



# Evaluation der Prognosequalität in Entscheidungsgrundlagen an Parlament und Stimmbevölkerung

Bundeskanzlei

---

EFK-25138

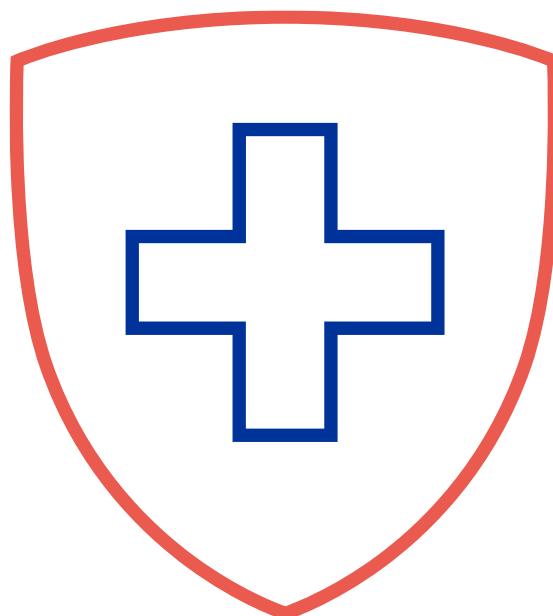
---

VERSION INKL. STELLUNGNAHMEN

---

02.04.2026

---



# DOKUMENTINFORMATION

---

---

## BESTELLADRESSE

ADRESSE DE COMMANDE  
INDIRIZZO DI ORDINAZIONE  
ORDERING ADDRESS

Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)  
Monbijoustrasse 45  
3003 Bern  
Schweiz

---

## BESTELLNUMMER

NUMÉRO DE COMMANDE  
NUMERO DI ORDINAZIONE  
ORDERING NUMBER

104.25138

---

## ZUSÄTZLICHE INFORMATIONEN

COMPLÉMENT D'INFORMATIONS  
INFORMAZIONI COMPLEMENTARI  
ADDITIONAL INFORMATION

[www.efk.admin.ch](http://www.efk.admin.ch)  
[info@efk.admin.ch](mailto:info@efk.admin.ch)  
+ 41 58 463 11 11

---

## ABDRUCK

REPRODUCTION  
RIPRODUZIONE  
REPRINT

Gestattet (mit Quellenvermerk)  
Autorisée (merci de mentionner la source)  
Autorizzata (indicare la fonte)  
Authorized (please mention source)

---

## PRIORITÄTEN DER EMPFEHLUNGEN

Die Eidgenössische Finanzkontrolle priorisiert ihre Empfehlungen auf der Grundlage definierter Risiken: 1 = hoch, 2 = mittel, 3 = gering.

Als Risiken gelten beispielsweise unrentable Projekte, Verstösse gegen die Legalität oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Damit werden die Auswirkungen und die Wahrscheinlichkeit des Eintretens beurteilt. Diese Beurteilung richtet sich nach dem konkreten Prüfungsgegenstand (relativ) und nicht nach der Relevanz für die Bundesverwaltung als Ganzes (absolut).

# INHALTSVERZEICHNIS

---

<b>Das Wesentliche in Kürze</b> .....	<b>4</b>
<b>L'essentiel en bref</b> .....	<b>6</b>
<b>L'essenziale in breve</b> .....	<b>8</b>
<b>Key facts</b> .....	<b>10</b>
<b>1 Auftrag und Vorgehen</b> .....	<b>13</b>
1.1 Ausgangslage.....	13
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	16
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze.....	16
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung.....	17
1.5 Schlussbesprechung.....	17
<b>2 Darstellung der Prognosen</b> .....	<b>18</b>
2.1 Prognosen kommen häufig vor, aber vor allem nur zu finanziellen Auswirkungen.....	18
2.2 Vorgaben erfüllen wissenschaftliche Standards, bleiben aber teils unpräzise.....	20
2.3 Vorgaben werden nicht systematisch angewandt.....	22
<b>3 Prozesse zur Erstellung der Prognosen</b> .....	<b>28</b>
3.1 Fehlende Datenkompetenzen und Unabhängigkeit können Prognosequalität beeinträchtigen.....	28
3.2 Qualitätskontrollen im heutigen System unzureichend etabliert.....	29
3.3 Lehren und Ausbildungsmassnahmen erreichen nicht die richtigen Zielgruppen.....	33
<b>4 Datengrundlagen und Prognosemodelle</b> .....	<b>37</b>
4.1 Fehlende Qualitätskriterien für Prognosemodelle und Datengrundlagen.....	37
4.2 Quantifizierungen von Prognoseunsicherheiten nicht konsequent durchgeführt.....	40
Anhang 1 – Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstösse.....	42
Anhang 2 – Abkürzungen.....	44
Anhang 3 – Liste der Vorgaben und Hilfsmittel.....	45
Anhang 4 – Methoden.....	46
Anhang 5 – Bibliographie.....	49
Anhang 6 – Ansprech- und Interviewpartner.....	50

# Evaluation der Prognosequalität in Entscheidungsgrundlagen an Parlament und Stimmbevölkerung

Bundeskanzlei

---

## DAS WESENTLICHE IN KÜRZE

Quantitative Prognosen werden häufig in Entscheidungsgrundlagen wie Botschaften und Abstimmungserläuterungen des Bundesrates verwendet. Sie zeigen Parlament und Stimmbevölkerung auf, welche Auswirkungen bei der Annahme einer Vorlage zu erwarten sind. Indem sie die Entscheidungsfindung unterstützen, leisten Prognosen einen wichtigen Beitrag zur Wahrung des Grundrechts auf freie Willensbildung. Eine hohe Prognosequalität ist für das Funktionieren der direkten Demokratie daher von wesentlicher Bedeutung.

In der Vergangenheit traten wiederholt Mängel bei Prognosen des Bundes auf. So annullierte das Bundesgericht 2018 die Volksabstimmung zur Abschaffung der Heiratsstrafe, da die zugrunde liegende Schätzung fehlerhaft war. Auch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) stellte bereits 2016 Probleme bei der Prognoseerstellung fest. Als Reaktion beschloss der Bundesrat im Jahr 2020 eine Reihe von Massnahmen, um die Qualität von Prognosen zu verbessern. Dazu zählen die Vorgaben der Bundeskanzlei (BK) zu Prognosen in Botschaften und Abstimmungserläuterungen.

Zuletzt wurden auch bei Prognosen zur Entwicklung der AHV-Ausgaben Mängel festgestellt. In diesem Zusammenhang fragte der Bundesrat die EFK im Jahr 2024 an, die Qualität der Prognosen in Entscheidungsgrundlagen des Bundes zu evaluieren. Dabei sollte sie auch die bestehenden Hilfsmittel und Vorgaben für Prognosen untersuchen. Die Ergebnisse zeigen, dass die bestehenden Vorgaben und Prozesse zu deren Umsetzung ungenügend sind, um die Qualität von Prognosen und eine transparente Darstellung sicherzustellen.

## Sinnvolle Vorgaben zur Darstellung, die aber unzureichend angewandt werden

Die Vorgaben zur Darstellung in den Botschaften und Abstimmungserläuterungen sind grundsätzlich sinnvoll und fördern eine transparente Darstellung der Prognosen. Jedoch müssen sie an gewissen Stellen genauer ausformuliert werden. Es müsste beispielsweise konkretisiert werden, wie die Annahmen und Unsicherheiten dargestellt werden sollten.

Bei der Umsetzung der Vorgaben zeigen sich hingegen deutliche Defizite. Die Fachämter wenden die Vorgaben nicht konsequent an, insbesondere thematisieren sie die Unsicherheiten der Prognosen zu selten. Zudem finden bestehende Vorgaben zur Eintretenswahrscheinlichkeit oder zur Dokumentation kaum Anwendung. Die Stimmbevölkerung und das Parlament sollten umfassender darüber informiert werden, wie sehr sie den Zahlen vertrauen können. Die Verbindlichkeit der wichtigsten Vorgaben zur Darstellung sollte darum erhöht werden. Zudem enthalten Entscheidungsgrundlagen zwar häufig Prognosen zu den finanziellen Auswirkungen. Prognosen zu gesellschaftlichen oder ökologischen Folgen werden hingegen nur selten ausgewiesen.

Bei den Abstimmungserläuterungen sollten BK und die Bundesämter die Grundsätze der Vollständigkeit und der Transparenz besser wahren. Nach Auffassung der EFK hätten für den Ausbauschnitt 2023 der Nationalstrassen mehr Kosten ausgewiesen werden müssen, als dies in den Abstimmungserläuterungen der Fall war. Die Erläuterungen zur Massentierhaltungsinitiative implizieren höhere volkswirtschaftliche Kosten als prognostiziert. Die Stimmbevölkerung sollte in den Abstimmungserläuterungen vollständig darüber informiert werden, welche Folgen bei einer Vorlage zu erwarten sind. Sie sollte die wesentlichsten Elemente nicht in einer ausführlichen Bundesdokumentation suchen müssen. Beispielsweise sollte die Stimmbevölkerung erkennen können, ob die Prognosen die Teuerung oder die Mehrwertsteuer beinhalten.

## Bestehende Qualitätskontrollen sind ungenügend

Im Erstellprozess besteht einerseits das Risiko einer unangemessenen politischen Einflussnahme. Andererseits zeigen sich verschiedene Mängel bei der Erstellung und der Darstellung der Prognosen, wenn Projektteams nicht über Datenanalyseexpertinnen und -experten verfügen. Diese liessen sich durch die konsequente Zuweisung entsprechender Fachpersonen verhindern. Positiv ist hingegen, dass Unsicherheiten teilweise schon bei der Erstellung der Prognosen beachtet werden. Das passiert zum Beispiel, wenn Bandbreiten oder verschiedenen Szenarien angegeben werden. Solche Berechnungen sollten systematisch stattfinden, damit die Unsicherheiten transparent ausgewiesen werden.

Generell stellen die Vorgaben des Bundes nur geringe Anforderungen an Qualitätskontrollen: Sie verlangen lediglich Kontrollen zu einzelnen Teilaspekten der Prognose oder legen nicht fest, in welchem Umfang die Kontrollen durchgeführt werden müssen. Die Ämterkonsultationen stellen sich dabei als wenig effektiv heraus. Die Rolle der BK bei den Qualitätskontrollen ist derzeit begrenzt und sollte darum durch eine Beratungs- und Überprüfungsfunktion zur Darstellung gestärkt werden. Auch auf Ämterebene gibt es nur selten einen formalisierten Prozess für Qualitätskontrollen. Dadurch sind Kontrollen nach einem angemessenen Vier-Augen-Prinzip nicht sichergestellt. Die EFK sieht dabei das Potenzial, die Glaubwürdigkeit bei wichtigen Vorlagen durch externe Kontrollen zu stärken. Zudem könnte die Verwendung der Daten und Modelle durch die Wissenschaft zu einer höheren Qualität beitragen. Eine solche Nutzung ist derzeit jedoch kaum möglich, da die Bundesämter die zugrunde liegenden Daten und Modelle in der Regel nicht öffentlich zugänglich machen.

Innerhalb der Bundesverwaltung gibt es bisher kaum feste Mindestanforderungen für Prognosemodelle und für die dafür genutzten Daten. Das führt dazu, dass die Qualität der Modelle und der Daten sehr unterschiedlich sein kann. Positiv zu beurteilen ist aber, dass die meisten Fachpersonen die Qualität der verfügbaren Daten als gut einschätzen. Probleme zeigen sich hingegen bei den Datengrundlagen der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV), da sie bei den direkten Steuern kaum über Informationen zu den Steuerpflichtigen verfügt.

## Lehren und Ausbildungsmassnahmen erreichen kaum die wichtigsten Zielgruppen

Die ESTV und das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) haben verschiedene Lehren aus den Vorkommnissen der Vergangenheit gezogen. Dazu zählen schärfere Anforderungen an eine Qualitätssicherung und eine detailliertere Dokumentation der Analysen. Diese Lehren werden jedoch nur wenig mit anderen Ämtern geteilt. Die Fachpersonen der einzelnen Verwaltungsstellen wissen kaum, ob ihr Amt zu den Lehren informiert worden ist. Auch ist ihnen weitestgehend unbekannt, ob ihr Amt selbst daraus Lehren gezogen hat.

Um auf die Risiken und Vorgaben zur Datenqualität aufmerksam zu machen, bietet die Bundesverwaltung verschiedene Ausbildungskurse an. Der Nutzen dieser Kurse ist jedoch gering, da sie nicht auf die wesentlichen Zielgruppen ausgerichtet sind. So erreichen die Kurse kaum Prognoseerstellerinnen und -ersteller, Führungskräfte oder Kommunikationsverantwortliche. Die Ausbildungsangebote sollten daher gezielter auf die wichtigsten Zielgruppen ausgerichtet werden.

## EVALUATION

# Évaluation de la qualité des prévisions dans les bases de décision destinées au Parlement et au peuple

Chancellerie fédérale

---

## L'ESSENTIEL EN BREF

Des prévisions quantitatives sont souvent utilisées dans des bases de décision telles que les messages et les explications du Conseil fédéral en vue des votations. Elles indiquent au Parlement et au peuple les conséquences attendues en cas d'acceptation d'un projet. Soutenant la prise de décision, ces prévisions contribuent de manière importante à garantir le droit fondamental à la libre formation de l'opinion. Il est donc essentiel pour le bon fonctionnement de la démocratie directe qu'elles soient d'une qualité élevée.

Par le passé, les prévisions de la Confédération ont été déficientes à plusieurs reprises. En 2018 par exemple, le Tribunal fédéral a annulé la votation populaire concernant l'initiative contre la pénalisation du mariage, car l'estimation sous-jacente était erronée. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) avait lui aussi constaté dès 2016 des problèmes dans l'établissement des prévisions. En 2020, le Conseil fédéral a donc pris un train de mesures pour améliorer la qualité des prévisions, dont font partie les directives de la Chancellerie fédérale (ChF) relatives aux prévisions dans les messages et les explications du Conseil fédéral en vue des votations.

Récemment, des manquements ont été constatés dans les estimations de l'évolution à venir des dépenses de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS). Dans ce contexte, le Conseil fédéral a demandé en 2024 au CDF d'évaluer la qualité des prévisions dans les bases de décision de la Confédération et d'examiner les prescriptions et instruments existants en la matière. Les résultats révèlent que les prescriptions en vigueur et les processus d'application sont insuffisants pour garantir la qualité des prévisions et une présentation transparente.

### Les prescriptions en matière de présentation sont judicieuses, mais insuffisamment appliquées

Les prescriptions concernant la présentation des prévisions dans les messages et les explications du Conseil fédéral en vue des votations sont judicieuses et encouragent la transparence. Certains passages doivent cependant être formulés de manière plus précise. Il conviendrait par exemple d'indiquer comment les hypothèses et les incertitudes devraient être exposées.

Des manquements flagrants ont en revanche été identifiés dans la mise en œuvre des prescriptions. Les offices spécialisés n'appliquent pas systématiquement ces dernières ; en particulier, ils n'abordent que trop rarement les incertitudes liées aux prévisions. En outre, les prescriptions en vigueur concernant la probabilité de survie ou la documentation ne sont guère appliquées. Le peuple et le Parlement devraient être davantage informés sur la fiabilité des chiffres qui leur sont présentés. Il conviendra dès lors d'accentuer le caractère contraignant des principales prescriptions en matière de présentation. De plus, les bases de décision comprennent fréquemment des prévisions sur les conséquences financières, mais très rarement sur les conséquences sociales ou environnementales.

La ChF et les offices fédéraux devraient veiller davantage au respect des principes d'exhaustivité et de transparence dans les explications du Conseil fédéral en vue des votations. Le CDF estime que les explications relatives à l'étape d'aménagement 2023 des routes nationales auraient dû présenter un éventail de coûts plus large. Les explications concernant l'initiative sur l'élevage intensif impliquaient quant à elles des coûts plus élevés que prévu pour l'économie. Les explications du Conseil fédéral en vue des votations doivent informer pleinement le peuple sur les conséquences attendues d'un projet. Le peuple ne devrait pas avoir à chercher les principaux éléments dans une documentation détaillée de la Confédération. Il devrait par exemple pouvoir déterminer si les prévisions incluent le renchérissement ou la taxe sur la valeur ajoutée.

## **Les contrôles de la qualité en vigueur sont insuffisants**

Le processus d'établissement des prévisions comprend un risque d'influence politique inappropriée. En outre, leur établissement et leur présentation sont déficients à plusieurs égards lorsque les équipes de projet ne disposent pas d'experts en analyse des données. Ces manquements pourraient être évités en associant systématiquement les spécialistes correspondants aux travaux. Il est en revanche positif que les incertitudes soient déjà prises en compte dans l'établissement de certaines prévisions (p. ex. indication de fourchettes ou de différents scénarios). Ces calculs devraient être systématiques afin que les incertitudes soient exposées en toute transparence.

De manière générale, les prescriptions de la Confédération posent peu d'exigences pour les contrôles de la qualité : elles imposent uniquement des contrôles sur certains aspects partiels des prévisions ou ne définissent pas l'étendue des vérifications à exécuter. En l'espèce, la consultation des offices se révèle peu efficace. Le rôle de la ChF dans le contrôle de la qualité est actuellement limité ; il devrait donc être renforcé par une fonction de conseil et de vérification en matière de présentation. De même, peu d'offices disposent d'un processus formalisé de contrôle de la qualité. Les contrôles ne sont dès lors pas assurés comme il se doit, dans le respect du principe d'une double vérification. Selon le CDF, des contrôles externes permettraient d'accroître la crédibilité des informations relatives aux projets importants. L'utilisation des données et des modèles par les milieux scientifiques contribuerait aussi à une meilleure qualité. Elle n'est cependant guère possible en l'état actuel des choses, car les offices fédéraux ne rendent généralement pas publics les données et modèles sous-jacents.

Jusqu'à présent, peu d'exigences minimales ont été fixées dans l'administration fédérale pour les modèles prévisionnels et les données utilisées. La qualité de ces modèles et de ces données peut donc varier très fortement. Le fait que la plupart des spécialistes estiment que les données disponibles sont de bonne qualité peut néanmoins être considéré comme positif. Les bases de données de l'Administration fédérale des contributions (AFC) posent néanmoins problème, car celle-ci ne dispose pas des informations nécessaires sur les contribuables pour les impôts directs.

## **Les enseignements tirés d'expériences passées et les mesures de formation n'atteignent guère les principaux groupes cibles**

L'AFC et l'Office fédéral des assurances sociales ont tiré plusieurs enseignements d'incidents passés (p. ex. exigences plus strictes en matière d'assurance-qualité et documentation plus détaillée des analyses). Ces enseignements sont toutefois peu partagés avec d'autres offices. Les spécialistes des différentes unités administratives ne savent guère si leur office en a eu connaissance. La plupart ignorent aussi si leur office a tiré ses propres enseignements de ces situations.

L'administration fédérale propose différents cours de formation pour attirer l'attention sur les risques et les prescriptions concernant la qualité des données. Ces cours présentent cependant peu d'avantages, car ils ne s'adressent pas aux groupes cibles pertinents. Ainsi, les personnes établissant des prévisions, les responsables hiérarchiques ou les responsables de la communication n'y participent pas. Les offres de formation devraient donc davantage cibler les principaux groupes cibles.

## VERIFICA

# Valutazione della qualità delle previsioni nelle basi decisionali destinate a Parlamento ed elettorato

Cancelleria federale

---

## L'ESSENZIALE IN BREVE

Spesso le previsioni quantitative vengono integrate in basi decisionali quali messaggi e spiegazioni di voto del Consiglio federale. Esse mostrano a Parlamento ed elettorato gli effetti previsti in caso di adozione di una proposta. Contribuendo al processo decisionale, le previsioni forniscono un importante contributo alla salvaguardia del diritto fondamentale alla libera formazione della volontà. Previsioni di alta qualità risultano pertanto essenziali al funzionamento della democrazia diretta.

In passato, le previsioni della Confederazione sono risultate spesso lacunose. Ad esempio, nel 2018 il Tribunale federale ha annullato la votazione popolare sull'abolizione degli svantaggi per le coppie sposate, a seguito di errori nelle stime di riferimento. Anche il Controllo federale delle finanze (CDF) aveva constatato, già nel 2016, problemi nella formulazione delle previsioni. In risposta, nel 2020 il Consiglio federale ha stabilito una serie di misure volte a migliorare la qualità delle previsioni, tra cui le disposizioni della Cancelleria federale (CaF) concernenti le previsioni in messaggi e spiegazioni di voto.

Di recente sono state constatate lacune anche nelle previsioni relative all'andamento delle uscite dell'AVS. In tale contesto, nel 2024 l'Esecutivo ha chiesto al CDF di valutare la qualità delle previsioni nelle basi decisionali della Confederazione. Inoltre, il CDF deve analizzare le disposizioni e gli ausili esistenti per le previsioni. Dai risultati emerge che le disposizioni attuali e i processi per la loro attuazione sono insufficienti a garantire la qualità delle previsioni e la trasparenza della loro presentazione.

## Le disposizioni in materia di presentazione risultano adeguate, ma vengono applicate in misura insufficiente

In linea di massima, le disposizioni su come riportare le previsioni in messaggi e spiegazioni di voto risultano adeguate e contribuiscono a garantire una presentazione trasparente. Tuttavia, sotto alcuni aspetti dovrebbero essere formulate più dettagliatamente. Ad esempio, bisognerebbe specificare meglio come presentare ipotesi ed elementi incerti.

Nell'attuazione delle disposizioni emergono invece evidenti lacune. Gli uffici specializzati non applicano le disposizioni in maniera coerente e, in particolare, non tengono sufficientemente conto degli elementi incerti delle previsioni. A ciò si aggiunge il fatto che le esistenti disposizioni sulla probabilità di insorgenza o sulla documentazione non vengono praticamente applicate. Elettorato e Parlamento dovrebbero ricevere informazioni più dettagliate in merito all'affidabilità dei dati. Per questo motivo occorre rafforzare il carattere vincolante delle disposizioni di riferimento quanto alla presentazione delle previsioni. Inoltre, benché spesso includano previsioni relative alle ripercussioni finanziarie, solo raramente le basi decisionali riportano previsioni inerenti alle conseguenze sociali ed ecologiche.

Nel quadro della redazione delle spiegazioni di voto, la CaF e gli Uffici federali dovrebbero attenersi maggiormente ai principi della completezza e della trasparenza. Secondo il CDF, per la Fase di potenziamento 2023 delle strade nazionali avrebbero dovuto essere indicati costi superiori rispetto a quanto riportato nelle spiegazioni di voto. Anche le spiegazioni di voto concernenti l'iniziativa sull'allevamento intensivo lasciano intendere costi per l'economia più elevati del previsto. Nelle spiegazioni di voto, l'elettorato andrebbe informato in maniera esaustiva sulle conseguenze da attendersi da una proposta. Inoltre non dovrebbe vedersi costretto a cercare gli aspetti più importanti all'interno di una voluminosa documentazione della Confederazione. Dovrebbe, ad esempio, essere in grado di riconoscere se le previsioni tengano o meno conto dell'inflazione o dell'IVA.

## **Gli attuali controlli di qualità sono insufficienti**

Nel processo di redazione sussiste, da un lato, il rischio di un'influenza politica indebita. Dall'altro lato, si riscontrano diverse lacune nella redazione e nella presentazione delle previsioni quando i team di progetto non dispongono di esperti in analisi di dati. Tali lacune si potrebbero evitare garantendo la costante presenza di specialisti. Positivo è invece il fatto che gli elementi incerti vengono già in parte considerati nella fase di elaborazione delle previsioni. Ciò avviene, ad esempio, quando vengono indicati intervalli di valori o scenari alternativi. Simili calcoli dovrebbero essere eseguiti sistematicamente, in modo da presentare gli elementi incerti in maniera trasparente.

In generale, le disposizioni della Confederazione pongono unicamente requisiti limitati ai controlli di qualità: esse prevedono controlli solo su singoli aspetti delle previsioni oppure non specificano la misura in cui devono essere effettuati i controlli. Le consultazioni tra gli Uffici risultano poco efficaci. Al momento, il ruolo della CaF nei controlli di qualità è limitato e andrebbe quindi rafforzato mediante una funzione di consulenza e verifica nella fase redazionale. Anche a livello di Uffici raramente si applicano processi formalizzati per i controlli di qualità. Di conseguenza, non è garantita un'adeguata applicazione del principio del doppio controllo. In tale ambito, il CDF intravede un potenziale per rafforzare la credibilità di proposte importanti per mezzo di controlli esterni. Inoltre, benché l'impiego dei dati e dei modelli da parte della comunità scientifica possa contribuire ad accrescere la qualità, un simile impiego risulta attualmente difficile, poiché di norma gli Uffici federali non rendono accessibili al pubblico i dati e i modelli cui hanno fatto riferimento.

Allo stato attuale, all'interno dell'Amministrazione federale, ai modelli di previsione e ai dati utilizzati a tal fine si applicano pochissimi requisiti minimi vincolanti, con la conseguenza che la qualità dei modelli e dei dati può variare notevolmente. È tuttavia positivo che la maggior parte degli specialisti consideri buona la qualità dei dati disponibili. Emergono invece problemi con le basi di dati dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC), in quanto quest'ultima dispone solo di poche informazioni sui contribuenti per quanto concerne le imposte dirette.

## **Gli insegnamenti e le misure formative raramente raggiungono i principali gruppi di destinatari**

L'AFC e l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali hanno tratto vari insegnamenti dagli eventi passati. Tra questi vi sono requisiti più severi per garantire la qualità e una documentazione delle analisi più accurata. Tuttavia, questi insegnamenti vengono condivisi solo raramente con altri Uffici. Gli specialisti dei singoli servizi amministrativi non sono quasi mai a conoscenza del fatto che il loro Ufficio sia stato o meno informato degli insegnamenti acquisiti, né se lo stesso abbia tratto propri insegnamenti.

Per sensibilizzare in merito ai rischi e alle disposizioni in materia di qualità dei dati, l'Amministrazione federale offre diversi corsi di formazione. La loro utilità è tuttavia limitata, in quanto essi non sono rivolti ai principali gruppi di destinatari. Di conseguenza, i collaboratori che stilano le previsioni, i superiori o i responsabili della comunicazione sono raramente informati sullo svolgimento di corsi di questo tipo. L'offerta di corsi di formazione dovrebbe pertanto essere maggiormente indirizzata ai principali gruppi di destinatari.

## AUDIT

# Assessment of the forecast quality in the decision-making bases for Parliament and the electorate

Federal Chancellery

---

## KEY FACTS

Bases for decision-making, such as Federal Council dispatches and explanatory statements on votes, often make use of quantitative forecasts. These forecasts provide Parliament and the electorate with an idea of the expected impact if a given legislative proposal is accepted. By supporting decision-making, forecasts make an important contribution to upholding the fundamental right to the free expression of will. High forecast quality is thus crucial to the functioning of direct democracy.

In the past, problems repeatedly arose with federal forecasts. For example, in 2018 the Federal Supreme Court struck down the popular vote on abolishing the marriage penalty because the underlying estimate was faulty. The Swiss Federal Audit Office (SFAO) had already observed problems with forecasting in 2016. In response, in 2020 the Federal Council adopted a series of measures to improve forecast quality. These measures included the Federal Chancellery's guidelines on forecasts in dispatches and explanatory statements.

Recently, deficiencies were also identified in forecasts for the trend of AHV expenditure. In this regard, in 2024 the Federal Council requested the SFAO to assess the quality of forecasts in federal decision-making bases. This included examining the existing aids and guidelines for forecasts. The results showed that the existing guidelines and processes for their implementation are insufficient to ensure forecast quality and transparent presentation.

### Appropriate guidelines on presentation exist, but they are not used enough

The guidelines on presentation in dispatches and explanatory statements are generally appropriate and promote the transparent presentation of forecasts. However, they need to be more precisely formulated in some places. For instance, the way in which assumptions and uncertainties are presented should be defined in greater detail.

Nonetheless, there are clear shortcomings in the implementation of the guidelines. The specialist authorities do not apply the guidelines consistently; specifically, they seldom address the forecast uncertainties. In addition, existing guidelines on probability of occurrence or documentation are hardly used. The electorate and Parliament should be provided with more comprehensive information on the extent to which they can rely on the figures. The binding nature of the key guidelines on presentation should therefore be strengthened. Moreover, while decision-making bases often contain forecasts on financial consequences, forecasts of the impact on society or the environment are not often mentioned.

As regards the explanatory statements, the Federal Chancellery and the federal offices should adhere more closely to the principles of completeness and transparency. In the SFAO's view, for the 2023 expansion of the motorways, more costs should have been declared than was stated in the explanatory statements. The explanations on the factory farming initiative imply higher economic costs than forecast. The explanatory statements should fully inform the electorate about the consequences that can be expected from a proposal. Voters should not have to search for the key points among a comprehensive set of federal documentation. For example, the electorate should be able to recognise whether the forecasts contain inflation or VAT.

### Existing quality controls are insufficient

During the forecasting process, there is the risk of inappropriate political influence. In addition, various defects arise in the production and presentation of forecasts if project teams do not have access to data analysis

experts. This could be prevented through the consistent allocation of relevant experts. One positive aspect, however, is that uncertainties are already partially taken into account when generating the forecasts, for example when bandwidths or different scenarios are provided. Such calculations should be performed systematically in order that uncertainties can be transparently disclosed.

In general, the federal guidelines contain only few requirements in terms of quality controls: they merely stipulate checks on individual sub-aspects of the forecast, or fail to specify the extent to which checks must be carried out. The office consultations turned out to be fairly ineffective. The role of the Federal Chancellery in quality control is currently limited and should be strengthened by being accorded an advisory and checking function with regard to presentation. At the level of the offices, too, a formal quality control process rarely exists. As a result, there is no guarantee that checks will be conducted according to an appropriate dual-control principle. The SFAO see potential for increasing the credibility of important legislative proposals by means of external checks. In addition, the use of the data and models by academia could contribute to higher quality. However, this kind of use is currently almost impossible as the federal offices generally do not make the underlying data and models publicly available.

Within the Federal Administration to date, hardly any minimum requirements have existed for forecast models and the data used in them. This means that the quality of models and data can be extremely variable. On a positive note, though, the majority of experts assess the quality of the available data as good. However, there were problems with the data used by the Federal Tax Administration (FTA). With regard to direct taxes, the FTA has hardly any information on taxpayers.

### **Lessons and training measures rarely reach the most important target groups**

The FTA and the Federal Social Insurance Office (FSIO) have drawn various lessons from past events. These include stricter requirements in terms of quality assurance and more detailed documentation of analyses. Yet these lessons are rarely shared with other offices. Experts in individual administrative units have little idea whether their office has been informed of the lessons learned. They are also largely unaware of whether their office has drawn its own lessons.

To highlight the risks and tasks relating to data quality, the Federal Administration offers various training courses, but they bring little benefit as they are not tailored to the key target groups. For instance, the courses attract hardly any forecasters, managers or communications officers. The training courses should therefore be better tailored to the key target groups.



Der Bundesrat dankt der Eidgenössischen Finanzkontrolle für ihren Bericht vom 22. Dezember 2025 und für die aufwändigen und professionell geführten Evaluationsarbeiten, die eine gute Voraussetzung darstellen, um die Prognose- und Datenqualität in den Entscheidungsgrundlagen weiter zu verbessern. Diese ist dem Bundesrat ein wichtiges Anliegen. Die Befunde leiten sich indessen zwangsweise zu einem erheblichen Teil aus Einzelfällen ab. Es wird daher auf eine verhältnismässige Umsetzung der Empfehlungen geachtet werden müssen, um zu vermeiden, dass der Aufwand für Rechtsetzungsvorhaben generell unverhältnismässig erhöht wird.

Der Bundesrat ist mit der Zielsetzung und der Stossrichtung der Empfehlungen insgesamt einverstanden. Er stellt indessen gewisse Überschneidungen fest, z.B. bei den Empfehlungen 3, 4 und 5, die auf verschiedene Kontrollmassnahmen abzielen. Wie die Evaluation zeigt, existieren bereits zahlreiche Vorgaben zur Analyse und Darstellung der Auswirkungen. Mit der Umsetzung der vorliegenden Empfehlungen will der Bundesrat einerseits die Verantwortung und die Prozesse in den Ämtern stärken und andererseits durch eine gezielte Überprüfung ergänzen. Der Bundesrat wird im Rahmen der Umsetzung bestrebt sein, Mehrfachkontrollen zu vermeiden bzw. auf wenige besonders wichtige Vorhaben zu beschränken. Ebenso sollen die Arbeiten mit den Bestrebungen zur Verbesserung der Regulierungsfolgenabschätzung im Zusammenhang mit der 2025 im Auftrag des SECO durchgeführten Evaluation der RFA-Richtlinien abgestimmt werden.

Angesichts der aktuell knappen Bundesfinanzen und der laufenden Sparbemühungen können die Empfehlungen grundsätzlich nur so weit umgesetzt werden, als dafür keine zusätzlichen Ressourcen nötig sind.

# 1 AUFTRAG UND VORGEHEN

---

## 1.1 Ausgangslage

Prognosen erfüllen eine wesentliche Funktion im direktdemokratischen System der Schweiz. Sie dienen Parlament und Stimmvolk dazu, eine möglichst realistische Einschätzung über die Folgen politischer Entscheidungen vorzunehmen. Indem Prognosen die zu erwartenden Auswirkungen eines Vorhabens aufzeigen, bilden sie eine zentrale Grundlage für die öffentliche Debatte und die in der Bundesverfassung garantierte freie Willensbildung.<sup>1</sup>

Aufgrund ihrer Bedeutung erfordern Prognosen hohe Qualitätsstandards und einen transparenten Umgang mit ihnen. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts setzt die freie Willensbildung der Stimmbürger\*innen vollständige und transparente Informationen zum Abstimmungsgegenstand voraus.<sup>2</sup> Folglich müssen Prognosen eine hohe Qualität aufweisen und bestehende Unsicherheiten offengelegt werden. Werden diese Anforderungen nicht erfüllt, beeinträchtigt dies die demokratische Legitimität der Entscheidung.

In den vergangenen Jahren erwiesen sich Prognosen des Bundes mehrfach als ungenau oder fehlerhaft. So fielen die finanziellen Auswirkungen der Unternehmenssteuerreform II deutlich höher aus als in den Abstimmungserläuterungen angegeben, was zu erheblichen Mindereinnahmen führte.<sup>3</sup> Ein weiteres Beispiel betrifft die Volksinitiative «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe» (sogenannter «Fall Heiratsstrafe»). Das Bundesgericht annullierte diese Abstimmung, da die Abstimmungserläuterungen eine unzutreffende und veraltete Schätzung zur Anzahl der betroffenen Ehepaare enthielten. Dadurch seien der Wählerschaft wichtige Informationen zur freien Willensbildung vorenthalten worden.<sup>4</sup>

2024 zeigten sich bei den Finanzperspektiven der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) grössere Ungenauigkeiten. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) informierte im August 2024, dass die bisherigen Prognosen die Ausgabenentwicklung bei der AHV deutlich überschätzt hätten. Eine Administrativuntersuchung im Auftrag des Eidgenössischen Departements des Inneren (EDI) bestätigte, dass zwei vom BSV identifizierte Formeln im Berechnungsmodell zu einer unplausiblen Überschätzung der langfristigen Ausgaben führten.<sup>5</sup>

Als Reaktion auf diese Vorkommnisse fragte der Bundesrat bei der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) im September 2024 an, die Qualität von quantitativen Prognosen des Bundes sowie die Vorgaben und Hilfsmittel für Prognosen zu evaluieren. Als unabhängige Finanzaufsichtsbehörde nahm die EFK dieses Mandat an.

---

<sup>1</sup> Art. 34 Abs. 2 BV

<sup>2</sup> BGE 145 I 207 vom 10. April 2019

<sup>3</sup> Siehe Widmer-Schlumpf, Eveline am 9. Juni 2011 als Reaktion auf die Interpellationen 11.3308 und 11.3311

<sup>4</sup> BGE 145 I 207 vom 10. April 2019

<sup>5</sup> Häner, Isabelle, Brunner, Florian (2025), Korrektur der AHV-Finanzperspektiven durch das Bundesamt für Sozialversicherungen – Bericht über die Administrativuntersuchung, Kanzlei Bratschi, 28. Januar 2025

## Definition von Prognosen

In der Bundesverwaltung existieren neben dem Begriff «Prognosen» verschiedene begriffliche Abgrenzungen, die je nach Sachbereich und quantitativer Darstellung variieren, darunter «Schätzungen», «Szenarien» oder «Perspektiven». Unter Berücksichtigung des Bundesratsauftrags arbeitet die EFK mit folgender Definition: Prognosen umfassen alle Vorhersagen über zukünftige Entwicklungen infolge eines Rechtsetzungsvorhabens oder Bundesbeschlusses, die auf quantitativen Modellen und Datengrundlagen basieren. Hierzu zählen auch präzise quantitative Analysen der bisherigen Entwicklungen, sofern diese als Grundlage für die Projektion künftiger Trends dienen. Die EFK richtet ihre Analysen auf die zentralen Entscheidungsgrundlagen zuhanden des Parlaments und der Stimmbevölkerung: die Botschaften des Bundesrates sowie die Abstimmungserläuterungen des Bundesrates.

Die EFK überprüfte bereits im Jahr 2016 die Prognosen in den Botschaften des Bundesrates zu Gesetzesvorhaben.<sup>6</sup> Im Rahmen dieser Evaluation sprach sie drei Empfehlungen aus. Erstens empfahl sie die Einführung einer effektiven Qualitätskontrolle der Prognosen durch die Bundeskanzlei (BK). Zweitens plädierte sie für eine frühzeitige Klärung des Bedarfs an Folgenabschätzungen innerhalb des Gesetzgebungsprozesses. Drittens empfahl sie eine Weiterentwicklung und Optimierung der bereits bestehenden Instrumente, die zur Erstellung und Darstellung solcher Prognosen eingesetzt werden.

Infolge des Berichts der EFK und der Vorkommnisse im «Fall Heiratsstrafe» setzte der Bundesrat 2019 eine Arbeitsgruppe ein. Diese sollte Vorschläge für eine systematisierte Darstellung von Prognosen erarbeiten, um objektive Entscheidungsgrundlagen zu garantieren. Auf Grundlage des Arbeitsgruppenberichts beschloss der Bundesrat im Januar 2020 Massnahmen zur Verbesserung der Prognosequalität. Diese beinhalteten die Anpassung bestehender sowie die Einführung neuer Vorgaben und Hilfsmittel.

## Vorgaben und Hilfsmittel für Prognosen in Entscheidungsgrundlagen

Die wesentlichen Entscheidungsgrundlagen des Bundes sind die Botschaften des Bundesrates und die Abstimmungserläuterungen (**Tabelle 1**). Die Botschaften dienen primär der Information der Parlamentsmitglieder über Erlassentwürfe und enthalten umfassende Erläuterungen zu den zu erwartenden Auswirkungen. Die Abstimmungserläuterungen hingegen bilden das zentrale Instrument des Bundes, um die Stimmbevölkerung zu den Abstimmungsvorlagen zu informieren. Sie enthalten eine Erläuterung der Vorlage und ihrer potenziellen Auswirkungen sowie die Argumente des Bundesrats und der Referendums- oder Initiativkommittees.

Innerhalb der Bundesverwaltung bestehen verschiedene Vorgaben und Hilfsmittel, um die Qualität von Prognosen in den Entscheidungsgrundlagen sicherzustellen. Für Botschaften des Bundesrates sind diese im Parlamentsgesetz (ParlG) sowie im Botschaftsleitfaden verankert. Gemäss Art. 141 ParlG sind die wichtigsten Auswirkungen der Vorlage zu erläutern, unter anderem auf die öffentlichen Finanzen, die Volkswirtschaft, die Gesellschaft und die Umwelt. Der Botschaftsleitfaden wird von der BK erstellt und regelmässig aktualisiert. Er präzisiert, in welcher Form quantitative Angaben zu den vorgegebenen Auswirkungen in den Botschaften aufzuzeigen sind. Der Leitfaden bestimmt dabei Anforderungen an die Inhalte und die Darstellung der Prognosen.<sup>7</sup>

Oftmals werden Prognosen im Rahmen von Regulierungsfolgenabschätzungen (RFA) erstellt. Dabei handelt es sich um ein Instrument zur Analyse der volkswirtschaftlichen, gesellschaftlichen und ökologischen

---

<sup>6</sup> EFK (2016). «Prognosen in den Botschaften des Bundesrates – Evaluation der prospektiven Folgenabschätzungen von Gesetzesentwürfen», EFK-14486

<sup>7</sup> BK, 2024

Auswirkungen. Für solche Prognosen gelten neben dem Botschaftsleitfaden auch die Richtlinien sowie das Handbuch zur RFA.<sup>8</sup>

Mit den Massnahmen von 2020 erhöhte der Bundesrat die Anforderungen für Prognosen in den Botschaften: Seitdem ist eine Tabelle mit allen quantitativen Angaben aus der Botschaft zu erstellen, die Informationen zu den Datenquellen, zur Aktualität und zur Verlässlichkeit des Prognosemodells enthält. Zusätzlich ist für jedes Rechtsetzungsvorhaben ein RFA Quick-Check auszufüllen, worin anhand einer Frageliste die Notwendigkeit einer RFA geprüft wird. Im Rahmen des Gesetzgebungskurses soll zudem über diese Massnahmen informiert und für die Bedeutung hoher Datenqualität sensibilisiert werden.

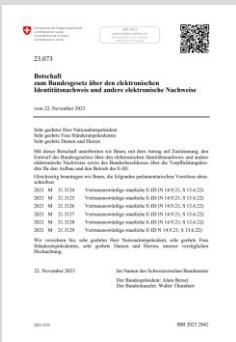

	Botschaft des Bundesrates	Abstimmungserläuterungen
		
<b>Zielgruppen</b>	Parlament (direkter Adressat) Indirekt auch Verwaltung und Rechtspflege, Wissenschaft, Medien, Interessenverbände und Private <sup>9</sup>	Stimmbevölkerung (direkte Adressatin) Indirekt auch Medien und Rechtsinstanzen <sup>10</sup>
<b>Zuständige Verwaltungsstellen</b>	Fachamt Departement	Fachamt Departement Bundeskanzlei
<b>Wesentliche Vorgaben/Hilfsmittel zu Prognosen</b>	Botschaftsleitfaden Art. 141 ParlG Teilweise RFA-Vorgaben	Weisungen zur Redaktion der Abstimmungserläuterungen Art. 10 BPR

Tabelle 1 Gegenüberstellung von Botschaften des Bundesrates und Abstimmungserläuterungen, Quellen der beispielhaften Abbildungen: Botschaft und Abstimmungserläuterungen zum Bundesgesetz über den elektronischen Identitätsnachweis und andere elektronische Nachweise

Für die Abstimmungserläuterungen sind das Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR) sowie die Weisungen zur Redaktion der Abstimmungserläuterungen massgeblich. Art. 10a BPR legt dabei die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit fest, welche in den Abstimmungserläuterungen berücksichtigt werden müssen. Seit August 2020 konkretisiert die BK diese Grundsätze für quantitative Angaben in den Weisungen zur Redaktion der Abstimmungserläuterungen. Sie enthält eine Check-Liste mit Vorgaben, die bei quantitativen Angaben zu beachten sind. Gemäss ihren Weisungen leitet und überwacht die BK den Redaktionsprozess; die primäre Verantwortung über den Inhalt und die Einhaltung der Vorgaben liegt jedoch bei den federführenden Departementen.

<sup>8</sup> Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) (2024) Handbuch Regulierungsfolgenabschätzung (RFA), Version 2.0, 1. April; Richtlinien des Bundesrates für die Regulierungsfolgenabschätzung bei Rechtsetzungsvorhaben des Bundes (RFA-Richtlinien) vom 6. Dezember 2019, Stand 1. Oktober 2024

<sup>9</sup> Bundeskanzlei (2024), Botschaftsleitfaden – Leitfaden zum Verfassen von Botschaften des Bundesrates, 5. Ausgabe, Stand April 2024

<sup>10</sup> Bundeskanzlei (2020), Weisungen zur Redaktion Abstimmungserläuterungen des Bundesrates, August 2020

## 1.2 Prüfungsziel und -fragen

Unter Berücksichtigung des Mandats des Bundesrates hat die Evaluation zum Ziel zu beurteilen, ob für die Botschaften des Bundesrates und die Abstimmungserläuterungen

- die Vorgaben und Hilfsmittel der Bundesverwaltung so gestaltet sind, dass sie eine konsistente, verlässliche und transparente Darstellung der quantitativen Prognosen gewährleisten.
- die Qualität der Datengrundlagen, Modelle und Prozesse zur Erstellung quantitativer Prognosen ausreichend sichergestellt ist.

Die drei Hauptfragen der Evaluation lauten:

1. Sind die Vorgaben und Hilfsmittel so konzipiert, dass sie eine konsistente, verlässliche und transparente Darstellung der quantitativen Prognosen in Entscheidungsgrundlagen gewährleisten?
2. Ist die Qualität der verwendeten Datengrundlagen, Modelle und Prozesse zur Erstellung quantitativer Prognosen in Entscheidungsgrundlagen ausreichend sichergestellt?
3. Wurden die Lehren aus früheren Mängeln in quantitativen Prognosen gezogen und in die Vorgaben und Prozesse integriert?

## 1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Evaluation fand in der Zeit von März bis August 2025 statt. Sie wurde gemäss den Standards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL) durchgeführt und folgt den allgemeinen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeitsprüfung der International Standards of Supreme Audit Institutions.

Das Evaluationsteam setzte sich aus Nico Granitzer (Projektleitung) und Valérie Rossi Cordey, Andrea Häuptli, François Donini, Alkuin Kölliker und Caroline Müller (wissenschaftliche Mitarbeit) zusammen. Das Projekt stand unter der Federführung von Emmanuel Sangra.

Die Evaluation stützt sich auf fünf methodische Module, nämlich Dokumentenanalyse, Interviews, Fallstudien, Umfrage sowie deskriptiv-statistische Analyse. Für die Evaluation wurden Botschaften und Volksabstimmungen seit Inkrafttreten der neuen Massnahmen des Bundesrates zur Verbesserung der Datenqualität bis November 2024 berücksichtigt. Dabei flossen Botschaften ab dem Jahr 2021 und Abstimmungserläuterungen ab September 2020 in die Analyse ein. Gesamthaft wurden 147 Botschaften und 46 Abstimmungserläuterungen im Rahmen der deskriptiv-statistischen Analyse untersucht. Für die Dokumentenanalyse und die Umfrage wurde eine Stichprobe von 50 Vorlagen ausgewählt. Zudem wurden im Rahmen der Fallstudien sieben Fälle einer vertieften Analyse unterzogen.<sup>11</sup> Eine Erläuterung der Module und des Auswahlverfahrens der Stichproben erfolgt in Anhang 4.

Eine der untersuchten Fallstudien betrifft das E-ID-Gesetz. Da die entsprechende Volksabstimmung nach Abschluss der Prüfhandlungen stattfand, beschränkte sich die Analyse auf die in der Botschaft enthaltenen Prognosen. Die Abstimmungserläuterungen waren somit nicht Gegenstand der Analyse.

Zeitgleich zu dieser Evaluation beauftragte das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) ein Forschungsbüro mit einer Evaluation der Richtlinien zu Regulierungsfolgenabschätzungen sowie des RFA Quick-Checks. Um Überschneidungen zu vermeiden, konzentriert sich die vorliegende Evaluation ausschliesslich auf Prognosen, die im Rahmen von RFA in Entscheidungsgrundlagen integriert wurden. Eine umfassende Analyse der RFA-bezogenen Vorgaben, Instrumente und Berichte erfolgt jedoch nicht.

---

<sup>11</sup> Die Fallstudien umfassen die Entscheidungsgrundlagen zur Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (EFAS-Reform; BAG), den Bundesbeschluss zum Ausbauschnitt 2023 der Nationalstrassen (ASTRA), das E-ID-Gesetz (BJ), den Entwurf des Bundesgesetzes über die Tonnagesteuer (ESTV), das Bundesgesetz über Tabakprodukte und elektronische Zigaretten (BAG), das CO<sub>2</sub>-Gesetz für die Zeit nach 2024 (BAFU) und die Massentierhaltungsinitiative (BLV).

## 1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK von der BK, den Fachämtern sowie den weiteren Beteiligten umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüftteam vollumfänglich zur Verfügung.

## 1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 2. Dezember 2025 statt. An der Sitzung nahmen vonseiten der BK der Leiter der Sektion Recht sowie der Fachverantwortliche für die Redaktion des Botschaftsleitfadens teil. Seitens des SECO waren der Ressortleiter für Regulierungsanalyse und -politik sowie eine wissenschaftliche Mitarbeiterin desselben Ressorts vertreten. Darüber hinaus beteiligten sich der stellvertretende Direktor des Bundesamts für Statistik (BFS) sowie der Vizedirektor des Bundesamts für Justiz (BJ). Die EFK wurde durch den Federführenden, die Mandatsleiterin und den Projektleiter repräsentiert.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung dem Bundesrat obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

## 2 DARSTELLUNG DER PROGNOSEN

---

### 2.1 Prognosen kommen häufig vor, aber vor allem nur zu finanziellen Auswirkungen

In den Entscheidungsgrundlagen werden Prognosen in verschiedenen Formen beschrieben oder visualisiert, etwa als erläuternde Texte, Tabellen oder Grafiken. Die Botschaften umfassen ein separates Kapitel zu den zu erwartenden Auswirkungen, sodass umfassendere Ausführungen zu den Prognosen möglich sind. Bei den Abstimmungserläuterungen ist das Ziel hingegen eine prägnante Erläuterung des Abstimmungsgegenstandes, sodass die Darstellung der Prognosen in kürzerer Form erfolgen sollte.

Die rechtlichen Grundlagen und der Botschaftsleitfaden definieren detaillierte Vorgaben hinsichtlich der Auswirkungen, welche in den Botschaften darzustellen sind. Gemäss Art. 141 ParlG soll die Botschaft aufzeigen, welche personellen und finanziellen Auswirkungen auf den Bund, die Kantone und Gemeinden zu erwarten sind und welches Kosten-Nutzen-Verhältnis die Vorlagen ergeben. Dazu sind die Auswirkungen auf die Wirtschaft, die Gesellschaft, die Umwelt, auf künftige Generationen und die Gleichstellung von Frau und Mann sowie auf die Auslandschweizerinnen und -schweizer zu thematisieren. Der Botschaftsleitfaden konkretisiert diese Anforderungen, indem er festlegt, wie die Auswirkungen quantifiziert darzustellen sind. Zudem präzisiert er die inhaltlich zu behandelnden Auswirkungen durch eine umfangreiche Liste.

Die Fachpersonen der Ämter, die an der Prognoseerstellung beteiligt sind, beurteilen die Identifikation der notwendigen Prognosen für die Botschaften überwiegend als unproblematisch. Entsprechend geben der Umfrage zufolge 87 Prozent der befragten Fachpersonen an, die Vorgaben, welche Auswirkungen in den Botschaften berücksichtigt werden sollen, als nachvollziehbar oder eher nachvollziehbar zu erachten. Der Quick-Check zur RFA wird hingegen seltener dazu genutzt, die erforderlichen Prognosen zu identifizieren: 65 Prozent der Befragten bewerten ihn in diesem Zusammenhang als wenig oder gar nicht hilfreich.

Demgegenüber enthalten die Weisungen der Abstimmungserläuterungen keine expliziten Vorgaben zu den Auswirkungen, die thematisiert werden sollen. Für sie gilt gemäss Art. 10a BPR der Grundsatz der Vollständigkeit. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts verpflichtet dieser Grundsatz den Bund dazu, die Stimmberechtigten über die Tragweite der Vorlage zu informieren.<sup>12</sup> Für die meisten Abstimmungsvorlagen erstellt der Bundesrat als Grundlage für die parlamentarische Beratung eine Botschaft, in der die im Botschaftsleitfaden vorgesehenen Auswirkungen dargestellt sein sollten. Diese Analysen dienen auch als Grundlage für die Abstimmungserläuterungen.

### Quantitative Prognosen zu Auswirkungen für Gesellschaft und Umwelt sind selten

Im Rahmen der Evaluation hat die EFK ermittelt, wie oft quantitative Prognosen in den Botschaften und Abstimmungserläuterungen enthalten sind und zu welchen Auswirkungsarten sie durchgeführt werden. In 62 Prozent der untersuchten Botschaften fand die EFK mindestens eine quantitative Prognose.<sup>13</sup> Dies traf auf 41 Prozent der untersuchten Abstimmungserläuterungen ebenfalls zu.

Der Analyse zufolge konzentrierte sich ein Grossteil der Entscheidungsgrundlagen mit Prognosen auf drei Departemente; dies sowohl in absoluten Zahlen wie auch in Bezug auf den jeweiligen Anteil von Entscheidungsgrundlagen mit Prognosen. Demnach fanden sich Prognosen am häufigsten in den Entscheidungsgrundlagen des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD). Darauf folgten jene des EDI und des Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) (**Abbildung 1**). Die geringste Rolle spielten Prognosen hingegen bei den Entscheidungsgrundlagen des Departements des Äusseren (EDA) und des Justiz- und

---

<sup>12</sup> BGE 145 I 207 vom 10. April 2019

<sup>13</sup> Die Analyse richtete sich auf Botschaften zu allen Rechtsetzungshaben und Bundesbeschlüsse mit grosser finanzieller Tragweite (Gesetzesinitiativen und-revisionen, Volksinitiativen und Bundesbeschlüsse für Verpflichtungskredite > 100 Mio. Franken). Weitere Informationen in Anhang 4.

Polizeidepartements (EJPD), bei denen nur in rund einem Viertel entsprechende Prognosen enthalten waren.

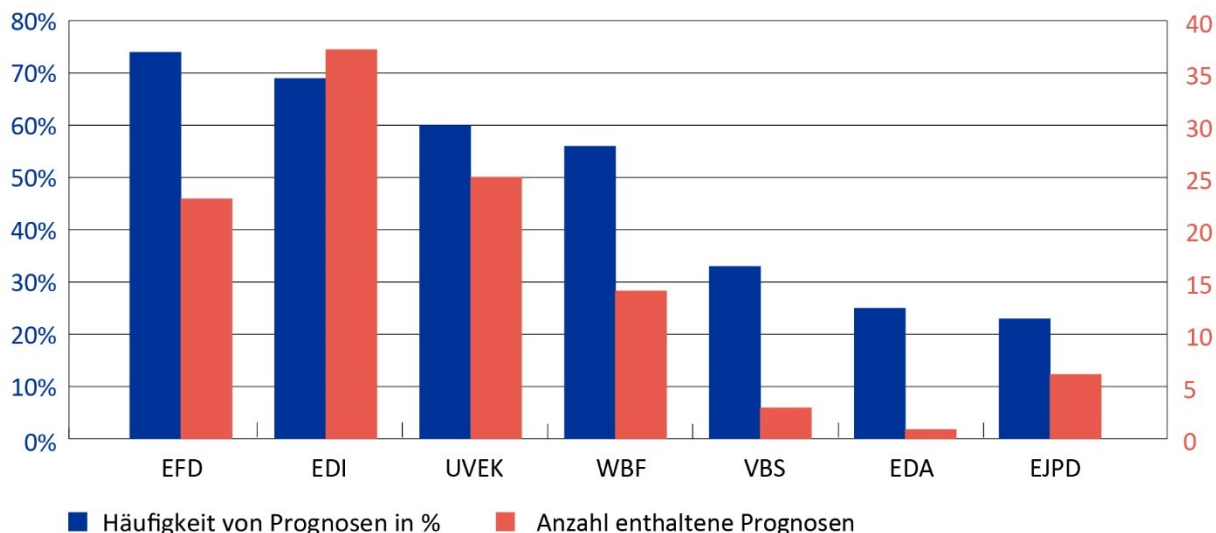


Abbildung 1 Vorkommen von Prognosen nach Departementen in Prozent, in Klammer jeweils die Anzahl Entscheidungsgrundlagen mit Prognosen, Quelle: 193 Entscheidungsgrundlagen (147 Botschaften und 46 Abstimmungserläuterungen) im Zeitraum von November 2020 bis November 2024, Darstellung EFK

Bezüglich der Art der Prognosen zeigt sich, dass insbesondere finanzielle Auswirkungen für den Bund in den Entscheidungsgrundlagen dargestellt waren (**Abbildung 2**). Demnach enthielten 59 Prozent der Botschaften respektive 30 Prozent der Abstimmungserläuterungen Prognosen dazu. Im Vergleich dazu enthalten Entscheidungsgrundlagen insgesamt deutlich weniger häufig Prognosen zu den Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden (in der Regel einschliesslich finanzieller Auswirkungen) sowie zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen. In Abstimmungserläuterungen sind Prognosen zu den Auswirkungen auf Kantone oder Gemeinden allerdings gleich häufig wie zu finanziellen Auswirkungen auf den Bund. Selten wurden hingegen gesellschaftliche Auswirkungen oder Auswirkungen auf die Umwelt quantifiziert, auch wenn solche oftmals in qualitativer Form beschrieben werden.

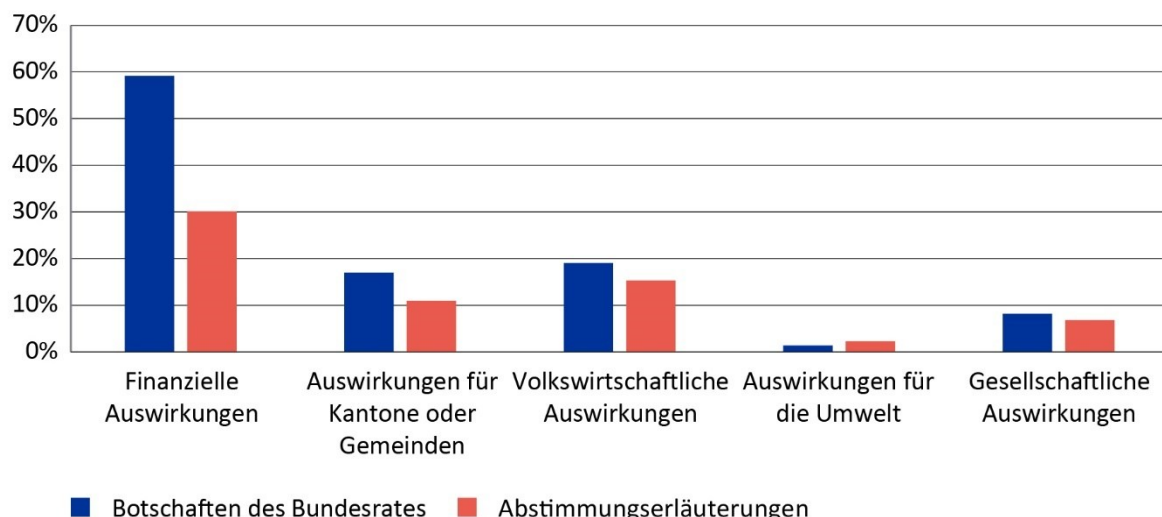


Abbildung 2 Vorkommen von Prognosen in den Entscheidungsgrundlagen nach Art der Auswirkungen in Prozent, Quelle: 193 Entscheidungsgrundlagen (147 Botschaften und 46 Abstimmungserläuterungen) im Zeitraum von November 2020 bis November 2024, Darstellung EFK

Bereits in der Evaluation von 2016 kritisierte die EFK, dass die Auswirkungen für die Umwelt und die Gesellschaft in Botschaften mehrheitlich unzureichend dargestellt wurden.<sup>14</sup> Auch im Rahmen der vorliegenden Evaluation stellt die EFK bei mehreren Entscheidungsgrundlagen fest, dass wesentliche Auswirkungen in den Entscheidungsgrundlagen nicht oder unzureichend thematisiert wurden. So wurden in mehreren Fällen

<sup>14</sup> EFK, 2016

zwar die Kosten einer Vorlage quantifiziert, der Nutzen hingegen eher selten. Beispielsweise enthält die Botschaft zum E-ID-Gesetz keine Quantifizierungen zum möglichen Nutzen durch die Vorlage, obwohl diese gemäss Botschaftsleitfaden auszuweisen wären.

Ein weiteres Beispiel betrifft die Reform zur einheitlichen Finanzierung der Gesundheitsleistungen (EFAS-Reform), bei welcher die Abstimmungserläuterungen eine Prognose zum gesamtwirtschaftlichen Einsparungspotenzial boten. Die Erläuterungen enthielten hingegen lediglich qualitative Informationen zu den Auswirkungen auf die Privathaushalte, beschränkt auf die Krankenkassenprämien. Die Frage der Auswirkungen auf die Privathaushalte war sowohl für die Befürworterinnen und Befürworter als auch für die Gegnerschaft eines der Hauptmotive für die jeweilige Entscheidung.<sup>15</sup> Somit lieferten die bereitgestellten Informationen des Bundes keine quantitativen Grundlagen zur Einordnung entsprechender Argumente.

## **BEURTEILUNG**

Die EFK beurteilt die umfangreiche Liste der Auswirkungen im Botschaftsleitfaden als hilfreich für die Identifikation der erforderlichen Prognosen. Die Liste verdeutlicht den erwarteten Inhalt der darzustellenden Auswirkungen gegenüber den Fachpersonen in konkreter Weise. Verbesserungspotenzial sieht die EFK hingegen in einer breiteren Abdeckung der Prognosen gemäss den Auswirkungen in Art. 141 ParlG. Zwar werden Prognosen in grossem Umfang genutzt, jedoch konzentrieren sie sich vor allem auf die Kostenseite für Bund, Kantone und Volkswirtschaft. Um vollständige Entscheidungsgrundlagen zu schaffen, sollten die Fachämter verstärkt weitere Quantifizierungen vornehmen, insbesondere hinsichtlich des zu erwartenden Nutzens von Vorlagen sowie der gesellschaftlichen und ökologischen Auswirkungen. Werden keine Prognosen gemacht, ist dies in den Entscheidungsgrundlagen transparent auszuweisen und zu begründen.

## **EMPFEHLUNG 1**

## **PRIORITÄT 2**

Die EFK empfiehlt dem Bundesrat, Massnahmen zu treffen, damit die Fachämter vermehrt quantitative Prognosen zu den wesentlichen Auswirkungen gemäss Art. 141 ParlG vornehmen.

## **STELLUNGNAHME DES BUNDESRAATES**

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Der Bundesrat hat der BK den Auftrag erteilt, in Zusammenarbeit mit dem WBF (Seco) die bestehenden Vorgaben (insbesondere zum Quick-Check) dahingehend zu präzisieren, unter welchen Voraussetzungen welche Auswirkungen relevant sind; diese müssten (soweit verhältnismässig) quantifiziert werden. Es soll angestrebt werden, Kriterien zu formulieren, die eingrenzen, in welchen Fällen quantitative Prognosen sinnvoll sind. Die Umsetzung soll im Rahmen der bestehenden Ressourcen erfolgen.

## **2.2 Vorgaben erfüllen wissenschaftliche Standards, bleiben aber teils unpräzise**

Mit den Massnahmen des Bundesrates vom Januar 2020 wurden die Vorgaben zur Darstellung der Prognosen deutlich erweitert. Neu sollen alle Botschaften eine Darstellung der Datenqualität enthalten.

<sup>15</sup> Golder, Lukas, Keller, Tobias et al. (2025), VOX-Analyse November 2024: Nachbefragung und Analyse zur eidgenössischen Volksabstimmung vom 24. November 2024, GFS.Bern, Januar

Konkret sind dabei die jeweiligen Datenquellen, die Aktualität, die Eintretenswahrscheinlichkeit und die Verlässlichkeit der Prognosen auszuweisen.<sup>16</sup>

Seit 2020 enthalten die Weisungen zur Redaktion der Abstimmungserläuterungen verschiedene Vorgaben zur Darstellung von quantitativen Daten, welche in einer Check-Liste zusammengefasst sind. Denen zufolge ist es erforderlich, die verwendeten Datenquellen offenzulegen und eine Einordnung der Verlässlichkeit von quantitativen Angaben vorzunehmen. Zudem müssen die Verfasserinnen und Verfasser ausdrücklich darauf hinweisen, wenn bestimmte Zahlen nicht vorhanden sind. Ausserdem gibt die Check-Liste vor, dass die quantitativen Angaben in den Abstimmungserläuterungen gegenüber jenen in der Botschaft und der parlamentarischen Debatte zu aktualisieren sind, sofern aktuellere Statistiken oder Berechnungen vorliegen.

Darüber hinaus enthält Art. 10a BPR gesetzliche Vorgaben für Abstimmungserläuterungen, die bei der Erstellung zu beachten sind. Diesen zufolge gelten die Grundsätze der Vollständigkeit, Sachlichkeit, Transparenz und Verhältnismässigkeit. Gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts gewährleisten diese Grundsätze die freie Willensbildung der Stimmbevölkerung. Der Bund sei daher verpflichtet, die Stimmberechtigten zur Tragweite der Vorlage und zu möglichen Unsicherheiten der Prognosen zu informieren.<sup>17</sup>

Eine im Rahmen dieser Evaluation durchgeführte Analyse wissenschaftlicher Literatur zur Prognosequalität weist weitgehend Übereinstimmungen mit den Vorgaben der Bundeskanzlei auf. Die Analyse bestätigt, dass die Vorgaben zentrale Aspekte einer transparenten Darstellung abbilden, darunter die systematische Offenlegung der Datenquellen sowie die Berücksichtigung von Aktualität und Vollständigkeit der enthaltenen Prognosen.

Gleichzeitig offenbart der Vergleich mit der konsultierten Literatur, dass einzelne Vorgaben wenig konkretisiert sind. Dies betrifft insbesondere die Vorgabe der Verlässlichkeit, bei welcher der Begriff im Botschaftsleitfaden wenig definiert wird. Dabei umfasst die Verlässlichkeit unterschiedliche Dimensionen. So beinhaltet eine transparente Darstellung der Verlässlichkeit die Angabe von Unsicherheiten, eine Erläuterung der Methodik und ihrer Grenzen sowie die Offenlegung der dem Prognosemodell zugrunde liegenden Annahmen. Auch in den Weisungen zu den Abstimmungserläuterungen wird die Vorgabe zur Einordnung der Prognose wenig präzisiert, sodass nicht deutlich wird, inwiefern auf Unsicherheiten hinzuweisen ist.

## **BEURTEILUNG**

Damit die Entscheidungsträgerinnen und -träger die potenziellen Auswirkungen im Sinne der freien Willensbildung hinreichend einordnen können, ist eine transparente und nachvollziehbare Darstellung der Prognosen essenziell. Vor diesem Hintergrund beurteilt die EFK die Vorgaben zur Darstellung als weitgehend zweckmässig. Auch wenn auf Gesetzes- und Verordnungsebene keine expliziten Anforderungen zur Darstellung bestehen, stellen der Botschaftsleitfaden und die Weisungen zu den Abstimmungserläuterungen eine sinnvolle und verständliche Grundlage dar. Das obligatorische Thematisieren der Datenquellen, der Aktualität und der Verlässlichkeit trägt zu einer transparenten Darstellung der Prognosen bei und entspricht wissenschaftlichen Standards. Einzelne Vorbehalte bestehen jedoch bei der Definition zur Verlässlichkeit und Einordnung der Prognose. Der Botschaftsleitfaden und die Weisungen der Abstimmungserläuterungen sind in der heutigen Form zu vage, da sie die Begriffe unzureichend erläutern. Verbesserungen sind notwendig (siehe Empfehlung 2).

---

<sup>16</sup> Anhang 4 enthält eine vollständige Liste der Vorgaben des Botschaftsleitfadens und der Weisungen zur Redaktion der Abstimmungserläuterungen.

<sup>17</sup> BGE 145 I 207 vom 10. April 2019, S. 216 (Urteil auf Französisch): «Selon la jurisprudence, le résultat d'une votation est faussé lorsque les citoyens ont été informés de manière erronée sur (...) la portée du projet soumis au vote. Il est interdit de passer sous silence des éléments importants pour la décision du citoyen (...).»

## 2.3 Vorgaben werden nicht systematisch angewandt

Im Zuge der Evaluation untersuchte die EFK, inwiefern die Vorgaben in den Botschaften und den Abstimmungserläuterungen tatsächlich angewandt werden. Generell zeigten sich deutliche Qualitätsunterschiede bei der Umsetzung zwischen den analysierten Entscheidungsgrundlagen. So wurden in 67 Prozent der untersuchten Botschaften des Bundesrates die Quellen der zugrunde liegenden Daten offengelegt, während bei einem Drittel der Botschaften keine konsequenten Quellenangaben erfolgten. Die Verlässlichkeit der Prognosen wurde hingegen nur in rund jeder zweiten Botschaft, in 51 Prozent, angemessen thematisiert. Eine hohe Umsetzungsquote zeigte sich bei den Botschaften der ESTV. Bei diesen bewertete die EFK die Darstellung der Verlässlichkeit in acht von zehn Fällen als angemessen.

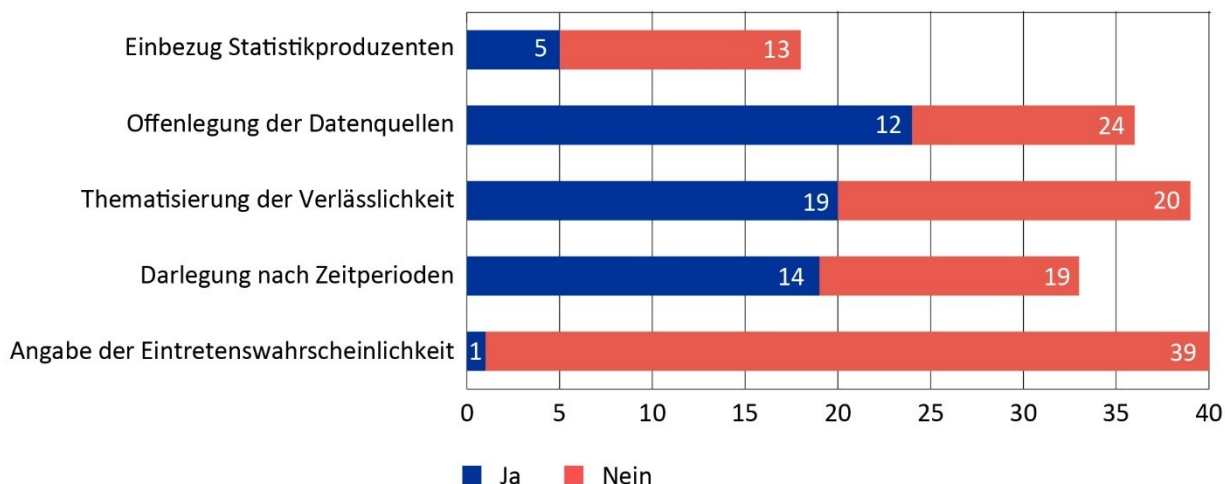


Abbildung 3 Anwendung der Vorgaben im Botschaftsleitfaden in absoluten Zahlen, Quelle: Analyse von 42 Botschaften. Fälle, bei denen eine Vorgabe nicht anwendbar ist, wurden nicht berücksichtigt, Darstellung EFK

Besonders selten fanden die Formulierungshilfen zur Eintretenswahrscheinlichkeit der Prognose Anwendung. Der Botschaftsleitfaden unterscheidet zwischen sieben Abstufungen von «praktisch sicher» bis «extrem unwahrscheinlich», welche die Fachämter nutzen sollen. Die EFK stellt fest, dass in nur einer der untersuchten Botschaften die Eintretenswahrscheinlichkeit mehrheitlich gemäss diesen Begriffen formuliert wurde. In 25 Prozent der Fälle wurde die Eintretenswahrscheinlichkeit zwar thematisiert, jedoch weitestgehend in anderer Form. Gespräche mit den Fachämtern sowie mit der BK ergaben, dass die Zuordnung zu einer der vorgegebenen Kategorien in der Praxis schwierig ist.

### Fall 1 – CO<sub>2</sub>-Gesetz für die Zeit nach 2024

Das CO<sub>2</sub>-Gesetz für die Zeit nach 2024 enthält Massnahmen, welche die Treibhausgasemissionen bis 2030 deutlich senken sollen. Der Bundesrat leitete eine Revision ein, nachdem die Stimmbevölkerung im Juni 2021 die umfassendere Vorlage von 2020 abgelehnt hatte. Um die Planungssicherheit zu gewährleisten, erarbeiteten das Bundesamt für Umwelt (BAFU) und das Generalsekretariat des UVEK (GS-UVEK) bis September 2022 unter Zeitdruck eine neue Botschaft des Bundesrates. Seit dem 1. Januar 2025 sind die neuen Bestimmungen in Kraft.

Die Botschaft enthält verschiedene Prognosen, insbesondere zu den gesamten und den sektoriellen Emissionsentwicklungen bis 2030 (**Abbildung 4**). Diese Prognosen sind ein entscheidender Orientierungspunkt in der schweizerischen Klimapolitik. Die Schweiz hat sich im Rahmen des Pariser Klimaabkommens dazu verpflichtet, ihre Treibhausgasemissionen bis 2030 deutlich zu senken. Die Prognosen sollten deshalb Aufschluss darüber geben, ob die geplanten Massnahmen zur Erfüllung dieser internationalen Verpflichtungen ausreichen.

Trotz ihrer hohen Relevanz halten die Prognosen die meisten Vorgaben zur Darstellung nicht ein, da zentrale Aspekte zur Schaffung von Transparenz unberücksichtigt bleiben. So enthält die Botschaft keinerlei Hinweise zu den verwendeten Datenquellen und zur Methodik der Emissionsprognosen. Zudem stellt die Botschaft die geschätzten Effekte der einzelnen Massnahmen nicht dar.

Dies, obwohl das BAFU entsprechende Schätzungen pro Massnahme als Grundlage für die sektoriellen Prognosen vorgenommen hatte. Dadurch bleibt unklar, welchen prognostizierten Beitrag die vorgeschlagenen Massnahmen konkret zur Emissionsentwicklung leisten. Somit liegen den Entscheidungsträgerinnen und -trägern wesentliche Informationen nicht vor.

Auch erfolgt in der Botschaft keine Thematisierung der Unsicherheiten der Prognosen. Das BAFU und das GS-UVEK stellen in der Botschaft nicht dar, dass es sich bei den Prognosen um Schätzungen mit erheblichen Unsicherheiten handelt. So nennt die Botschaft bis 2030 «eine Verminderung von 28 Prozent gegenüber 1990» im Verkehrssektor, was die höchste prognostizierte Reduktion der Emissionen aller Sektoren gegenüber 2021 darstellt (**Abbildung 4**). Abklärungen der EFK mit Wissenschaftlern zu Klimapolitik und nachhaltiger Mobilität ergaben, dass insbesondere im Verkehrsbereich grosse Unsicherheiten zu den zu erwartenden Reduktionen bestehen, etwa aufgrund schwer vorhersehbarer technologischer Entwicklungen und des Marktanteils von Elektrofahrzeugen. Da die Botschaft diese Einschränkungen nicht darlegt, bleibt die Verlässlichkeit dieser Prognosen unklar.

Indiziert auf 1990 = 100%

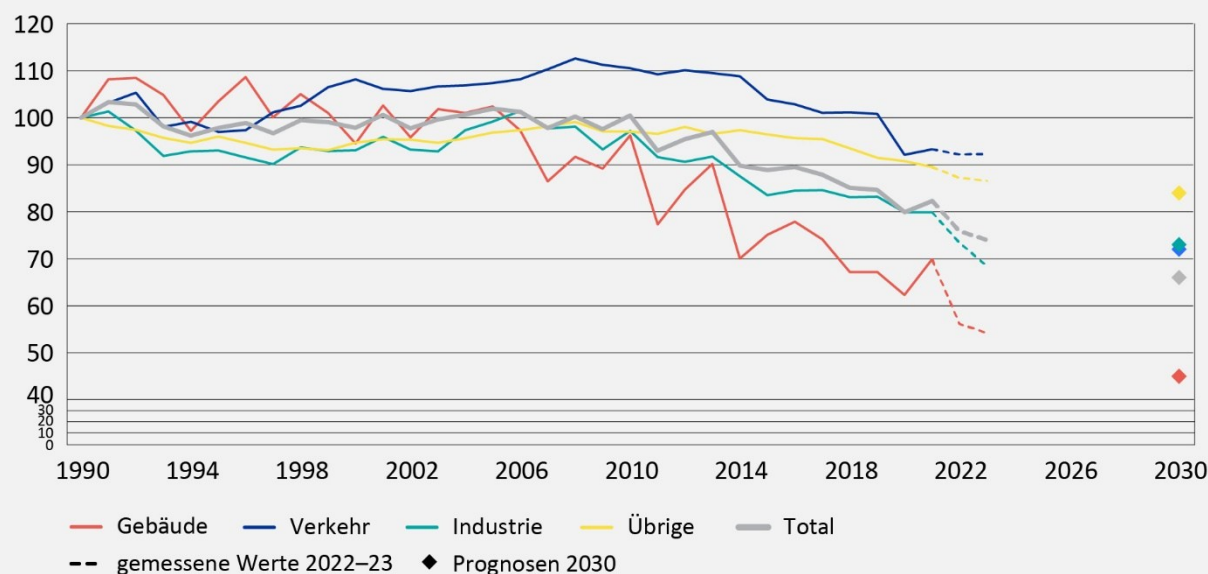


Abbildung 4 Entwicklung der Treibhausgasemissionen der Schweiz nach Sektoren mit Prognose für 2030, indiziert 1990 = 100 Prozent. Die Prognose basiert auf den Daten des Treibhausgasinventars bis 2021. Quelle: Treibhausgasinventar bis 2023, BAFU<sup>18</sup> und Botschaft<sup>19</sup>, Darstellung EFK

## Tabellen zur Datenqualität werden kaum erstellt

Ein besonders niedriger Umsetzungsgrad zeigte sich bei der Tabelle zur Datenqualität, welche der Bundesrat im Januar 2020 für Botschaften einführte. Diese Tabelle soll alle quantitativen Prognosen der Botschaft erfassen und Angaben zu Datenquellen, Aktualität und Verlässlichkeit liefern, um eine systematische und hochwertige Darstellung zu gewährleisten. Gemäss Botschaftsleitfaden ist die Erstellung und Nachführung der Tabelle dann obligatorisch, wenn die Angaben nicht bereits im Text der Botschaft stehen.

Tatsächlich wird die Tabelle kaum publiziert oder erstellt. In keiner der untersuchten Botschaften wurde die Tabelle veröffentlicht – auch nicht in Fällen, in welchen eine Diskussion der Verlässlichkeit im Text fehlte und somit eine Veröffentlichung erforderlich gewesen wäre. In sechs Fallstudien wurde zusätzlich überprüft, ob die Tabelle erstellt wurde. In keiner dieser Fallstudien lag eine solche Tabelle vor.

Die Interviews mit Fachverantwortlichen offenbarten zwei Gründe für die fehlende Anwendung der Tabelle. Zum einen war die Anforderung zur Erstellung nicht allen Fachpersonen bekannt. Zum anderen

<sup>18</sup> BAFU (2025), Entwicklung der Treibhausgasemissionen der Schweiz seit 1990 (April 2025), Datenset

<sup>19</sup> Siehe Botschaft zur Revision des CO<sub>2</sub>-Gesetzes für die Zeit nach 2024, 16. September

kannten die Fachpersonen zwar die Vorgabe, entschieden sich aber gegen die Erstellung. Sie schätzten den Aufwand als zu hoch und den Mehrwert als zu gering ein.

## Fall 2 – Bundesgesetz über die Tonnagesteuer

Die Botschaft zum Bundesgesetz über die Tonnagesteuer auf Seeschiffen wurde der Bundesversammlung im Mai 2022 vorgelegt.<sup>20</sup> Ziel des Gesetzes war es, Schifffahrtsunternehmen die Möglichkeit zu geben, wahlweise nach Tonnage statt nach Gewinn besteuert zu werden. Das Gesetz wurde im März 2024 vom Ständerat abgelehnt.

Die Botschaft enthält eine Prognose zu den finanziellen Auswirkungen, die auf einer externen Studie basiert.<sup>21</sup> Demnach wären bei Inkrafttreten jährlich 84 Millionen Franken an zusätzlichen Steuereinnahmen sowie 96 Millionen Franken für die erste und zweite Säule der Alterssicherung angefallen. Die ESTV verzichtete hingegen auf die Erstellung einer eigenen Prognose, da sie über keine Daten für eine verlässliche Prognose verfügt habe.

Die ESTV ordnet die Prognose in der Botschaft kritisch ein und weist auf mehrere Faktoren hin, die eine Überschätzung der Effekte wahrscheinlich machen. In der Botschaft wird jedoch nicht erwähnt, dass die Studie von einer Interessenorganisation der Schifffahrtsbranche in Auftrag gegeben wurde, was die Objektivität der Angabe beeinträchtigen könnte.

## Unzureichende Umsetzung der Grundsätze zur Transparenz und Vollständigkeit in Abstimmungserläuterungen

Die Analyse der Abstimmungserläuterungen zeigt gegenüber den Botschaften eine leicht höhere Einhaltung der Vorgaben. In 86 Prozent der Prognosen enthalten die Erläuterungen die Quellen der Prognose, beispielsweise, indem sie auf die RFA-Berichte oder die Botschaften verweisen. Hinsichtlich der Verlässlichkeit lässt sich feststellen, dass die meisten Abstimmungserläuterungen zwar darauf hinweisen, dass die Angaben auf Schätzungen beruhen. In mehreren Abstimmungserläuterungen liegen jedoch keine ausreichenden Informationen zur Verlässlichkeit der Prognosen vor. Insgesamt ist die Verlässlichkeit in 64 Prozent der Prognosen nachvollziehbar dargestellt. Bezüglich der Aktualität der Prognosen ist in 71 Prozent der untersuchten Fälle erkennbar, auf welchen Zeitpunkt sich die Prognosen beziehen beziehungsweise wann sie erstellt wurden.

Im Rahmen der Evaluation untersuchte die EFK die Prognosen in drei Abstimmungserläuterungen im Detail, um die Einhaltung der Grundsätze gemäss Art. 10a BPR zu überprüfen. Bei den Fallstudien zum Ausbauschnitt 2023 der Nationalstrassen und zur Massentierhaltungsinitiative stellte die EFK fest, dass die Erläuterungen wesentliche Informationen über die zu erwartende Tragweite dieser Vorlagen nicht berücksichtigten (siehe Fälle 3 und 4).

---

<sup>20</sup> Siehe Botschaft zum Bundesgesetz über die Tonnagesteuer auf Seeschiffen, 4. Mai 2022

<sup>21</sup> Institut d'économie appliquée CREA (2020), Le pôle économique maritime suisse et la taxe au tonnage, Faculté des hautes études commerciales Lausanne, im Auftrag der Swiss Shipowners Association

### Fall 3 – Ausbauschnitt 2023 der Nationalstrassen

Am 24. November 2024 stimmte die schweizerische Stimmbevölkerung über den Bundesbeschluss zum Ausbauschnitt 2023 der Nationalstrassen ab und lehnte diesen mit rund 53 Prozent Nein-Stimmen ab. Ziel dieses Bundesbeschlusses war der Ausbau des Nationalstrassennetzes auf sechs Abschnitten. Den Abstimmungserläuterungen zufolge waren «Kosten von 4,9 Milliarden Franken geplant», welche sich aus den «konkreten Kosten» der sechs Projekte ergeben hätten.<sup>22</sup>

Die EFK stellt fest, dass die Prognose in den Abstimmungserläuterungen wesentliche Kostenfaktoren weder berücksichtigt noch darauf hingewiesen wird, ob diese enthalten sind oder nicht. So erfolgte die Schätzung ohne Einbezug der Mehrwertsteuer und der Teuerung, welche um rund 14,3 Prozent anstieg.<sup>23</sup> Gemäss ASTRA wurde aus Gründen der Verständlichkeit darauf verzichtet. Hinweise zur Nichtberücksichtigung der Mehrwertsteuer und zum Kostenstand 2020 sind jedoch nur in der Botschaft des Bundesrates und nicht in den Abstimmungserläuterungen enthalten.<sup>24</sup> In den Abstimmungserläuterungen wird zwar in einer Fussnote auf die Botschaft verwiesen, ohne dass aber explizite Angaben zu diesen Kostenfaktoren gemacht werden, was keine hinreichende Transparenz schafft.

Zusätzlich basierte die Kostenprognose nicht auf dem aktuellsten Stand. Für drei Projekte lagen aktualisierte Kostenschätzungen von zusätzlich 172 Millionen Franken gegenüber den Zahlen aus der Botschaft vor.<sup>25</sup> Trotzdem haben GS-UVEK und ASTRA diese aktuelleren Kostenschätzungen nicht ausgewiesen.

Im Zuge dieser Evaluation erfasste die EFK die Höhe der weiteren Kosten, die im Rahmen des Ausbauschnittes zu erwarten gewesen wären (**Tabelle 2**). Auf Basis davon geht die EFK von rund 1,4 Milliarden Franken aus, welche nicht in den Abstimmungserläuterungen ausgewiesen wurden.

	Kosten in Millionen Franken
<b>Projektkosten gemäss Abstimmungserläuterungen*</b>	4'913
<b>Aktualisierte Kostenschätzungen der Projekte</b>	172
<b>Teuerung</b>	742
<b>Mehrwertsteuer (8,1 Prozent)</b>	472
<b>Summe der direkten Kosten</b>	6'299

Tabelle 2 Prognose zu den finanziellen Auswirkungen des Bundesbeschlusses zum Ausbauschnitt 2023 unter Berücksichtigung der Mehrwertsteuer, der Teuerung sowie den aktualisierten Kostenschätzungen. Für die Kostenschätzungen der sechs Projekte des Ausbauschnittes gelten Bandbreiten von +/- 15 (für drei zwischenzeitlich konkretisierte Projekte) bis +/- 30 Prozent. \* in Abstimmungserläuterung auf 4,9 Milliarden Franken abgerundet.

Im Abstimmungskampf nannten sowohl Befürworter als auch die Gegnerschaft teilweise 5,3 Milliarden Franken als Gesamtkosten, da der Verpflichtungskredit zusätzlich Kosten für zukünftige Projekte enthält. GS-UVEK und ASTRA verzichteten in den Abstimmungserläuterungen auf eine Aufschlüsselung des Verpflichtungskredits und lieferten damit keine Begründung für die resultierende Kostendifferenz.

<sup>22</sup> Siehe Abstimmungserläuterungen zur Volksabstimmung vom 24. November 2024, BK (Herausgeberin)

<sup>23</sup> Siehe BFS, Baupreisindex für Tiefbau, Entwicklung zwischen Oktober 2020 bis April 2024. Die aufgelaufene Teuerung war in dieser Periode aussergewöhnlich hoch.

<sup>24</sup> Siehe Botschaft zum Zahlungsrahmen Nationalstrassen 2024–2027, zum Ausbauschnitt 2023 für die Nationalstrassen, zum Verpflichtungskredit und zur Änderung des Bundesbeschlusses über das Nationalstrassennetz, 22. Februar 2023

<sup>25</sup> Informationen des ASTRA zum Stand der Projekte 2024 zuhanden der EFK

#### Fall 4 – Massentierhaltungsinitiative

Am 25. September 2022 stimmte die schweizerische Stimmbevölkerung über die Massentierhaltungsinitiative ab und lehnte diese mit rund 63 Prozent Nein-Stimmen klar ab. Die Initiative hatte zum Ziel, die Massentierhaltung aus Gründen des Tierwohls zu verbieten. Die Initiative sah für die Umstellung auf entsprechende Haltungsformen eine 25-jährige Übergangsfrist vor.<sup>26</sup>

Die Abstimmungserläuterung enthält eine Prognose zu den Umbaukosten für Betriebe, welche das Forschungsbüro Infras im Rahmen einer RFA im Auftrag des Bundesamtes für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) erstellte. Demnach «gehen [diese Berechnungen] von jährlichen Mehrkosten von insgesamt 0,4 bis 1,1 Milliarden Franken aus».

Den Abstimmungserläuterungen zufolge wäre somit im Falle einer Annahme mit jährlich wiederkehrenden Kosten in der angegebenen Bandbreite zu rechnen gewesen. Diese Darstellung entspricht jedoch nur teilweise den Ergebnissen der Kostenprognose von Infras. Die Studie weist lediglich Kosten in dieser Höhe für die letzten fünf Jahre vor Ablauf der Übergangsfrist aus. Die Effekte in den 20 Jahren davor wie auch in der Folgezeit seien dagegen «wesentlich geringer».<sup>27</sup> Die Abstimmungserläuterungen enthalten keinen Hinweis zu dieser zeitlichen Begrenzung und suggerieren somit deutlich höhere Kosten bei Annahme der Initiative.

Darüber hinaus weisen die Abstimmungserläuterungen lediglich die Kosten für die Betriebe aus. Die Vorgaben der RFA verlangen hingegen, dass bei den Ergebnissen sowohl die Kosten- als auch die Nutzenseite berücksichtigt wird.<sup>28</sup> Die RFA enthält auch quantitative Prognosen zum volkswirtschaftlichen Nutzen der Volksinitiative. Demnach hätte die Initiative positive Auswirkungen auf die Biodiversität, die einen volkswirtschaftlichen Nutzen zwischen 30 und 140 Millionen Franken in den letzten fünf Jahren vor Ablauf der Übergangsfrist ergeben hätten. Dies wurde nicht offengelegt.

#### Fall 5 – EFAS-Reform

Die EFAS-Reform (Einheitliche Finanzierung ambulant und stationär) war Gegenstand der Volksabstimmung vom 24. November 2024 und wurde mit einem Ja-Anteil von rund 53 Prozent angenommen. Ziel der Reform ist es, Fehlanreize durch eine einheitliche Finanzierung von ambulanten und stationären Gesundheitsleistungen zu beseitigen. Die Abstimmungserläuterungen enthalten eine Prognose zum Einsparpotenzial, welches «bis zu 440 Millionen Franken pro Jahr» betragen könnte.<sup>29</sup>

Trotz ihrer notwendigen Kürze ordnen die Abstimmungserläuterungen das Einsparpotenzial transparent ein. Einerseits präsentieren sie die geschätzten Kosten als Bandbreite. Andererseits enthalten sie Hinweise, dass es sich bei der Prognose lediglich um eine «grobe Schätzung» handle und die Angaben bloss «veranschlagt» werden könnten. Damit verdeutlichen die Erläuterungen in nachvollziehbarer und transparenter Weise, dass die Prognosen mit erheblichen Unsicherheiten verbunden sind und eine grosse Bandbreite umfassen.

---

<sup>26</sup> Siehe Abstimmungserläuterungen zur Volksabstimmung vom 25. September 2022, BK (Herausgeberin)

<sup>27</sup> Vettori, Anna, Oberpriller, Quirin et al. (2021), Regulierungsfolgenabschätzung Massentierhaltungsinitiative und direkter Gegenentwurf, Infras, im Auftrag des BLV, S. 8

<sup>28</sup> Siehe Richtlinien des Bundesrates für die Regulierungsfolgenabschätzung bei Rechtsetzungsvorhaben des Bundes (RFA-Richtlinien) vom 6. Dezember 2019, Stand 1. Oktober 2024

<sup>29</sup> Siehe Abstimmungserläuterungen zur Volksabstimmung vom 24. November 2024, BK (Herausgeberin)

## **BEURTEILUNG**

Generell beurteilt die EFK die Beachtung des Botschaftsleitfadens und der Weisungen als unzureichend. Insgesamt sind die Praktiken der Verwaltungseinheiten stark uneinheitlich, wodurch die Prognosen häufig die Anforderungen an eine systematische und transparente Darstellung verfehlen. Dies zeigt, dass die Weisungen zur Redaktion der Abstimmungserläuterungen und der Botschaftsleitfaden allein keine konsequente Umsetzung der Prognosen bewirken. Die EFK sieht darum eine höhere Verbindlichkeit der wichtigsten Vorgaben als erforderlich. Bei der ESTV zeigt sich, dass das Amt aus den Vorkommnissen im Fall der Heiratsstrafe Lehren gezogen hat, die zu einer weitgehend transparenten Praxis der Prognosedarstellung führen.

Zahlreiche Botschaften des Bundesrates erfüllen die bestehenden Vorgaben nicht. Insbesondere zeigt sich, dass Einschränkungen in Bezug auf die Prognosen zu selten transparent gemacht werden. Besonders geringe Anwendung findet die Tabelle zur Datenqualität, obwohl der Bundesrat ihre Verwendung 2020 als obligatorisch erklärte. Die EFK bewertet ihren Mehrwert darum als gering. Auch die zahlreichen Abstufungen, welche der Botschaftsleitfaden zur Eintretenswahrscheinlichkeit vorsieht, erweisen sich in der Praxis als schwer umsetzbar und finden daher in den Botschaften nur selten Anwendung.

Bei den Abstimmungserläuterungen sieht die EFK wesentlichen Verbesserungsbedarf bei der Einhaltung der gesetzlich verankerten Grundsätze, vor allem der Vollständigkeit und der Transparenz. Diese sind essenziell, damit die Stimmbevölkerung ihr Grundrecht auf freie Willensbildung wahrnehmen kann. Die Bundesverwaltung sollte daher im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesgerichts die vollständige Tragweite der Vorlage und die Unsicherheiten der Prognose unmittelbar in den Abstimmungserläuterungen darstellen. Eine entsprechende Darstellung lediglich in der Botschaft ist ungenügend, da die Stimmbevölkerung nicht die primäre Zielgruppe der Botschaften darstellt. Beispielsweise sollten Aspekte wie die Mehrwertsteuer, Mehrkosten infolge der Teuerung oder der geltende Zeitraum einer Prognose direkt in den Abstimmungserläuterungen berücksichtigt werden.

## **EMPFEHLUNG 2**

**PRIORITÄT 1**

Die EFK empfiehlt dem Bundesrat, die wichtigsten Vorgaben für eine transparente Darstellung von Prognosen und ihrer Verlässlichkeit in einem Erlass festzulegen, um die Verbindlichkeit der Vorgaben zu erhöhen.

## **STELLUNGNAHME DES BUNDESRATES**

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Der Bundesrat wird die Vorgaben voraussichtlich in einer Weisung festlegen. Neben der Schaffung einer neuen Weisung wird auch die Präzisierung und Vereinfachung der bestehenden Vorgaben geprüft.

## 3 PROZESSE ZUR ERSTELLUNG DER PROGNOSEN

---

### 3.1 Fehlende Datenkompetenzen und Unabhängigkeit können Prognosequalität beeinträchtigen

Der Prognoseprozess reicht von der Identifikation erforderlicher Prognosen über deren Erstellung bis hin zur Darstellung in den Entscheidungsgrundlagen. Während dieses Prozesses setzt eine hohe Prognosequalität die konsequente Einbindung fundierter Datenanalysekompetenzen voraus. Die Durchführung oder Begleitung der Prognoseerstellung erfordert methodisches Fachwissen, während die korrekte Darstellung ein umfassendes Verständnis des Prognoseinhalts und der damit verbundenen Unsicherheiten verlangt.

Auf Bundesebene gibt es keine verbindlichen Vorgaben, Datenanalyseexpertinnen und -experten in die Erstellung von Entscheidungsgrundlagen einzubeziehen. Dennoch werden in der Bundesverwaltung Datenanalysekompetenzen auf verschiedene Weisen herangezogen. Spezifische Fachabteilungen, die für Prognosen oder andere Berechnungen zuständig sind, übernahmen gemäss der Befragten bei 30 Prozent der untersuchten Vorhaben die Prognoseerstellung und waren bei weiteren 17 Prozent unterstützend tätig. Fehlen die entsprechenden Kompetenzen innerhalb des Amtes, werden in einigen Fällen externe Mandate vergeben, zum Beispiel an Forschungsinstitute, wissenschaftliche Fachpersonen oder Interessengruppen. Diese führten bei 28 Prozent der untersuchten Vorhaben die Prognosen durch und begleiteten bei weiteren 17 Prozent die Erstellung.

In zwei untersuchten Fallstudien zeigte sich, dass auch bei externen Mandaten die Notwendigkeit von Datenanalysekompetenzen innerhalb der Projektteams besteht. Für das Tabakproduktegesetz des BAG sowie die Massentierhaltungsinitiative des BLV beauftragten die Fachämter externe Büros zur Durchführung einer RFA. Da die Projektteams keine Datenanalyseexperten umfassten, konnten diese die externen Büros kaum methodisch begleiten und nach Abschluss keine eigene Überprüfung der Prognosequalität durchführen. Im Falle der Massentierhaltungsinitiative prüften die verwaltungsexternen Prognoseerstellerinnen und -ersteller die Darstellung in der Botschaft. Bei den Abstimmungserläuterungen erfolgte eine solche Kontrolle hingegen nicht. Die EFK stellt fest, dass die Darstellung der prognostizierten Auswirkungen in diesen Erläuterungen unvollständig ist (siehe Fall 4, Kapitel 2.3).

Dagegen verfügte das Projektteam zur EFAS-Reform während des gesamten Projekts über einen sachverständigen Ökonomen. Diese Expertise erwies sich als vorteilhaft, da das BAG die mit den Prognosen beauftragten externen Büros methodisch begleiten und die Unsicherheiten der Prognoseergebnisse nachvollziehen konnte. In diesem Fall erachtete die EFK die Darstellung der Prognose sowie der damit verbundenen Unsicherheiten als vorbildlich (siehe Fall 5, Kapitel 2.3).

#### Risiko von politischer Einflussnahme

Die Entscheidungsgrundlagen zielen darauf ab, objektive Informationen bereitzustellen, die frei von politischer Einflussnahme sind. Das Risiko einer Beeinflussung stellt sich insbesondere bei Vorlagen von grosser politischer Tragweite. Beispielsweise nehmen die Generalsekretariate (GS) beim Verfassen der Abstimmungserläuterungen eine zentrale Rolle ein. Dabei kann ein Interessenkonflikt entstehen: Die GS verfolgen einerseits politische Zielsetzungen und haben daher ein Interesse daran, dass die präsentierten Auswirkungen im Sinne des Departements ausfallen. Andererseits sind die Auswirkungen objektiv und nachvollziehbar darzustellen. Dies führt zu einer Spannung zwischen politischen Interessen und der Verpflichtung zu objektiver Information, was sich auch in der Prüfung bemerkbar machte. Im Rahmen von Interviews haben sich Mitarbeitende geäussert, wonach ein politischer Druck vonseiten GS spürbar war, wie und welche Prognosen in den Entscheidungsgrundlagen dargestellt werden sollten.

## **BEURTEILUNG**

Die EFK erachtet als kritisch, dass die Vorgaben des Bundes keine konsequente Einbindung von internen oder externen Datenexpertinnen und -experten über den gesamten Entstehungsprozess der Entscheidungsgrundlagen vorsehen. Datenspezialistinnen und -spezialisten kennen die Risiken im Umgang mit Prognosen und können am besten das geeignete methodische Vorgehen identifizieren. Solche Fachkenntnisse sind auch bei der Begleitung externer Mandate im Gesamtprozess von der Erstellung bis zur Darstellung der Prognosen erforderlich.

Zudem benötigen die Projektteams auch im Redaktionsprozess Expertise im Umgang mit Prognosen. Die EFK sieht im durchgängigen Einbezug eines Datenexperten bei der EFAS-Reform einen massgeblichen Faktor für die transparente Darstellung der Prognosen in den Entscheidungsgrundlagen. Im Falle der Massentierhaltungsinitiative hätte eine transparentere Darstellung erreicht werden können, wenn die Prognoseproduzentinnen und -produzenten auch für die Abstimmungserläuterungen konsultiert worden wären. Ein solcher Einbezug, ob intern oder extern, würde nach Einschätzung der EFK geringe zusätzliche Ressourcen benötigen, gleichzeitig jedoch einen grossen Mehrwert bieten.

Die politische Einflussnahme stellt bei Prognosen ein wesentliches Risiko für die Prognosequalität dar. Solche Eingriffe kommen zwar nur vereinzelt vor, stehen jedoch im Widerspruch zum Anspruch des Bundesrates, objektive Entscheidungsgrundlagen bereitzustellen. Diese Beeinflussungen sind problematisch, da sie die Glaubwürdigkeit von Prognosen massgeblich untergraben können.

## **EMPFEHLUNG 3**

## **PRIORITÄT 2**

Die EFK empfiehlt dem Bundesrat, den Fachämtern vorzuschreiben, Datenexpertinnen und -experten bei Rechtsetzungsvorhaben von erheblicher Tragweite von der Erstellung bis zur Darstellung der Prognosen einzubeziehen, um die erforderlichen fachlichen Kompetenzen sicherzustellen.

## **STELLUNGNAHME DES BUNDESRATES**

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Der Bundesrat hat das EDI (BFS) beauftragt, zusammen mit den mitinteressierten Stellen (SECO, EFV, BJ) Kriterien dafür zu definieren, in welchen Fällen der Beizug von Datenexpertinnen und -experten erfolgen muss und wie dabei vorzugehen ist. Die Umsetzung soll ressourcenschonend erfolgen.

### **3.2 Qualitätskontrollen im heutigen System unzureichend etabliert**

Im Rahmen der Massnahmen vom Januar 2020 beschloss der Bundesrat erstmals Qualitätskontrollen zum Inhalt der Prognosen in Botschaften. Demnach gilt bei der Verwendung von Daten der Bundesstatistik, dass die zuständigen Statistikproduzenten ab der Erarbeitung der Vorlage in die Prognoseerstellung einbezogen werden. Ziel ist es, valide Schlussfolgerungen aus den genutzten Daten sicherzustellen. Umfassendere Qualitätskontrollen, etwa zu weiteren verwendeten Datengrundlagen sowie zu den Prognosemodellen, sind für die Botschaften auf Bundesebene nicht vorgesehen.

Für sämtliche Zahlen in den Abstimmungserläuterungen schreiben die Weisungen zur Redaktion der Abstimmungserläuterungen eine Plausibilisierung vor. Die Weisungen legen hingegen weder Umfang noch Qualität der Plausibilisierung fest; offen bleibt insbesondere, wer die Qualitätskontrolle durchführt und welche Aspekte zu prüfen sind. Nach den derzeitigen Anforderungen könnte die Plausibilisierung somit durch die Prognoseerstellenden selbst erfolgen, was jedoch nicht einer unabhängigen Qualitätskontrolle gemäss dem Vier-Augen-Prinzip gleichkommt.

Trotz bestehender Vorgaben führen die Statistikproduzenten des Bundes überwiegend keine Überprüfungen der Datengrundlagen durch. Die Umfrage im Rahmen dieser Evaluation zeigt, dass in 43 Prozent der untersuchten Botschaften Daten weiterer Bundesämter in die Prognosemodelle eingespeist wurden. Allerdings überprüften die Bundesämter, welche die Daten lieferten, lediglich in 28 Prozent dieser Fälle die korrekte Integration der Daten oder die Plausibilität des Modells. In den restlichen 72 Prozent blieb die obligatorische Kontrolle aus.

## **Selten formalisierte Qualitätskontrollen auf Ämterebene**

Innerhalb der Fachämter führen häufig weitere Mitglieder der Projektgruppe Kontrollen der Prognosemodelle oder ihrer Datengrundlagen durch. Der Umfrage zufolge war dies in 67 Prozent der Vorhaben der Fall. In 69 Prozent wurden die Prognosen durch einen Vorgesetzten mindestens teilweise überprüft. Bei 30 Prozent der Fälle waren auch Personen von Stab oder Direktion in die Kontrolle der Prognosen eingebunden.

Die Prozesse zur Qualitätskontrolle sind jedoch nur selten formalisiert. Nur in einem Viertel der befragten Fachämter bestehen neben den Vorgaben der BK zusätzliche Anforderungen an Prognosen. Dazu zählen das BSV und die ESTV, welche infolge der Vorkommnisse (Fall Heiratsstrafe sowie AHV-Finanzperspektiven) Qualitätskontrollen nach dem Vier-Augen-Prinzip festlegten. Beide Ämter haben in ihren internen Weisungen einen Prozess definiert, der vorsieht, dass sämtliche Prognosen von mindestens einer zweiten sachverständigen Person kontrolliert werden. Dadurch solle das Vertrauen in die Qualität der Prognosen gestärkt werden.

## **Begrenzter Einfluss von Bundeskanzlei und Ämterkonsultationen**

Die BK ist sowohl bei den Botschaften des Bundesrates als auch bei den Abstimmungserläuterungen in eine Qualitätskontrolle zur Einhaltung der Vorgaben eingebunden. Bei den Botschaften ist sie erst in einer späten Phase involviert und überprüft vor der Ämterkonsultation insbesondere formelle und sprachliche Aspekte. Bei den Abstimmungserläuterungen dagegen ist die BK von Anfang an im Erstellungsprozess aktiv beteiligt. Sie trägt die Gesamtverantwortung über die Redaktion und arbeitet gemeinsam mit den GS und Fachämtern an den Texten mit, um die Objektivität der Erläuterungen zu fördern.

Ihre Rolle bezüglich der Prognosen ist hingegen gering. Zwar stellt die BK in einigen Fällen kritische Rückfragen zu den enthaltenen Prognosen. Sie verfügt jedoch nicht über die erforderlichen fachlichen Kompetenzen für eine umfassende Prüfung der Qualität und Darstellung der Prognose. Stattdessen ist sie auf die Informationen der Fachämter und der GS angewiesen und hat damit eine eingeschränkte Einflussposition. Entsprechend liegt die Verantwortung für die Einhaltung der Anforderungen an Prognosen weitgehend bei den Fachämtern und den GS.

Auch im Rahmen der Ämterkonsultationen stehen die Prognosen selten im Zentrum der Überprüfungen. Sowohl bei den Botschaften als auch bei den Abstimmungserläuterungen ist eine Konsultation der weiteren Bundesämter vorgesehen. Diese Phase stellt einen wichtigen Schritt der Qualitätssicherung für den allgemeinen Inhalt der Entscheidungsgrundlagen dar. Es bestehen jedoch keine expliziten Zuständigkeiten für die Überprüfung der Prognosequalität durch die Fachämter. Dementsprechend nehmen die Ämter nur selten Bewertungen der enthaltenen quantitativen Angaben vor. So hatten die Prognosen in den untersuchten Fallstudien innerhalb der Konsultationen keine Relevanz. Folglich ist der Beitrag der Ämterkonsultationen zur Qualitätssicherung von Prognosen als gering einzuschätzen.

## **Teilweise externe Kontrollen zum Prognoseinhalt**

Neben einem amtsinternen Kontrollprozess sehen die Weisungen der ESTV und des BSV auch externe Kontrollen vor. Prognosen mit hoher politischer Relevanz sollen durch externe Sachverständige, etwa aus der Wissenschaft, validiert werden, um die Glaubwürdigkeit der Berechnungen zu verbessern. Beispielsweise sollen künftig externe Fachleute die AHV-Prognosen alle drei Jahre überprüfen. Die ESTV hat bei mehreren Gesetzgebungsverfahren Mandate zur Überprüfung der Methodik vergeben, worunter zu den Prognosen zum Bundesgesetz über die Individualbesteuerung.

Auf Bundesebene gibt es derzeit keine verbindlichen Kriterien, wann und in welcher Form externe Kontrollen von Prognosen durchzuführen sind. Dennoch werden in Einzelfällen derartige Überprüfungen vorgenommen. Laut der Umfrage im Rahmen dieser Evaluation erfolgten bei 24 Prozent der Prognosemodelle, die vollständig innerhalb der Bundesverwaltung erstellt wurden, mindestens teilweise Plausibilisierungen durch externe Fachpersonen. Diese stammten aus der Wissenschaft, aus Interessenverbänden oder aus spezialisierten externen Büros.

Bei einzelnen Rechtsetzungsvorhaben mit grosser politischer Tragweite wurden hingegen keine externen Überprüfungen durchgeführt. Beispielsweise beschränkten sich die Kontrollen bei den Prognosen zur Emissionsentwicklung, wie sie in der Botschaft zum CO<sub>2</sub>-Gesetz nach 2024 dargestellt sind, auf interne Prüfungen durch die Prognoseersteller. Diese Prognosen spielen eine wesentliche Rolle für die Einschätzung zur Erreichung der Klimaziele, sodass in der Wissenschaft zahlreiche alternative Projektionen vorliegen. Folglich könnte die Einbindung externer Fachpersonen in solchen Fällen dazu beitragen, die Unabhängigkeit und Robustheit der Prognosen zu stärken.

## Überwiegend keine Veröffentlichung von Prognosemodellen und Daten

Neben internen oder mandatierten Prüfungen trägt auch die öffentliche Zugänglichkeit von Daten und Modellen wesentlich zur Qualitätssicherung von Prognosen bei. Sie erhöht die Transparenz und bietet externen Akteurinnen und Akteuren, etwa aus der Wissenschaft, die Möglichkeit einer unabhängigen und kritischen Kontrolle.

Bislang veröffentlichen Bundesämter die Prognosemodelle und Daten jedoch nur in geringem Umfang. Gemäss der Umfrage sind lediglich in 11 Prozent der untersuchten Prognosen die Daten öffentlich zugänglich (**Abbildung 5**). Die Beschreibung der Berechnungsmodelle, inklusive der Methodik und Formeln, ist gemäss Umfrageteilnehmenden in 20 Prozent der Fälle öffentlich verfügbar.

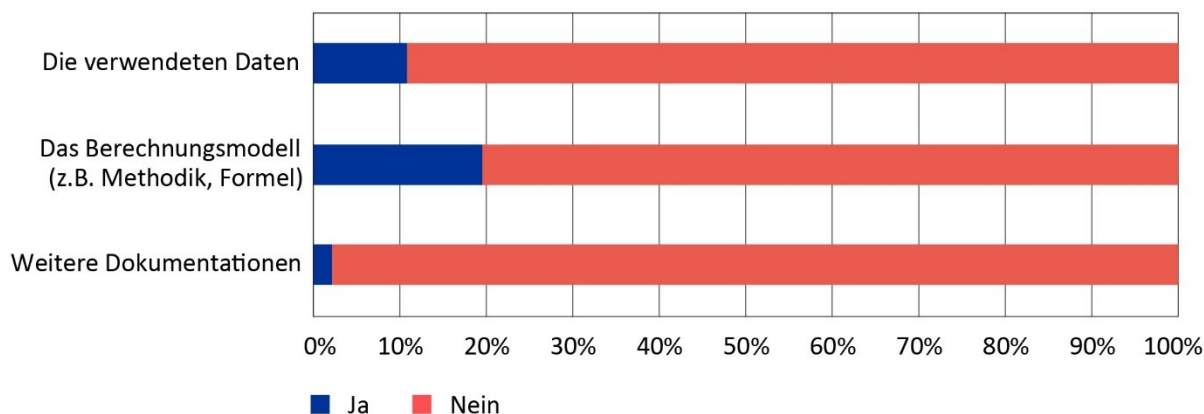


Abbildung 5 Veröffentlichung verschiedener Aspekte der Prognose (Umfrage unter Fachverantwortlichen bei Rechtsetzungsvorhaben, n = 46, Darstellung EFK)

Mit dem Gesetz über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (EM BAG) werden die Anforderungen an die Veröffentlichung der zugrunde liegenden Daten von Prognosemodellen erhöht. Das Gesetz ist seit Anfang 2024 in Kraft und verpflichtet Verwaltungseinheiten dazu, ihre Daten grundsätzlich öffentlich zugänglich zu machen, sofern keine Gründe wie Datenschutz oder Urheberrechte dagegensprechen. Die vollständige Umsetzung ist bis Ende 2026 vorgesehen, sodass derzeit noch unklar ist, inwiefern das Gesetz zu einer breiteren Verfügbarkeit von Prognosemodellen und Daten führen wird.

## Q BEURTEILUNG

Die Verantwortung für eine hohe Qualität der Prognosen liegt in erster Linie bei den Departementen und Fachämtern. Die EFK hält die heutigen Qualitätskontrollen zur Überprüfung der Vorgaben jedoch für wenig effektiv. Die Möglichkeiten einer Kontrolle sind seitens der BK derzeit begrenzt, da ihr die erforderlichen Kompetenzen im Bereich der Datenanalyse fehlen und ihre Überwachungsrolle zu wenig konkretisiert ist. Zur wirksamen Wahrnehmung einer solchen Kontrollfunktion, die nach Ausarbeitung eines

Vorschlags der GS und Fachämter ansetzen würde, wäre eine Stärkung entsprechender Fachkompetenzen bei der BK notwendig. Bei wesentlichen Divergenzen zwischen BK und Departement bräuchte es Mechanismen zur Eskalation. Im Rahmen der Ämterkonsultationen bestehen keine festgelegten Verantwortlichkeiten von Ämtern für die Kontrolle der Prognosen, sodass das bestehende System nicht hinreichend eine konsequente Anwendung der Vorgaben sicherstellt.

Hinsichtlich der Prognoseinhalte sind die bundesweiten Anforderungen zu Qualitätskontrollen nicht umfassend genug. Sie stellen im Gegensatz zu den Weisungen des BSV und der ESTV das Vier-Augen-Prinzip in den zuständigen Ämtern nicht sicher. Die Anforderung zum Einbezug der Statistikproduzenten betrifft nur Teilaspekte der Prüfung zu den Datengrundlagen, nicht jedoch zu den zugrunde liegenden Prognosemodellen. Daher stellt diese Vorgabe keine umfassende Qualitätskontrolle dar. Ausserdem setzen die Fachpersonen diese in der Praxis kaum um. Die Vorgabe einer Plausibilisierung bei Abstimmungserläuterungen ist zu vage formuliert, sodass weder Qualität noch Umfang der Kontrollen gesichert sind.

Hingegen erachtet die EFK es als vorbildlich, dass die Fachämter in einzelnen Fällen bereits externe Kontrollen durchführen, um die Qualität der Prognosen zu erhöhen. Diese bieten ein wesentliches Potenzial, die Unabhängigkeit und Robustheit der Prognoseergebnisse zu stärken. Kritisch beurteilt die EFK jedoch, dass die bestehenden Vorgaben, mit Ausnahme der Weisungen der ESTV und des BSV, externe Kontrollen nicht vorsehen. Aus Sicht der EFK wäre es sinnvoll, solche Kontrollen bei Vorhaben mit grosser politischer Tragweite konsequent durchzuführen. Insbesondere bei Abstimmungserläuterungen tragen sie dazu bei, das Vertrauen der Stimmbevölkerung in die Korrektheit der Erläuterungen und in die direkt-demokratischen Prozesse zu stärken.

Damit die Qualität der Prognose hinterfragt werden kann, sind die Methoden, wie diese zustande gekommen sind, offenzulegen. Eine Publikation der Prognosemodelle und Daten erfolgte bislang allerdings zu selten. Dabei ermöglichen entsprechende Veröffentlichungen, dass mit dieser zusätzlichen Transparenz auch externe Akteurinnen und Akteure die Prognosen nachvollziehen und nutzen können. Die EFK begrüsst daher, dass mit Inkrafttreten des EMBAG seit 2024 höhere Anforderungen an die Publikation der Daten gelten.



#### **EMPFEHLUNG 4**

**PRIORITÄT 1**

Die EFK empfiehlt dem Bundesrat, der Bundeskanzlei eine Beratungs- und wirksame Überprüfungs-funktion zur Darstellung von Prognosen in den Entscheidungsgrundlagen zu übertragen.



#### **STELLUNGNAHME DES BUNDESRATES**

Die Empfehlung ist teilweise akzeptiert.

Der Bundesrat hält fest, dass die für die Vorlagen und die dazugehörigen Entscheidungsgrundlagen und Prognosen federführenden Stellen ihre Verantwortung wahrnehmen müssen. Damit sie diese Verantwortung einheitlicher wahrnehmen, hat der Bundesrat die BK beauftragt, zusammen mit den mitinteressierten Stellen (SECO, EFV, BJ) zu prüfen, wie Prognosen für wichtige Entscheidungsgrundlagen wie das Abstimmungsbüchlein oder wichtige Botschaften standardisiert und transparent dargestellt werden können. Der Bundesrat sieht jedoch davon ab, der BK oder einer anderen Stelle eine über die bestehenden Verfahren hinausgehende Beratungs- und Überprüfungs-funktion zuzuweisen. Dies würde zu einer Vermischung der Verantwortlichkeiten führen. Die Umsetzung soll im Rahmen der bestehenden Ressourcen erfolgen.

Die EFK empfiehlt dem Bundesrat, Massnahmen zu ergreifen, um Qualitätskontrollen von Prognosemodellen für Botschaften und Abstimmungserläuterungen nach dem Vier-Augen-Prinzip in den Bundesämtern und Departementen sicherzustellen. Dabei sollte der Bundesrat auch Kriterien für zwingende externe Überprüfungen bei Vorlagen grosser Tragweite festlegen.

 **STELLUNGNAHME DES BUNDESRATES**

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Sie wird unter Federführung des BFS in Abstimmung mit den Empfehlungen 3 und 7 umgesetzt. Die Umsetzung soll ressourcenneutral erfolgen.

### 3.3 Lehren und Ausbildungsmassnahmen erreichen nicht die richtigen Zielgruppen

Die Mängel in den Prognosen zur Volksinitiative gegen die Heiratsstrafe und zu den AHV-Finanzperspektiven führten zu umfangreichen Aufarbeitungen. Infolgedessen leiteten sowohl die ESTV als auch das BSV verschiedene Untersuchungen ein, um die Ursachen der Unstimmigkeiten zu klären und die Prozesse zur Prognoseerstellung zu verbessern.

Im Fall Heiratsstrafe veranlasste das EFD eine externe Untersuchung zur Fehleranalyse der Schätzung über die Anzahl betroffener Paare.<sup>30</sup> Zudem führte die interne Revision der ESTV eine Prüfung zur Organisation der zuständigen Abteilung durch.<sup>31</sup> Gemäss den Untersuchungen lag die Ursache darin, dass die ESTV ein älteres Schätzmodell aktualisierte und dabei Ehepaare mit Kindern fälschlicherweise nicht berücksichtigte. Die Prognose wies zudem nur eine geringe Verlässlichkeit auf, da die ESTV nicht über die hierfür erforderlichen individuellen Steuerdaten verfügte und somit zahlreiche Annahmen zur Einkommensverteilung treffen musste.

Bei den AHV-Prognosen erteilte das Eidgenössische Departement des Inneren (EDI) einen externen Auftrag für eine Administrativuntersuchung, um den Fehlerhergang zu klären.<sup>32</sup> In diesem Rahmen erfolgte der Einbezug eines mathematischen Sachverständigen zur Beurteilung des Berechnungsmaterials. Die Untersuchung bestätigte die Einschätzung des BSV, dass zwei fehlerhafte mathematische Formeln im Prognosemodell zu systematischen Überschätzungen führten. Zudem wurde festgestellt, dass sowohl die Dokumentation als auch die Qualitätssicherung, insbesondere aufgrund einer fehlenden Robustheitsanalyse, lückenhaft waren.

#### Ähnliche Massnahmen infolge Fall Heiratsstrafe und AHV-Prognosen

Die Untersuchungen identifizierten zudem Defizite in den internen Prozessabläufen der Prognoseerstellung und formulierten entsprechende Empfehlungen, um zukünftige Prognosemängel zu vermeiden. Sowohl die ESTV als auch das BSV reagierten darauf mit organisatorischen Anpassungen, die in wesentlichen Punkten übereinstimmen (**Tabelle 3**). So formalisierten beide Ämter den Qualitätssicherungsprozess, indem sie ein Vier-Augen-Prinzip mit festgelegten Verantwortlichkeiten einführten. Dieses umfasst die systematische Überprüfung der Berechnungen durch eine zweite fachkundige Person sowie der

<sup>30</sup> Parchet, Raphaël (2018), Examen externe des méthodes d'estimation et du matériel statistique de l'AFC, Universität der italienischen Schweiz, 8. Oktober

<sup>31</sup> Interne Berichte der internen Revision, ESTV

<sup>32</sup> Häner & Brunner, 2025

Führungsperson. Darüber hinaus sollen bei politisch bedeutsamen oder regelmässig aktualisierten Prognosen externe Expertisen zur zusätzlichen Qualitätssicherung herangezogen werden (siehe Kapitel 3.2). Auch empfohlen die Berichte der internen Revision der ESTV und der Administrativuntersuchung des EDI die Verbesserung der Nachvollziehbarkeit. Folglich fordert die interne Weisung der ESTV eine Dokumentation für Prognosen, durch welche sich die Ergebnisse sowohl intern als auch extern reproduzieren lassen. Das BSV beabsichtigt, eine Check-Liste der zu dokumentierenden Aspekte zu etablieren, um eine standardisierte sowie nachvollziehbare Dokumentation sicherzustellen.

	Fall Heiratsstrafe	AHV-Finanzperspektiven
<b>Ursachen für Mängel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schätzfehler, da Ehepaare mit Kindern fälschlicherweise in der Prognose nicht berücksichtigt wurden</li> <li>• Geringe Verlässlichkeit aufgrund mangelnder Datengrundlagen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zwei fehlerhafte mathematische Formeln führten zu Verzerrungen nach oben</li> <li>• Unzureichende Robustheitsanalysen</li> </ul>
<b>Darstellung/ Kommunikation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hervorheben von Unsicherheiten bei Prognosen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunikation der Prognosen in Szenarien</li> <li>• Verbesserung der Transparenz: Publikation von Prognosebeschrieben</li> </ul>
<b>Prozesse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konsequente Qualitätskontrollen gemäss Vier-Augen-Prinzip</li> <li>• Externe Kontrollen bei Vorhaben mit grosser politischer Tragweite</li> <li>• Dokumentation der Analyseschritte für interne und externe Nachvollziehbarkeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konsequente Qualitätskontrollen gemäss Vier-Augen-Prinzip</li> <li>• Periodische externe Überprüfungen bei den wesentlichen Finanzperspektiven des BSV</li> <li>• Standardisierte Dokumentation aller Analyseschritte</li> <li>• Erhöhung der personellen Ressourcen</li> </ul>
<b>Datengrundlagen und Prognosemodelle</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fehlende Steuerdaten weiterhin eine Herausforderung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konsequente Bandbreiten und Szenarien erstellen</li> <li>• Berechnung mehrerer Modelle zur Plausibilisierung</li> <li>• Plausibilitätstests, beispielsweise rückblickend anhand früherer Daten</li> </ul>

Tabelle 3 Wesentliche Lehren aus dem Fall Heiratsstrafe und den AHV-Finanzperspektiven, Quellen: interne Arbeitsdokumente ESTV und BSV, Parchet, 2018, Häner & Brunner, 2025, Darstellung EFK

## Kaum Ausbildungsmassnahmen für Beteiligte an der Prognoseerstellung

Bereits nach den Vorkommnissen im Fall Heiratsstrafe beschloss der Bundesrat im Januar 2020, die Ausbildung zur Datenthematik bei Prognosen zu stärken und die Fachämter auf die bundesweiten Vorgaben zu sensibilisieren. Er beauftragte das BJ, diese Thematik in bestehende Koordinations- und Ausbildungsgefässe zu integrieren. Konkret erweiterte das BJ den Gesetzgebungskurs um eine Präsentation der BK, um sowohl auf die Risiken im Umgang mit Daten als auch auf die im Botschaftsleitfaden verankerten Vorgaben hinzuweisen. Darüber hinaus werden bei weiteren Ausbildungsanlässen die RFA-Richtlinien vorgestellt.

Die EFK stellt fest, dass der Adressatenkreis der durchgeführten Sensibilisierungsaktivitäten sehr begrenzt ist. Der Gesetzgebungskurs richtet sich primär an Juristinnen und Juristen und ist jährlich auf rund 25

Teilnehmende beschränkt. Zentrale Zielgruppen, die im Prozess von der Erstellung bis zur Darstellung der Prognosen beteiligt sind, werden damit nicht erreicht. Dies betrifft insbesondere Datenexpertinnen und -experten, die für die Erstellung von Prognosen verantwortlich sind, sowie Führungspersonen, die ihre Teams für den angemessenen Umgang mit Daten sensibilisieren müssen. Auch Kommunikationsexpertinnen und -experten, welche zur Darstellung beitragen, werden bislang nicht berücksichtigt. Die Präsentationen zur RFA und ihren Vorgaben decken aufgrund ihrer Begrenzung auf Folgenabschätzungen nur einen Teil der Prognosen ab.

## Wenig Kenntnisse zu Lehren nach Vorkommnissen

Die EFK stellt fest, dass die Fachpersonen der weiteren Bundesämter mehrheitlich nicht über die Lehren der ESTV und des BSV informiert wurden. So enthalten die bundesweiten Hilfsmittel zur Erstellung und Darstellung von Informationen keine Hinweise auf die Vorkommnisse oder die daraus gezogenen Lehren. Auch die Berichte der internen Revision zum «Fall Heiratsstrafe» wurden kaum mit weiteren Ämtern geteilt. Zum Zeitpunkt der Evaluation hatte das BSV die ausgearbeiteten Massnahmen ebenfalls nicht den übrigen Fachämtern und GS kommuniziert und plante keine entsprechenden Schritte.

Folglich zeigt sich, dass das Wissen der Fachpersonen hinsichtlich der Vorkommnisse und der Reaktionen der Fachämter begrenzt ist. 72 Prozent der im Rahmen der Umfrage befragten Fachpersonen gaben an, dass ihr Amt entweder nicht über die Schlussfolgerungen informiert wurde oder sie dies nicht wussten.<sup>33</sup> Lediglich zwei Befragte respektive sechs Prozent berichteten, dass ihr Amt Massnahmen als Reaktion auf die Vorkommnisse ergriffen habe. 13 Prozent verneinten dies, während 81 Prozent und somit die meisten Fachpersonen keine Angaben machen konnten, ob entsprechende Massnahmen getroffen wurden.

## Q BEURTEILUNG

---

Die Lehren aus dem «Fall Heiratsstrafe» und den AHV-Finanzperspektiven sind wichtige Elemente, um zukünftige Fehler oder Mängel bei Prognosen zu vermeiden. Die ergriffenen Massnahmen der ESTV und des BSV weisen weitreichende Übereinstimmungen auf. Darum beschränken sich die abgeleiteten Schlussfolgerungen nicht nur auf diese Ämter, sondern sind auf unterschiedliche Prognosen des Bundes anwendbar.

Die EFK beurteilt das Wissen innerhalb der Bundesverwaltung über die Lehren aus früheren Vorkommnissen als zu gering. Die relevanten Fachpersonen werden nicht ausreichend dazu informiert. Die bestehenden Sensibilisierungs- und Ausbildungsmassnahmen sind wenig wirksam, um die Einhaltung der Vorgaben zu fördern. Die angebotenen Kurse zur Datenthematik erreichen lediglich eine kleine Teilgruppe, die nicht den wesentlichen Zielgruppen entspricht, oder beschränken sich auf RFA. Die Folgen zeigen sich in einer inkonsequenten Anwendung der Vorgaben (siehe Kapitel 2.3).

Schlussfolgernd erachtet die EFK zusätzliche Ausbildungsmassnahmen als erforderlich, um Daten- und Kommunikationsexpertinnen und -experten sowie Kaderpersonen gezielt anzusprechen. Die EFK sieht die BK dabei in einer übergeordneten Rolle, Lehren von Ämtern mit entsprechenden Vorkommnissen einzufordern und zu teilen, um deren Ergebnisse für die gesamte Bundesverwaltung nutzbar zu machen.

---

<sup>33</sup> Diese Fragen wurden ausschliesslich an Fachpersonen der Bundesverwaltung, welche nicht der ESTV angehören, gestellt.



## EMPFEHLUNG 6

PRIORITÄT 2

Die EFK empfiehlt dem Bundesrat, Massnahmen zu treffen, damit die an der Erstellung und Darstellung von Prognosen Beteiligten die Risiken kennen und die Vorgaben anwenden.



## STELLUNGNAHME DES BUNDESRATES

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Der Bundesrat hat die BK beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem SECO, der EFV, dem EPA und dem BJ konkrete und innovative Vorschläge zu erarbeiten, wie die geltenden Anforderungen für das Gesetzgebungsverfahren und insb. das Wissen über Lehren aus verschiedenen früheren Problemfällen besser bekannt und verfügbar gemacht sowie deren Anwendung sichergestellt werden kann. Die Umsetzung soll im Rahmen der bestehenden Ressourcen erfolgen.

## 4 DATENGRUNDLAGEN UND PROGNOSEMODELLE

---

### 4.1 Fehlende Qualitätskriterien für Prognosemodelle und Datengrundlagen

Die Auswahl geeigneter Datengrundlagen und Prognosemodelle ist entscheidend für die Qualität der Prognosen. So können methodisch ungeeignete Prognosemodelle oder unvollständige und fehlerbehaftete Datengrundlagen zu Verzerrungen führen. Folglich hängen die Verlässlichkeit und Aussagekraft der Ergebnisse massgeblich von den Datengrundlagen und Prognosemodellen ab.

#### Keine bundesweiten Anforderungen an Prognosemodelle

Die Komplexität von Prognosemodellen stellt ein wesentliches Spannungsfeld dar. Ein Modell muss einerseits umfassend genug sein, um die relevanten Annahmen zu zukünftigen Entwicklungen angemessen abbilden zu können. Andererseits ist es notwendig das Modell so einfach zu halten, dass die Nachvollziehbarkeit des Modells gewährleistet bleibt. Dies ist insbesondere von Bedeutung, wenn das Modell für die Erstellung zukünftiger Prognosen genutzt wird oder auf Grundlage neuer Daten aktualisiert werden soll. Den Umfrageergebnissen dieser Evaluation zufolge trifft dies auf eine Mehrheit der Prognosen zu, da 55 Prozent der untersuchten Prognosen auf einem bereits bestehenden Modell basieren.<sup>34</sup> In mehreren Fällen wurde zudem das bestehende Modell aktualisiert, da im Parlament grössere Anpassungen an der Vorlage vorgenommen wurden.

Die bundesweiten Vorgaben und Hilfsmittel enthalten keine Kriterien zur Beurteilung der Qualität von Prognosemodellen. Es gibt beispielsweise keine Anforderungen zu einer angemessenen Komplexität der Modelle. Ebenso existieren keine Anforderungen oder Hilfeleistungen zu Validierungen der Modelle, etwa durch Robustheitsanalysen. Dadurch kann die Qualität der Prognosemodelle wesentlich variieren.

Zudem stellen die bestehenden Vorgaben und Hilfsmittel des Bundes keine Anforderungen an die Dokumentation der Modelle. Eine Dokumentation des Modellaufbaus, der getroffenen Annahmen und der Grenzen des Modells stellt jedoch die Nachvollziehbarkeit sicher. Dies ermöglicht es weiteren Fachpersonen, Überprüfungen zur Qualitätssicherung sowie gegebenenfalls Anpassungen des Modells vorzunehmen.

Die Dokumentation der Prognosemodelle wurde in den Untersuchungen zum Fall Heiratsstrafe sowie zu den AHV-Finanzperspektiven kritisiert. In beiden Fällen war die Dokumentation lückenhaft, sodass weitere Fachpersonen keine umfassende Qualitätskontrolle durchführen konnten. Im Rahmen dieser Evaluation stellte die EFK bei der Fallstudie zum CO<sub>2</sub>-Gesetz nach 2024 ebenfalls eine unzureichende Dokumentation fest. So fehlten in den Berechnungen sowohl die Annahmen zu den Wirkungsprognosen der vorgeschlagenen Massnahmen als auch die Quellen, auf denen diese Prognosen beruhen. Dies verunmöglicht eine unabhängige Plausibilisierung durch externe Fachpersonen.

#### Kaum Mindeststandards für Datengrundlagen

Die Datengrundlagen der Prognosen weisen hinsichtlich ihrer Quellen und ihre Erhebungsmethoden deutliche Unterschiede auf. Die Analyse der EFK ergab, dass sich die Prognosen in 63 Prozent der untersuchten Prognosen auf bereits vorhandene Datengrundlagen abstützen, während in den restlichen Fällen spezifisch neue Daten erhoben wurden. Die Prognoseerstellerinnen und -ersteller verwendeten in 76 Prozent der Fälle und damit vorrangig Daten des Amtes. Weitere relevante Datenquellen sind andere Bundesämter sowie Unternehmen oder Interessensverbände, welche bei 52 Prozent der Prognosen Daten beigetragen haben. Auch variieren die Daten in ihrer Repräsentativität: So basieren einige auf Umfragen mit Stichproben, während andere auf Datenbanken beruhen, die die Gesamtpopulation abbilden.

---

<sup>34</sup> In einem Drittel der Prognosen wurde hingegen ein vollständig neues Modell erstellt. 6 Fachpersonen (13 Prozent) haben die Frage nicht beantwortet oder angegeben, die Antwort nicht zu wissen.

Zur Sicherstellung einer angemessenen Datenqualität gelten generell wenige Mindestanforderungen für die Bundesverwaltung. Der Botschaftsleitfaden und die Weisungen der Abstimmungserläuterungen fordern lediglich, dass stets die aktuellsten verfügbaren Daten in das Prognosemodell zu integrieren sind. Weitere Anforderungen legen die Vorgaben und Hilfsmittel des Bundes nicht fest.

Auf Ämterebene sieht die ESTV bei Rechtsetzungsvorhaben eine systematische Prüfung der vorhandenen Daten vor. Erweist sich die Datenqualität als ungenügend, ist demnach von der Erstellung einer quantitativen Prognose abzusehen. Zudem ist ausdrücklich auszuweisen, wenn eine Quantifizierung aufgrund der geringen Datenqualität nicht möglich war. Konkret verzichtete die ESTV im Rahmen des Bundesgesetzes über die Tonnagesteuer auf die Erstellung einer Prognose zu den finanziellen Auswirkungen, da kaum nutzbare Daten vorlagen (siehe Fall 2, Kapitel 2.3).

Auf Bundesebene bestehen hingegen keine Vorgaben oder Hilfestellungen zur Beurteilung der Datenqualität. Oftmals liegen die Datengrundlagen mit erheblichen Einschränkungen vor, etwa weil sie nur aggregiert verfügbar oder die Datensätze unvollständig sind. In einigen Fällen stammen die Daten zudem aus Stichprobenerhebungen oder internationalen Vergleichen, sodass ihre Repräsentativität nicht immer gewährleistet ist. Die Bundesverwaltung definiert keine Mindestanforderungen hinsichtlich methodischer Qualität oder Repräsentativität der Daten. Somit kann die Datenqualität der Prognosen erheblich variieren.

### Datenqualität wird mehrheitlich gut beurteilt

Im Rahmen der Umfrage ermittelte die EFK, wie die Fachpersonen die Datenverfügbarkeit beurteilen. Demnach zeigten sich die Fachpersonen mit der Qualität der Daten, die für die Prognoseerstellung zur Verfügung standen, mehrheitlich zufrieden (**Abbildung 5**). 69 Prozent der Umfrageteilnehmenden bewerteten die Qualität als gut oder eher gut. Lediglich 22 Prozent stuften die Qualität als schlecht oder eher schlecht ein. Dennoch gaben die Befragten bei 44 Prozent der untersuchten Prognosen Probleme im Zusammenhang mit den Daten, etwa die Beschaffung geeigneter Daten oder Einschränkungen in deren Aussagekraft, als die grösste Herausforderung bei der Prognoseerstellung an.

Hingegen ergibt die Umfrage ein deutlich negativeres Urteil innerhalb der ESTV. In 67 Prozent der berücksichtigten Prognosen beurteilten die Teilnehmenden dieses Fachamts die Qualität der verfügbaren Daten als schlecht oder eher schlecht. Zudem betrachteten die Teilnehmenden die mangelnde Verfügbarkeit von Daten als ihre grösste Herausforderung, um verlässliche Prognosen machen zu können. Somit wird die Datenverfügbarkeit für die Prognoseerstellung innerhalb der ESTV erheblich negativer beurteilt als in der gesamten Bundesverwaltung.

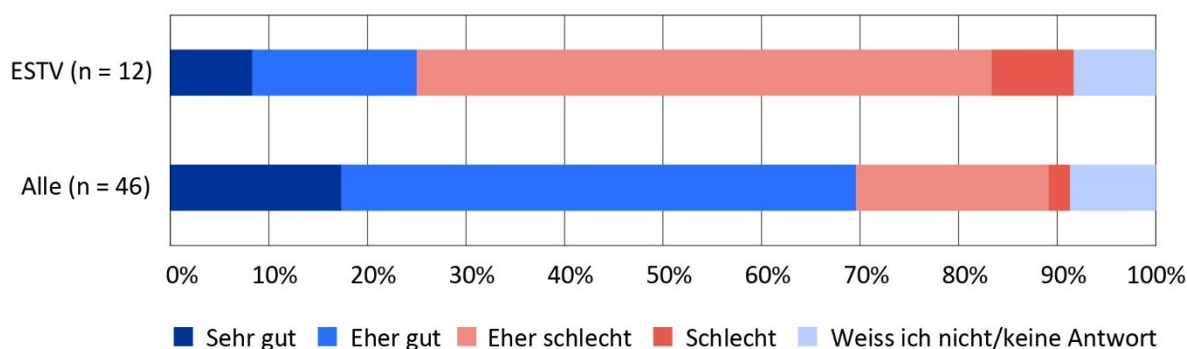


Abbildung 6 Beurteilung der Qualität der Daten, welche für die Prognoseerstellung zur Verfügung standen (Umfrage unter Fachverantwortlichen bei Rechtsetzungsvorhaben, n = 46, Darstellung EFK)

Bereits bei den Prognosen zur Volksinitiative gegen die Heiratsstrafe stellte die eingeschränkte Datenverfügbarkeit eine wesentliche Herausforderung für die ESTV dar. Da die ESTV keinen direkten Zugriff auf die kantonalen Steuerregister mit individuellen Steuerdaten hat, musste sie auf Schätzungen und Annahmen zurückgreifen, was die Verlässlichkeit der Prognosen beeinträchtigte. Ein externes Gutachten zur Fehleranalyse zeigte, dass die ESTV über unzureichende Datengrundlagen verfüge, um ihren politischen Auftrag angemessen zu erfüllen.<sup>35</sup> Folglich wäre ein Zugang zu den Einzeldaten der Steuerpflichtigen durch die Kantone erforderlich.

### **Exkurs: Zugang zu kantonalen Steuerdaten für Bundesstatistiken – Derzeitige Entwicklungen**

Der Bundesrat unternimmt derzeit Schritte, um Steuerdaten aus den kantonalen Steuerregistern für die Bundesverwaltung für statistische Zwecke nutzbar zu machen. Dazu hat er im Dezember 2023 einen Entwurf zur Änderung der Verordnung über die Bundesstatistik in die Vernehmlassung gegeben. Dieser sah vor, dass die ESTV und das BFS Zugang zu Informationen der kantonalen Steuerverwaltungen über individuelle Einkünfte, Vermögen und Steuerbeträge erhalten sollen.

Die geplante Änderung der Statistikverordnung war auch in der Bundesversammlung Gegenstand von Diskussionen. Das Parlament hat eine Motion angenommen, die den Bundesrat beauftragt, eine gesetzliche Grundlage für die Übermittlung der Daten durch die Kantone an den Bund zu schaffen.<sup>36</sup> Eine derzeit hängige Motion verlangt, dass die Steuerdaten dem Bund nur in anonymisierter Form übermittelt werden sollten.<sup>37</sup> Bis eine solche Gesetzesgrundlage in Kraft tritt, stehen dem BFS und der ESTV keine detaillierten Daten zu den direkten Steuern zur Verfügung.

## **BEURTEILUNG**

Die Hilfsmittel und Vorgaben auf Bundesebene stellen nur geringe Anforderungen an die Qualität der Datengrundlagen und Prognosemodelle. Dies ist problematisch, weil dadurch auch Prognosen mit geringerer Qualität als ausreichend gelten könnten. Wichtig ist gemäss den Vorgaben in solchen Fällen lediglich, dass die Unsicherheiten transparent gemacht werden. Die EFK sieht darum eine Notwendigkeit, den Fachämtern Hilfsmittel sowie Mindeststandards zur Verfügung zu stellen, um eine vergleichbare Qualität der Datengrundlagen und Prognosemodelle zu sichern (siehe Empfehlung 7, Kapitel 4.2). Dazu gehören insbesondere standardisierte Kriterien hinsichtlich der Datenqualität, der Modellvalidierung und der Dokumentation der Prognosemodelle.

Die EFK beurteilt als positiv, dass die Datenqualität der Prognosen seitens der meisten Fachpersonen als gut eingeschätzt wird. Bei der ESTV zeigt sich hingegen, dass die fehlende Verfügbarkeit von Steuerdaten ein wesentliches Hindernis zum Erstellen von verlässlichen Prognosen darstellt. Es braucht ausreichende Datengrundlagen, um Auswirkungen abschätzen zu können. Ohne die verfügbaren Daten schränkt dies die Möglichkeiten der ESTV ein, verlässliche Prognosen für die finanziellen Auswirkungen für den Bund, die Kantone und Privathaushalte durchzuführen. Die EFK begrüsst daher die Bemühungen des Bundesrates, der ESTV den Zugang zu diesen Daten zukünftig zu ermöglichen.

---

<sup>35</sup> Parchet, 2018

<sup>36</sup> 25.3025 Motion, Kommission für Wirtschaft und Abgaben Nationalrat «Übermittlung von Steuerdaten durch die Kantone an den Bund zu statistischen Zwecken. Für eine formelle Gesetzesgrundlage», 18. Februar 2025

<sup>37</sup> 25.3024 Motion, Kommission für Wirtschaft und Abgaben Nationalrat «Keine Weitergabe von Steuerdaten ohne Anonymisierung», 18. Februar 2025

## 4.2 Quantifizierungen von Prognoseunsicherheiten nicht konsequent durchgeführt

Prognosen sind zwangsläufig mit Unsicherheiten behaftet. Die zugrunde liegenden Prognosemodelle beruhen auf Hypothesen zu zukünftigen Entwicklungen und stellen komplexe Wirkungszusammenhänge vereinfacht dar. Ausserdem weisen die Datengrundlagen teilweise Einschränkungen auf, welche die Ergebnisse verzerren können. Somit ist bei Prognosen stets eine gewisse Fehlerspanne zu erwarten.

Ein wesentliches Risiko bei der Interpretation von Prognosen besteht darin, dass Unsicherheiten im politischen Diskurs vernachlässigt werden. Gemäss der Umfrage waren 51 Prozent der befragten Fachpersonen der Meinung, dass die Unsicherheiten einer Prognose in politischen Debatten und in der Öffentlichkeit oft zu wenig Beachtung finden, gegenüber 41 Prozent, welche dies verneinten. Für die Bundesverwaltung bedeutet dies, dass Unsicherheiten möglichst nachvollziehbar ausgewiesen werden müssen, um das Risiko einer Fehldeutung zu vermindern.

Die Vorgaben der BK schreiben nicht vor, inwiefern bei der Erstellung von Prognosen solchen Unsicherheiten Rechnung zu tragen ist. Gleichwohl werden innerhalb der Bundesverwaltung teilweise Prognosen unter Einbezug von Bandbreiten und Szenarien erstellt. So entwickelt das BFS für die Schätzungen zur Bevölkerungsentwicklung drei unterschiedliche Szenarien.<sup>38</sup> Auch bei RFA, etwa im Zusammenhang mit dem Tabakproduktegesetz oder der Massentierhaltungsinitiative, wurden Bandbreiten für die wesentlichen Prognosen ermittelt. Das BSV entschied, ebenfalls als Reaktion auf die Mängel bei den AHV-Finanzperspektiven, Prognosen der Sozialversicherungen zukünftig systematisch in verschiedenen Szenarien aufzuzeigen.

Demgegenüber wurden in einigen untersuchten Fällen trotz erheblicher Unsicherheiten weder Bandbreiten noch alternative Szenarien berücksichtigt. So basieren die Emissionsprognosen in der Botschaft zum CO<sub>2</sub>-Gesetz lediglich auf einem einzigen Szenario (siehe Fall 1, Kapitel 2.1). Auch bei den Betriebskosten im Zusammenhang mit dem E-ID-Gesetz werden keine Prognoseunsicherheiten ausgewiesen, obwohl deutliche Abweichungen von der Prognose möglich sind (siehe Fall 6). Im Falle des Ausbaus der Nationalstrassen 2023 hat das ASTRA zwar für die Kostenprognosen eine Bandbreite von  $\pm 30$  Prozent ermittelt, diese jedoch nicht in den Abstimmungserläuterungen ausgewiesen.

### Fall 6 – E-ID-Gesetz

Das E-ID-Gesetz sieht die Einführung eines elektronischen Identitätsnachweises vor, dessen Herausgabe und Verwaltung durch den Bund erfolgen soll. Das Gesetz wurde am 28. September 2025 und damit nach Durchführung dieser Evaluation durch das Stimmvolk angenommen. Die EFK hat die Abstimmungsunterlagen nicht beurteilt.

In der Botschaft von 2023 werden verschiedene Kostenprognosen dargelegt, wonach für den Bund ab 2029 jährliche Betriebskosten in Höhe von 24,6 Millionen Franken anfallen würden. Die Kostenschätzung erfolgte in Zusammenarbeit durch das BJ, das Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) sowie das Bundesamt für Polizei (fedpol).

Das Projektteam zur Botschaft sah sich im Rahmen der Prognoseerstellung mit wenig verfügbaren Daten konfrontiert. So lagen keine Erhebungen zur potenziellen Nachfrage nach einer E-ID in der Schweiz vor. Darum stützte sich das Team auf Vergleichsdaten zur Einführung ähnlicher elektronischer Ausweisdokumente in zwei europäischen Ländern. Ausserdem waren zum Zeitpunkt der Botschaft nicht alle relevanten Projektaspekte, wie der Umfang des Supports, vollständig festgelegt. Dies erforderte die Formulierung bestimmter Annahmen für das Prognosemodell, wobei insbesondere Erfahrungen aus der Einführung der Covid-App des Bundes herangezogen wurden.

---

<sup>38</sup>BFS (2025), Schweiz-Szenarien, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/zukuenftige-entwicklung/schweiz-szenarien.html>

Die Annahmen zur Anzahl der potenziellen Nutzenden sowie zum Umfang der zu erbringenden Leistungen haben einen erheblichen Einfluss auf die Betriebskosten. Dadurch besteht eine wesentliche Bandbreite zu den zu erwartenden Kosten. In der Botschaft werden die Kosten jedoch statt einer Spannweite als eine einzelne auf Hunderttausend Franken gerundete Zahl dargestellt. Damit berücksichtigt die Kostenprognose die erheblichen Unsicherheiten nicht.

## **BEURTEILUNG**

Die Verlässlichkeit einer Prognose ist für Entscheidungsträgerinnen und -träger massgeblich, um deren Aussagekraft einschätzen zu können. Die EFK betrachtet die Quantifizierung der Unsicherheiten durch Bandbreiten oder Szenarien als ein geeignetes Mittel, um die Stimmbevölkerung und das Parlament hinsichtlich der bestehenden Einschränkungen zu sensibilisieren. Positiv ist, dass Fachämter bei einigen Prognosen mit grösseren Unsicherheiten bereits Bandbreiten oder Szenarien ermitteln. Gleichzeitig sieht die EFK das Potenzial, dies konsequent auf sämtliche Prognosen mit grösseren Unsicherheiten auszuweiten. Denn gerade in solchen Fällen vermitteln präzise wirkende Prognosen eine falsche Scheingenauigkeit, welche durch eine Quantifizierung der Unsicherheiten vermieden werden könnte.

## **EMPFEHLUNG 7**

**PRIORITÄT 2**

Die EFK empfiehlt dem Bundesrat, Mindestanforderungen an die Qualität von Datengrundlagen und Modellen von Prognosen sowie an die Quantifizierung ihrer Unsicherheiten festzulegen.

## **STELLUNGNAHME DES BUNDESRATES**

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Sie wird in Abstimmung mit den Empfehlungen 3 und 5 unter Federführung des BFS umgesetzt.

# ANHANG 1 – RECHTSGRUNDLAGEN UND PARLAMEN- TARISCHE VORSTÖSSE

---

## RECHTSTEXTE

---

Bundesbeschluss über den Ausbauschnitt 2023 für die Nationalstrassen vom 29. September 2023, BBl 2023 2302 (Entwurf, nicht in Kraft getreten)

---

Bundesbeschluss über den Verpflichtungskredit für den Ausbauschnitt 2023 für die Nationalstrassen und für die Planung von noch nicht beschlossenen Projekten, BBl 2023 868 (Entwurf, nicht in Kraft getreten)

---

Bundesgesetz über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (EMBAG) vom 17. März 2023 (Stand am 1. Mai 2025), SR 172.019

---

Bundesgesetz über den elektronischen Identitätsnachweis und andere elektronische Nachweise (E-ID-Gesetz, BGEID) vom 20. Dezember 2024, BBl 2025 20

---

Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG) vom 13. Dezember 2002, SR 171.10

---

Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) (Einheitliche Finanzierung der Leistungen), Änderung vom 22. Dezember 2023 (noch nicht in Kraft getreten)

---

Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR) vom 17. Dezember 1976, SR 161.1

---

Bundesgesetz über die Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen (CO<sub>2</sub>-Gesetz) vom 23. Dezember 2011, SR 641.71

---

Bundesgesetz über Tabakprodukte und elektronische Zigaretten (Tabakproduktegesetz, TabPG) vom 1. Oktober 2021, SR 818.32

---

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101

---

Eidgenössische Volksinitiative «Keine Massentierhaltung in der Schweiz (Massentierhaltungsinitiative)» (nicht in Kraft getreten)

---

## PARLAMEN- TARISCHE VORSTÖSSE

---

11.3308 Interpellation, Luc Recordon, Ständerat, «Auswirkungen bei der Feststellung eines Motivs, das eine Volksabstimmung massiv verfälscht», 18. März 2011

---

11.3311 Interpellation, Alain Berset, Ständerat «Unternehmenssteuerreform II. Auswirkungen auf Bund und Kantone», 18. März 2011

---

25.3024 Motion, Kommission für Wirtschaft und Abgaben Nationalrat «Keine Weitergabe von Steuerdaten ohne Anonymisierung», 18. Februar 2025

---

25.3025 Motion, Kommission für Wirtschaft und Abgaben Nationalrat «Übermittlung von Steuerdaten durch die Kantone an den Bund zu statistischen Zwecken. Für eine formelle Gesetzesgrundlage», 18. Februar 2025

---

## BUNDESGERICHTSENTSCHEID

---

19.3281 BGE 145 I 207 vom 10. April 2019

---

## BOTSCHAFTEN

---

21.044	Botschaft zur Volksinitiative «Keine Massentierhaltung in der Schweiz (Massentierhaltungsinitiative)» und zum direkten Gegenentwurf (Bundesbeschluss über den Schutz und das Wohlergehen der Tiere), BBI 2021 1244
22.035	Botschaft zum Bundesgesetz über die Tonnagesteuer auf Seeschiffen vom 4. Mai 2022, BBI 2022 1252
22.061	Botschaft zur Revision des CO <sub>2</sub> -Gesetzes für die Zeit nach 2024 vom 16. September 2022, BBI 2022 2651
23.032	Botschaft zum Zahlungsrahmen Nationalstrassen 2024–2027, zum Ausbauschnitt 2023 für die Nationalstrassen, zum Verpflichtungskredit und zur Änderung des Bundesbeschlusses über das Nationalstrassennetz vom 22. Februar 2023, BBI 2023 865
23.049	Botschaft zur Teilrevision des Bundesgesetzes über Tabakprodukte und elektronische Zigaretten (Tabakproduktegesetz, TabPG) vom 24. Mai 2023, BBI 2023 1478
23.073	Botschaft zum Bundesgesetz über den elektronischen Identitätsnachweis und andere elektronische Nachweise vom 22. November 2023

---

## ABSTIMMUNGSERLÄUTERUNGEN

---

Abstimmungserläuterungen zur Volksabstimmung vom 25. September 2022, Bundeskanzlei (Herausgeberin)

---

Abstimmungserläuterungen zur Volksabstimmung vom 24. November 2024, Bundeskanzlei (Herausgeberin)

---

## ANHANG 2 – ABKÜRZUNGEN

---

Abs.	Absatz
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
Art.	Artikel
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BJ	Bundesamt für Justiz
BK	Bundeskanzlei
BLV	Bundesamt für Lebensmittel und Veterinärwesen
BPR	Bundesgesetz über die politischen Rechte
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Bundesverfassung
EDA	Eidgenössisches Departement des Äusseren
EDI	Eidgenössisches Departement des Inneren
EFAS	Einheitliche Finanzierung ambulant und stationär
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
GS	Generalsekretariat
GS-UVEK	Generalsekretariat des UVEK
ParlG	Parlamentsgesetz
RFA	Regulierungsfolgenabschätzung
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung

## ANHANG 3 – LISTE DER VORGABEN UND HILFSMITTEL

---

### Botschaftsleitfaden

- **Notwendigkeit:** Frühzeitige Abklärung zur Notwendigkeit einer RFA/ frühzeitige Durchführung eines Quick-Checks (gilt nicht für Volksinitiativen, aber für Gegenentwürfe)
- **Wirtschaftliche Auswirkungen:** Analyse und Darstellung der Auswirkungen in ökonomischen Dimensionen bei RFA
- **Nachführung:** Daten müssen über den gesamten Rechtsetzungsprozess hinweg nachgeführt werden
- **Einbezug Statistikproduzenten:** Bei Daten der Bundesstatistik: Einbezug der zuständigen Statistikproduzenten zum Zeitpunkt der Erarbeitung (insbesondere BFS)
- **Tabelle:** Erstellung einer Tabelle zur Transparenz quantitativer Angaben (beinhaltet Offenlegung der Quellen, Aktualität, Verlässlichkeit)
- **Datenquellen:** Systematische Offenlegung der Datenquellen
- **Verlässlichkeit:** Verlässlichkeit der Daten wird thematisiert
- **Zeitpunkt Aktualisierung:** Ausweisung in Botschaft, dass Daten zu einem bestimmten Zeitpunkt aktualisiert werden müssen
- **Auswirkungen nach Zeitperioden:** Darlegung der Auswirkungen in Zeitspannen
- **Wahrscheinlichkeit:** Angabe, mit welcher Wahrscheinlichkeit eine Auswirkung eintreten wird  
Dafür Verwendung der Begriffe gemäss Botschaftsleitfaden: praktisch sicher / sehr wahrscheinlich / wahrscheinlich / ebenso wahrscheinlich wie nicht / unwahrscheinlich / sehr unwahrscheinlich / extrem unwahrscheinlich / praktisch sicher nicht
- **Ex post-Evaluation:** Angaben zu Ex post-Evaluation, falls vorgesehen
- **Vollständigkeit:** Prüfung aller Auswirkungen, welche für die Entscheidungsprozesse relevant sind und Darstellung gemäss Abschnitt 6 (S. 41-47).

### Weisungen zur Redaktion der Abstimmungserläuterungen

- **Vergleich Originalquellen:** Vergleich der Korrektheit mit den Originalquellen
- **Prüfung der Prognose:** Erfolgte Prüfung der Korrektheit der Prognosen
- **Neueste Zahlen:** Prüfung und Einarbeitung der neuesten verfügbaren Zahlen gegenüber Botschaft und parlamentarisches Verfahren
- **Wichtigkeit der Zahl:** Prüfung, ob die Zahl für die Abstimmungserläuterungen wichtig ist und aufgeführt werden muss
- **Einordnung:** Klare Einordnung der Angabe (als Messung, Schätzung oder Prognose in den Erläuterungen)
- **Quelle & Verlässlichkeit:** Nennung der Quelle im Text sowie Beurteilung der Verlässlichkeit
- **Fehlende Angaben:** Falls eine Angabe fehlt, Hinweis in den Erläuterungen mit Begründung

---

Tabelle 4 Übersicht der bundesweiten Vorgaben zur Prognosequalität in Botschaften des Bundesrates und Abstimmungserläuterungen

## ANHANG 4 – METHODEN

---

### MODUL 1: FALLSTUDIEN

---

Die EFK führte sieben Fallstudien zu unterschiedlichen Rechtsetzungsvorhaben oder Bundesbeschlüssen durch. Ziel der Fallstudien war es, detaillierte Einblicke in die Prozesse der Prognoseerstellung und -darstellung sowie in die Prognosemodelle und Datengrundlagen zu erhalten. Die Analysen basierten auf Dokumentenanalysen und Interviews mit den Prognoseerstellerinnen und -erstellern sowie dem Projektteam zum jeweiligen Geschäft. Teilweise flossen auch Einschätzungen von Fachexpertinnen und -experten externer Büros oder aus der Wissenschaft in die Analysen ein. Bei den Abstimmungserläuterungen wurden auch die Kommunikationsverantwortlichen der BK herangezogen.

Die Fallstudien decken sechs verschiedene Ämter und vier Departemente ab. Sie beziehen sich auf sechs Botschaften und drei Abstimmungserläuterungen. Die Prognosen dazu wurden intern durch die Ämter erstellt oder extern mandatiert.

Tabelle 4 liefert eine Übersicht über die ausgewählten Fallstudien.

Name	Federführendes Amt/Departement	Entscheidgrundlagen
Fall 1 – Bundesgesetz über die Reduktion der CO <sub>2</sub> -Emissionen (CO <sub>2</sub> -Gesetz)	BAFU/UVEK	Botschaft des Bundesrates
Fall 2 – Bundesgesetz über die Tonnagesteuer	ESTV/EFD	Botschaft des Bundesrates
Fall 3 – Bundesbeschluss zum Ausbauschnitt 2023 der Nationalstrassen	ASTRA/UVEK	Botschaft des Bundesrates & Abstimmungserläuterungen
Fall 4 – Massentierhaltungsinitiative	BLV/EDI	Botschaft des Bundesrates & Abstimmungserläuterungen
Fall 5 – Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) (Einheitliche Finanzierung der Leistungen)	BAG/EDI	Abstimmungserläuterungen
Fall 6 – Bundesgesetz über den elektronischen Identitätsnachweis und andere elektronische Nachweise (E-ID-Gesetz)	BJ/EJPD	Botschaft des Bundesrates (Abstimmungserläuterungen waren nicht Untersuchungsgegenstand)
Fall 7 – Bundesgesetz über Tabakprodukte und elektronische Zigaretten	BAG/EDI	Botschaft des Bundesrates

Tabelle 5 Ausgewählte Fallstudien im Rahmen dieser Evaluation

---

## MODUL 2: INTERVIEWS

---

Im Rahmen dieser Evaluation wurden insgesamt 30 leitfadengestützte Interviews durchgeführt. Die Gespräche erfolgten insbesondere mit Fachpersonen diverser Bundesämter, die entweder Teil des Projektteams zur Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen waren oder die Prognosen erstellt hatten. Die Interviews bezweckten eine Vertiefung der Fallstudien. Darüber hinaus wurden Fachexpertinnen und -experten der BK, des SECO und weiterer Stellen befragt, um weiterführende Informationen zum generellen System der Prognoseerstellung beim Bund sowie zu den Vorgaben und Hilfsmitteln zu erhalten. Ergänzend wurden Interviews mit wissenschaftlichen Mitarbeitenden externer Büros und Wissenschaftlern durchgeführt, die eine Einschätzung der Prognosen vornahmen. Anhang 6 enthält eine Liste der Ansprech- und Interviewpartnerinnen und -partner.

---

## MODUL 3: UMFRAGE

---

Die Umfrage verfolgte das übergeordnete Ziel, ein allgemeines Verständnis für die Nutzung und Qualität von Prognosen in Entscheidungsgrundlagen zu erlangen. Sie diente insbesondere dazu, Einschätzungen der Fachpersonen zu den Vorgaben und Hilfsmitteln zu erhalten, die Anwendung der Vorgaben zu überprüfen und die Praktiken der verschiedenen Fachämter zur Prognoseerstellung besser zu verstehen. Die Umfrage beinhaltete Fragen zu den Erstellungs- und Darstellungsprozessen der Prognosen sowie allgemeinere Fragen, etwa zu den Kenntnissen in Bezug auf den Fall Heiratsstrafe.

Für diese Umfrage wurden Kontaktpersonen von 19 verschiedenen Fachämtern kontaktiert, um die Umfrage zu jeweils einer vorgegebenen Prognose aus den untersuchten Entscheidungsgrundlagen auszufüllen. Die Auswahl der Teilnehmenden erfolgte über einen Aufruf an die Ämter, jeweils eine geeignete Kontaktperson für die Beantwortung der Fragen zu benennen. Die Umfrage wurde vom 29. April bis 23. Mai 2025 mithilfe eines Online-Befragungstools durchgeführt. Die Rücklaufquote betrug 92% (n = 46).

---

## MODUL 4: DOKUMENTENANALYSE

---

Während dieser Evaluation wurden Dokumentenanalysen mit verschiedenen Zielen durchgeführt. Zuerst erfolgte eine Recherche wissenschaftlicher Literatur zu Qualitätsstandards in der Prognoseerstellung. Dabei wurden die Vorgaben und Hilfsmittel des Bundes mit diesen Standards verglichen, um Übereinstimmungen und mögliche Lücken zu identifizieren.

Im Rahmen einer weiteren Dokumentenanalyse wurden die Entscheidungsgrundlagen von 50 ausgewählten Rechtsetzungsvorhaben und Bundesbeschlüssen untersucht. Dabei wurde in den Botschaften und Abstimmungserläuterungen überprüft, inwieweit die Vorgaben angewendet wurden. Die Bewertung erfolgte pro Vorgabe auf Basis einer vierstufigen Skala: 1 = unzureichend umgesetzt, 2 = teilweise umgesetzt, 3 = weitgehend umgesetzt, 4 = vollständig umgesetzt. Die Analyse zur Einhaltung der Vorgaben im Rahmen der Dokumentenanalyse wurden mit den Ergebnissen der Umfrage ergänzt (Modul 3).

Bei den sieben Fallstudien (Modul 2) wurde ebenfalls eine Dokumentenanalyse durchgeführt. Diese beinhaltete beispielsweise weitere Publikationen des verantwortlichen Amtes, Dokumentationen zu den Prognosemodellen und seinen Annahmen, den Datengrundlagen und den Berechnungen der Prognosen sowie die Berichte externer Studien.

---

## MODUL 5: DESKRIPTIV-STATISTISCHE ANALYSE

---

Die deskriptiv-statistische Analyse umfasste die Untersuchung der Häufigkeit von Prognosen, die in den Entscheidungsgrundlagen enthalten sind. Dabei wurde auch analysiert, welche Bundesämter und Departemente am häufigsten Prognosen erstellen und welche Arten von Auswirkungen wie häufig prognostiziert werden. Bei den Botschaften wurde eine Eingrenzung auf Gesetzesvorhaben, Volksinitiativen sowie Bundesbeschlüsse mit Verpflichtungskrediten von über 100 Millionen Franken vorgenommen (siehe Stichprobenziehung). Insgesamt wurden 147 Botschaften und 46 Abstimmungserläuterungen (somit 193 Dokumente) analysiert. Teilweise bezogen sich diese Botschaften beziehungsweise Abstimmungserläuterungen auf die gleichen Vorhaben.

---

## STICHPROBENZIEHUNG

Im Rahmen der Evaluation wurden alle Botschaften und Abstimmungserläuterungen berücksichtigt, die seit Inkrafttreten der neuen Massnahmen des Bundesrates bis zum Beginn dieser Evaluation im November 2024 veröffentlicht wurden. Dabei wurden die Botschaften seit Anfang 2021 (241 Botschaften) sowie die Abstimmungserläuterungen seit September 2020 (46 Abstimmungserläuterungen) in die Analyse einbezogen. Je nach Modul erfolgte eine Eingrenzung anhand verschiedener Kriterien (**Abbildung 7**).

Im Rahmen der deskriptiven Analyse erfolgte bei den Botschaften eine erste Eingrenzung nach der Art der Vorlage. Einbezogen wurden Botschaften zu Volksinitiativen, Gesetzesvorhaben sowie zu Bundesbeschlüssen mit finanziellen Auswirkungen von mehr als 100 Millionen Franken (147 Botschaften).

Für die Umfrage und die vertiefte Dokumentenanalyse wurden insgesamt 50 Rechtsetzungsvorhaben beziehungsweise Bundesbeschlüsse ausgewählt. Dabei wurden ausschliesslich Entscheidungsgrundlagen berücksichtigt, in welchen Prognosen enthalten sind. Zudem wurden gezielt die Prognosen ausgewählt, welche die grössten finanziellen Auswirkungen aufweisen, nämlich mindestens 10 Millionen Franken pro Jahr oder insgesamt 50 Millionen Franken. Wenn bei einer Abstimmungsvorlage die Veröffentlichung der Botschaft nach 2021 – also nach Inkrafttreten der neuen Massnahmen – erfolgte, wurde diese ebenfalls in die Analyse miteinbezogen.

Aus den 50 Rechtsetzungsvorhaben oder Bundesbeschlüssen wurden sieben Vorhaben für eine vertiefte Analyse im Rahmen der Fallstudien ausgewählt. Dabei wurden verschiedene Auswahlkriterien angewandt, wie eine Diversität an Ämtern und Departementen und das Verfahren zur Prognoseerstellung – beispielsweise, ob die Prognose durch das Amt selbst oder in Rahmen eines externen Mandats erstellt wurde. Darüber hinaus flossen vereinzelt Hinweise auf mögliche Risiken aus den Medien oder aus Vorgesprächen in die Fallauswahl ein.

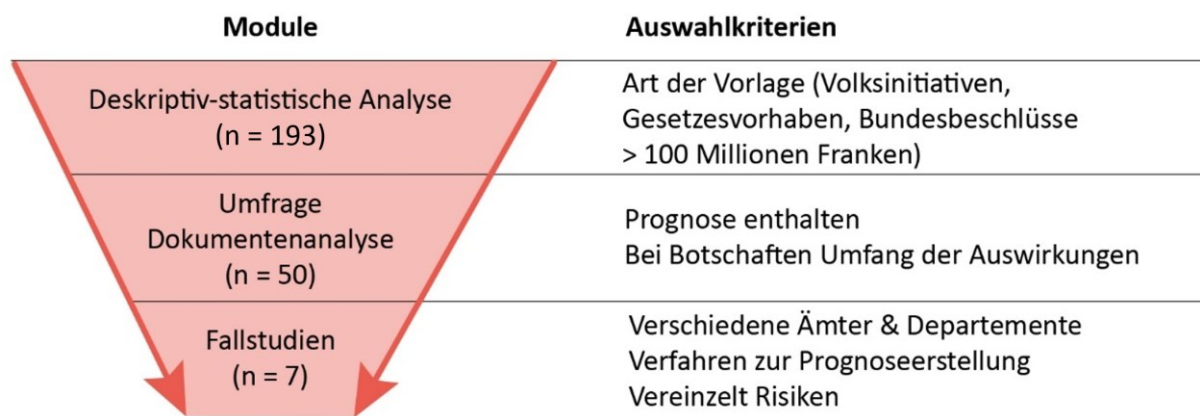


Abbildung 7 Vorgehen zur Selektion der untersuchten Botschaften und Entscheidungsgrundlagen, Darstellung EFK

## ANHANG 5 – BIBLIOGRAPHIE

---

### STUDIEN UND BERICHTE

---

ASTRA (2024), *Jahrespublikation – Strassen und Verkehr 2023/2024*, Bern

---

EFK (2016), *Prognosen in den Botschaften des Bundesrates – Evaluation der prospektiven Folgenabschätzungen von Gesetzesentwürfen*, Bern

---

Golder, Lukas, Keller, Tobias et al. (2025), *VOX-Analyse November 2024: Nachbefragung und Analyse zur eidgenössischen Volksabstimmung vom 24. November 2024*, GFS.Bern, Bern, Januar 2025

---

Häner, Isabelle, Brunner, Florian (2025), *Korrektur der AHV-Finanzperspektiven durch das Bundesamt für Sozialversicherungen – Bericht über die Administrativuntersuchung*, Kanzlei Bratschi, 28. Januar 2025

---

Institut d'économie appliquée CREA (2020), *Le pôle économique maritime suisse et la taxe au tonnage*, Faculté des hautes études commerciales (HEC Lausanne), Lausanne, im Auftrag der Swiss Shipowners Association

---

Parchet, Raphaël (2018), *Examen externe des méthodes d'estimation et du matériel statistique de l'AFC*, Universität der italienischen Schweiz, Lugano, 8. Oktober 2018

---

Vettori, Anna, Oberpriller, Quirin et al. (2021), *Regulierungsfolgenabschätzung Massentierhaltungsinitiative und direkter Gegenentwurf*, Infras, im Auftrag des BLV

---

### DATENSETS

---

BAFU (2025), *Entwicklung der Treibhausgasemissionen der Schweiz seit 1990 (April 2025)*, [https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/klima/fachinfo-daten/THG\\_Inventar\\_Daten.xlsx.download.xlsx/Entwicklung\\_THG\\_Emissionen\\_seit\\_1990\\_2025-04.xlsx](https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/klima/fachinfo-daten/THG_Inventar_Daten.xlsx.download.xlsx/Entwicklung_THG_Emissionen_seit_1990_2025-04.xlsx)

---

BFS (2024), *Entwicklung des Baupreisindex im Tiefbau pro Bauwerksart für die Schweiz*, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/rm/home.assetdetail.35787689.html>

---

BFS (2025), *Schweiz-Szenarien 2025-2055*, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/zukunftige-entwicklung/schweiz-szenarien.html>

---

## ANHANG 6 – ANSPRECH- UND INTERVIEWPARTNER

---

ARE, Sektion Nachhaltige Entwicklung, wissenschaftlicher Mitarbeiter
Association transports et environnement (ATE), Direktionsmitglied
ASTRA, Direktionsmitglied / Abteilung Strassennetze, Leitung
ASTRA, Sektion Netzplanung, Leitung
Avenir Suisse, leitender Experte
BAFU, Sektion Klimapolitik, Leitung
BAFU, Sektion Klimapolitik, wissenschaftlicher Mitarbeiter
BAFU, Sektion Ökonomie, wissenschaftlicher Mitarbeiter
BAG, Sektion Politische Grundlagen, Leitung
BAG, Sektion Politische Grundlagen, wissenschaftlicher Mitarbeiter / Projektleiter
BAG, Sektion Tarife und Leistungserbringer stationär, Leitung
BAG, Sektion Tarife und Leistungserbringer stationär, wissenschaftlicher Mitarbeiter
BFS, Direktionsmitglied / Abteilung Bevölkerung und Bildung, Leitung
BIT, Management von Vorhaben und Produkten, Programm-Manager
BIT, Management von Vorhaben und Produkten, Programm-Manager
BJ, Fachbereich Rechtsetzungsprojekte II, stellvertretende Leitung
BJ, Fachbereich E-ID, Leitung
BK, Sektion Kommunikation, Informationsbeauftragter Politische Rechte
BK, Sektion Kommunikation, Leitung
BK, Sektion Recht, Leitung
BK, Zentrale Sprachdienste, Sektion Deutsch, Gesetzesredaktor/Übersetzer
BLV, Fachbereich Recht, Fürsprecher
BLW, Fachbereich Agrarpolitik und Strategieentwicklung, wissenschaftlicher Mitarbeiter
BSV, Direktionsmitglied / Geschäftsfeld Mathematik, Analysen und Statistik, Leitung
BSV, Leitung Stab Mathematik, Analysen und Statistik
Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS), wissenschaftlicher Mitarbeiter (ehemalig)
ESTV, Abteilung Volkswirtschaft, Steuerstatistik und Steuerelemente, Ökonom
ESTV, Abteilung Volkswirtschaft, Steuerstatistik und Steuerelemente, Ökonom
ESTV, Leitung Interne Revision
ETH Zürich, Departement Umweltsystemwissenschaften, Professor
ETH Zürich, Departement Maschinenbau und Verfahrenstechnik, Professor emeritiert
Fedpol, Bereich Projekte, Programmleitung
Infras, Leitung Bereich / Partner

---

Infras, Leitung Bereich / Partnerin / Verwaltungsrätin

---

Kanzlei Bratschi AG, Rechtsanwältin / Partnerin

---

Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), Policy Analyst Regulatory Policy

---

Polynomics, Direktionsmitglied

---

SECO, Ressort Regulierungsanalyse und -politik, Leitung

---

SECO, Ressort Regulierungsanalyse und -politik, wissenschaftliche Mitarbeiterin

---