



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Bundeskanzlei BK**  
Sektion Planung und Strategie

## **Schweizer Statistiktage**

**Lugano, 15. - 17. November 2006**

# **Die Rolle der Indikatoren in der Politik**

**André Nietlisbach**

**Leiter Sektion Planung und Strategie, Bundeskanzlei**

**Leiter des Perspektivstabs der Bundesverwaltung**

**15. November 2006**

## 1. Einleitung

Es ist Kernaufgabe der Politik, die Zukunft zu gestalten. Es gilt, gleichzeitig zwei unterschiedliche Anforderungen zu erfüllen:

Einerseits sind Strategien und Planungen zu entwickeln, um den gesellschaftlichen, technologischen und wirtschaftlichen Herausforderungen frühzeitig zu begegnen, und nicht nur auf diese zu reagieren.

Andererseits sind die Grenzen der politischen Plan- und Steuerbarkeit zu beachten. Geistige und verfahrensmässige Flexibilität zu wahren sowie mentale und organisatorische Fähigkeiten zu entwickeln, um unerwartete oder neue Ereignisse und Entwicklungen bestmöglich bewältigen zu können.

In der Bundesverfassung steht:

- *Der Bundesrat ist die oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes (BV Artikel 174).*

und

- *Er bestimmt die Ziele und Mittel der Regierungspolitik und plant und koordiniert die staatlichen Tätigkeiten (BV Art. 180 Abs. 1).*

Schliesslich:

- *Sie (die Bundesversammlung) wirkt bei den wichtigen Planungen der Staatstätigkeit mit (BV Artikel 173, Bst. g)*

Ich möchte Ihnen im Folgenden erklären, mit welchen Instrumenten diese Verfassungsvorgaben umgesetzt werden, und welche Rolle dabei Indikatoren heute spielen resp. welche Rolle sie in Zukunft spielen könnten.

**Folie 1** (Inhalt des Referats)

## **2. Politisches Controlling des Bundes**

### **Folie 2 (Planungszyklen)**

Die Grafik zeigt die Planungsmechanismen im Gesamtzusammenhang:

Der Bundesrat veranlasst alle vier Jahre eine Umfeld- und Lageanalyse (1) und legt – darauf abgestützt – zu Beginn jeder Legislaturperiode politische Ziele und Schwerpunkte in der Legislaturplanung fest (2). Auf dieser Basis entwirft er während der Legislaturperiode Jahresziele (3) und im Geschäftsbericht (4) gibt er der Bundesversammlung Auskunft über die Zielerreichung. Er begründet Planabweichungen und berichtet auch über die wichtigsten nicht geplanten Entscheide.

Diese Instrumente sind – ausgehend von der Bundesverfassung – auf Gesetzesstufe verankert, d.h. sie sind der schweizerischen Regierung vorgegeben und können nur vom Parlament, resp. von Volk und Ständen, grundsätzlich geändert werden (vgl. [Anhang 1](#))

### **Folie 3 (Art. 144 und 146, ParlG)**

Im Einzelnen lassen sich die Instrumente wie folgt charakterisieren:

#### **1.1 Umfeld- und Lageanalyse**

##### **Folie 4 (Politisches Controlling: Umfeldanalyse)**

Der Perspektivstab der Bundesverwaltung, der unter Leitung der Bundeskanzlei Vertreter aus rund 30 Bundesämtern vereinigt, hat den Auftrag, die bundesrätliche Politik im Hinblick auf künftige Herausforderungen kritisch-konstruktiv zu reflektieren. Alle vier Jahre erarbeitet er daher einen Bericht,

##### **Folie 5 (Bericht des Perspektivstabs)**

in dem die wichtigsten Planungsgrundlagen der Bundesverwaltung zu einer Gesamtschau zusammengeführt werden. Ausgehend von Annahmen über Trendentwicklungen im internationalen Umfeld sowie in der Schweiz analysiert er deren Bedeutung für die Bundespolitik.

Darauf basierend zieht er Schlussfolgerungen zum politischen Handlungsbedarf. Dieser Bericht wird jeweils dem Bundesrat zur Kenntnis gebracht und anschliessend veröffentlicht. Bisher sind zwei Berichte erschienen: den ersten nahm der Bundesrat am 7.12.1998 und den zweiten am 20.11.2002 zur Kenntnis. Ein dritter wird zurzeit vorbereitet und erscheint nächstes Jahr.

#### **1.2 Legislaturplanung**

##### **Folie 6 (Politisches Controlling: Legislaturplanung)**

Zum Zeitpunkt der Kenntnisnahme wird jeweils auf Stufe Bundesrat der Prozess der Legislaturplanung eingeleitet. Seit 1968 legt der Bundesrat alle vier Jahre dem neu gewählten Parlament einen Bericht über die Legislaturplanung vor<sup>1</sup>. Der letzte erschien im Februar 2004, der Bericht über die Legislaturplanung 2003-2007

### **Folie 7** (Bericht über die Legislaturplanung 2003-2007)

Darin sind die wichtigsten Ziele und Massnahmen für die neue Legislaturperiode festgehalten. Die Legislaturplanung ist ein Dialoginstrument zwischen Bundesrat und Parlament, das frühzeitig zeigen soll, was die Regierung beabsichtigt und wo mit der Unterstützung der beiden Räte gerechnet werden kann, oder inwiefern Blockierungen zu erwarten oder Anpassungen vorzunehmen sind. Das Parlament konnte seit Mitte der 1970er Jahre durch Motionen bei der Beratung des bundesrätlichen Berichts entsprechende Signale aussenden. Seit Inkrafttreten des Parlamentsgesetzes am 1. Dezember 2003 kann es neu die Ziele dieser Planung abändern und der Regierung vorgeben<sup>ii</sup>. Die Erfahrungen mit der neuen Beschlussform im Rahmen der Legislaturplanung 2003-2007 haben dazu geführt, dass Anpassungen vorgeschlagen werden; ich werde darauf noch zu sprechen kommen<sup>iii</sup>.

### **Folie 8** (Konkordanzsystem Schweiz)

Im Konkordanzsystem schweizerischer Prägung wollen alle führen: Volk, Stände, Parteien, Interessenorganisationen, Parlament, Regierung. Darum kann eine Legislaturplanung nicht die Umsetzung eines Partei- oder Koalitionsprogramms sein, wie das in unseren Nachbarländern der Fall ist. Direkte Demokratie und Föderalismus erfordern vielmehr, dass alle beteiligt sind und konstruktiv mitwirken. Diese permanente Kompromissuche setzt fallweise ein Abrücken von politischen Positionen voraus. Zentral ist auch ein konstruktives Zusammenwirken von Exekutive und Legislative; dabei kann die Legislaturplanung wertvolle Dienste leisten.

## **1.3 Jahresziele**

### **Folie 9** (Politisches Controlling: Jahresziele)

Die Jahresziele des Bundesrats – welche 1996 eingeführt wurden – sind dem Parlament bis zu Beginn der letzten ordentlichen Session des Jahres bekannt zu geben und sie sind auf die Legislaturplanung abzustimmen.

### **Folie 10** (Ziele des Bundesrates im Jahr 2006)

Gestützt auf die Jahresziele nimmt die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident jeweils in der Wintersession eine mündliche Standortbestimmung vor, die schweizerische Ausgabe der «State of the Union address»<sup>iv</sup>, respektive der «Queen's Speech of Switzerland»<sup>v</sup>. Der Bericht über die Jahresziele wird dem Parlament nur zur Information abgegeben, d.h. eine parlamentarische Diskussion ist nicht vorgesehen.

## **1.4 Geschäftsbericht**

### **Folie 11** (Politisches Controlling: Geschäftsbericht)

Der Bundesrat erstellt seit der Gründung des Bundesstaates im Jahr 1848 einen jährlichen Geschäftsbericht zuhanden des Parlaments<sup>vi</sup>. Die wechselvolle Geschichte dieses Instrumentes kann hier nicht nachgezeichnet werden.

### **Folie 12** (Geschäftsbericht des Bundesrates 2005)

Die heutige Ausgestaltung erlaubt einen Vergleich zwischen prospektiven Jahreszielen und dem rückblickenden Rechenschaftsbericht. Seit 2000 vertritt der

Bundespräsident oder die Bundespräsidentin in der Sommersession den Geschäftsbericht in den beiden Räten.

### **3. Die Rolle der Indikatoren als Führungsgrössen**

Welche Rolle können und sollen die statistischen Indikatoren im Rahmen dieser politischen Welt der Planung und Kontrolle spielen?

**Folie 13** (Politisches Controlling: Indikatoren)

Zuerst werfe ich einen kurzen Blick zurück auf die Entstehung des Systems der Führungsindikatoren; das ist wichtig für das Verständnis.

Dann fasse ich die bisherigen Erfahrungen zusammen, die mit der Beratung der Legislaturplanung in der Sommersession 2004 gemacht wurden;

dabei werde ich auch die Folgearbeiten, die dies in verschiedenen parlamentarischen Kommissionen auslöste, darlegen.

Zum Schluss gebe ich einen Ausblick auf die voraussichtliche Neuausrichtung, die im Rahmen der Legislaturplanung 2007-2011 nächstes Jahr umgesetzt werden soll.<sup>vii</sup>

#### **3.1 Entstehungsgründe**

Verschiedene Entwicklungen förderten die Verwendung von statistischen Indikatoren in der Politik:

**Folie 14** (Entstehungsgründe)

- Das schweizerische Parlament kritisierte in der Sommersession 2000 die mangelnde statistische Fundierung und die fehlende Präzision der Legislaturplanung 1999-2003. In diesem Zusammenhang wurde ein Postulat (00.3225) überwiesen, das ein Indikatorensystem forderte, das ein Minimum an Quantifizierung in der Bestandesaufnahme und in der Zielerreichung erlauben und als Führungsinstrument der Legislaturplanung für Parlament und Bundesrat Einsatz finden sollte.
- Mit dem neuen Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002, das für die Legislaturplanung die Form eines einfachen Bundesbeschlusses vorsieht, steigen auch die Anforderungen an die Bestandesaufnahme und Zielformulierung. Statistische Indikatoren können dabei einen wichtigen Beitrag leisten.
- Seit Mitte der 1990er Jahre breitete sich in der Schweiz die neue Verwaltungsführung (NPM) kontinuierlich aus. In diesem Rahmen spielten Indikatoren zur Messung staatlicher Leistungen und Wirkungen eine zentrale Rolle. Auch auf Bundesebene wurden entsprechende Systeme, namentlich in FLAG-Ämtern und im dritten und vierten Kreis, aufgebaut.
- Auf der Ebene internationaler Organisationen (IWF, Weltbank, OECD, UNO) sowie in der Europäischen Union werden indikatorbasierte Berichterstattungen

zur Begründung und Erfolgskontrolle von politischen Zielen immer stärker entwickelt. Insbesondere die Strukturindikatoren der EU sollen politische Aussagen stützen und die Fortschritte bei der Verwirklichung der Ziele des Europäischen Rates von Lissabon (die in Göteborg erweitert und auf nachfolgenden Tagungen des Europäischen Rates verfeinert wurden) messen. Zudem wird die Erreichung der 18 Millenniumsziele der internationalen Staatengemeinschaft aus dem Jahre 2000 mithilfe von rund 50 Indikatoren gemessen und beobachtet. In der OECD werden in verschiedenen Politikbereiche mit Hilfe von Indikatoren internationale Vergleiche und «Benchmarks» durchgeführt (z.B. «Education at a Glance», oder etwa «Government at a Glance», das zurzeit vorbereitet wird).<sup>viii</sup>

All diese Entwicklungen, die zur Jahrtausendwende bereits absehbar waren, haben das Bundesamt für Statistik und die Bundeskanzlei bewogen, das Projekt «Indikatoren als Führungsgrössen der Politik» zu lancieren.

In den Jahren 2002 und 2003 wurde ein zweistufiges System mit rund 100 Indikatoren aufgebaut, mit dem Ziel, auf der politischen Ebene ein Optimum an Entscheidungsrelevanz zu erreichen. Dazu wurden 15 übergeordnete Indikatoren definiert, die für die Stufe Regierung / Parlament besonders relevant sind (vgl. Anhang 2).

#### **Folie 15** (Les indicateurs: Postulatsbericht)

Abgestimmt auf den Bericht über die Legislaturplanung 2003-2007 wurde dann dem Parlament ein Indikatorenbericht zugestellt, in dem sämtliche 100 Indikatoren nach einem einheitlichen Definitions- und Interpretationsraster dargestellt waren.

Dieser Bericht war eine wichtige Grundlage für die Beratungen der Legislaturplanung 2003-2007 in den beiden Spezialkommissionen der eidgenössischen Räte.

### **3.2 Erste Erfahrungen**

#### **Folie 16** (Bisherige Erfahrungen)

##### *Beratungen zur Legislaturplanung 2003-2007 (Sommeression 2004)*

- + Der Postulatsbericht mit den rund 100 Indikatoren führte dazu, dass in den vorberatenden Kommissionen über gewisse Fakten Einigkeit herrschte, und man sich auf die politische Bewertung konzentrierte. Dank den Indikatoren konnten daher die Diskussionen in verschiedenen Bereichen versachlicht und kurzfristig erteilte und unsystematische Abklärungsaufträge an die Verwaltung – wie dies in früheren Jahren so oft der Fall war – vermieden werden (= aktive statt reaktive Information).
- + Verschiedene Anträge der Kommissionen zur Änderung der bundesrätlichen Ziele stützen sich auf Indikatoren ab, z.B. bezüglich Wirtschaftswachstum, Staats-, Fiskal- und Sozillastquote, Siedlungswachstum, Einbürgerungsquote oder finanziellem Volumen der Entwicklungshilfe. Diese Anträge waren klar und führten zu gut strukturierten Diskussionen. Schlecht quantifizierbare Bereiche (z.B. Aussen-, Sicherheits- oder Sprachenpolitik) kamen nicht unter die Räder, vielmehr wurden dort qualitative Anträge gestellt.
- Problematisch war hingegen, dass der Bundesrat zwischen dem Indikatorensystem und der Legislaturplanung keine systematische Verbindung herstellte, was insgesamt einer effizienten und effektiven parlamentarischen Beratung des Geschäfts hinderlich war.

Dass am Ende der Beratungen kein Entscheid des Parlaments zustande kam, hatte nichts mit der erstmaligen Verwendung der Indikatoren zu tun, sondern mit der Tatsache, dass das parlamentarische Verfahren zur Behandlung der Legislaturplanung nicht genügend auf die Eigenheiten des schweizerischen politischen Systems abgestimmt war. Das unbefriedigende Ergebnis (Ablehnung des Bundesbeschlusses in der Gesamtabstimmung) war der Grund für die Lancierung zweier parlamentarischen Initiativen zur Revision der Bestimmungen betreffend Legislaturplanung im Parlamentsgesetz, mit dem Ziel der Rückkehr zum alten Recht war die Folge. Der staatspolitischen Kommission des Nationalrats wurde mit der Bearbeitung beauftragt. Ich werde noch darauf zurückkommen.

- + Das Instrument der Indikatoren hingegen wurde von den Parlamentariern positiv gewürdigt, und es gab davon ausgehend Bestrebungen, eine Zukunftskommission einzusetzen, die sich unter anderem auf Basis der Indikatoren künftig mehr Zeit für die Bestandesaufnahme bei der Vorbereitung der Legislaturplanung nehmen und langfristig relevante Themen bearbeiten sollte. (Eine solche Kommission gibt es beispielsweise in Finnland bereits seit 1994.)
- + Schliesslich wurde diese Idee verworfen (vor allem weil eine solche Zukunftskommission die ordentlichen Legislativkommissionen konkurrenziert hätte) und man empfahl den Geschäftsprüfungskommissionen beider Räte, im Rahmen ihres jährlichen Dialogs mit dem Bundesrat im Rahmen des Geschäftsberichts die Indikatoren einzubeziehen und dann den neuen Spezialkommissionen Legislaturplanung 2007-2011 über die gemachten Erfahrungen Bericht zu erstatten.

### *Geschäftsprüfungskommissionen*

- + In einer ersten Reaktion auf diese Empfehlung der Spezialkommission forderte die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats mit Schreiben vom 9. November 2004 den Bundesrat auf, die Indikatoren, die er im Kontext der Legislaturplanung 2003–2007 entwickelt hat, künftig bei der Beurteilung der Zielerreichung einzubeziehen und im Geschäftsbericht 2004 eine erste solche Bilanz zu ziehen.
- + Im Geschäftsbericht wurde in der Folge ein neuer Anhang 5 eingeführt, in welchem die übergeordneten Indikatoren jährlich nachgeführt werden. In der Einleitung wurde ein neues Kapitel eingeführt, das die politische Beurteilung des Bundesrates enthält.
- + Seit 2005 werden zudem sämtliche Indikatoren jährlich aktualisiert und auf dem Portal des BFS aufgeschaltet:

[http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/die\\_schweiz\\_in\\_ueberblick/fuehrungsgroessen/einleitung.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/die_schweiz_in_ueberblick/fuehrungsgroessen/einleitung.html) .

- + Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats beschäftigte sich auch in den Jahren 2005 und 2006 mit dem Indikatorensystem. Sie kam bisher zu folgenden Erkenntnissen:  
Erstens sei angesichts der Tatsache, dass das Parlament darauf verzichtet hatte, dem Bundesrat Vorgaben zu machen (der Bundesbeschluss zur Legislaturplanung scheiterte in Gesamtabstimmung), die Aufgabe der Oberaufsicht generell, speziell aber auch die Zielerreichungskontrolle mit Hilfe

von Indikatoren erschwert. Es müssten daher zuerst im Parlamentsgesetz neue Grundlagen geschaffen werden.

Zweitens könne eine indikatorenbasierte Kontrolle nur dann sinnvoll durchgeführt werden, wenn bereits bei der Zielformulierung die Indikatoren einbezogen werden.

Drittens wurde beanstandet, dass regionale und soziale Disparitäten durch das bestehende Indikatorensystem zuwenig erfasst würden; eine entsprechende Weiterentwicklung sei vorrangig.

- + Insgesamt unterstützten die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats die Bestrebungen der nationalrätlichen Staatspolitischen Kommission bezüglich Integration der Indikatoren in die Planungsinstrumente.

#### *Staatspolitische Kommission des NR*

- + Die Staatspolitische Kommission des NR erarbeitete im Laufe des Jahres 2005 – aufgrund verschiedener und intensiver Diskussionen – einen Revisionsentwurf. Im Wesentlichen wurde daran festgehalten, dass das Parlament zur Legislaturplanung einen Beschluss fällen und nicht nur den Bericht des Bundesrates zur Kenntnis nehmen soll. Zudem wurden die Anregungen der Spezialkommissionen Legislaturplanung und der Geschäftsprüfungskommissionen aufgenommen, dass im Rahmen der Revision des Parlamentsgesetzes die Indikatoren in die Planungs- und Controllinginstrumente integriert werden sollen.

### **3.3 Ausblick**

Damit bin ich beim Ausblick:

Der Nationalrat hat als Erstrat in der Frühjahrsession 2006 einer Neufassung des Parlamentsgesetzes zugestimmt. Diese lautet betreffend den Einbezug der Indikatoren:

#### **Folie 17 (Ausblick)**

1. *Art. 144 Abs. 3*

*3 Der Geschäftsbericht des Bundesrates orientiert über die Schwerpunkte seiner Tätigkeit im Geschäftsjahr. Er informiert über die Erreichung der im Geschäftsjahr massgeblichen Jahresziele, über die Umsetzung der Legislaturplanung und des Gesetzgebungsprogramms **sowie über den Stand der für die generelle Lagebeurteilung und die Überprüfung der Zielerreichung relevanten Indikatoren**. Abweichungen sowie ungeplante Vorhaben sind zu begründen.*

2. *Art. 146 Abs. 3*

*3 In der Botschaft über die Legislaturplanung werden **den Zielen Indikatoren zugeordnet, mit denen die Zielerreichung überprüft werden kann**. Die Botschaft enthält auch eine Lageanalyse, die sich auf Indikatoren abstützt. Zudem...*

Die Staatspolitische Kommission des Ständerats ist diesen Beschlüssen des Nationalrats gefolgt und der Ständerat wird sie als Zweitrat voraussichtlich in der Wintersession gutheissen.

Was bedeutet das für die Zukunft?

Der Bundesrat wird nächstes Jahr die Legislaturplanung 2007-2011 vorbereiten und dabei diese Vorgaben berücksichtigen müssen.

Sie wird einen Entwurf für einen Bundesbeschluss erarbeiten müssen, der die wichtigsten Ziele für die Legislaturperiode 2007-2011 enthält und auch die Massnahmen, die zur Erreichung dieser Ziele notwendig sind.

Das Parlament wird dann diesen Entwurf in einem speziellen Differenzbereinigungsverfahren beraten.

In der Botschaft zum Erlassentwurf muss der Bundesrat

- a) eine Lageanalyse vornehmen, die sich auf Indikatoren abstützt.
- b) Den Zielen Indikatoren zuordnen, mit deren Hilfe die Zielerreichung überprüft werden kann.

Damit wird er den direkten Zusammenhang zwischen den Inhalten der politischen Strategie und den relevanten Indikatoren herstellen müssen.

Die Bundeskanzlei hat deshalb in Absprache mit dem Ausschuss des Perspektivstabs der Bundesverwaltung eine kleine Arbeitsgruppe eingesetzt, die konzeptionelle Vorarbeiten leisten soll. Ziele ist es, dem Bundesrat rechtzeitig Grundlagen zur Verfügung zu stellen, damit er im Rahmen der Botschaft die rechtlichen Vorgaben erfüllen kann. Zudem wird geprüft, wie soziale und räumliche Disparitäten besser erfasst werden können. Es sind zwei Wege möglich: räumliche Differenzierung einzelner Indikatoren und / oder neue synthetische Indikatoren.

Mit Blick auf die gesetzlichen Vorgaben wird eine bessere Strukturierung der beiden Bereiche

- „Lageanalyse unter Verwendung internationaler Vergleiche“ und
- „Messung der Zielerreichung mit Blick auf die zentralen Ziele der Bundespolitik, resp. die zentralen Programminhalte“

angestrebt. Ein erster Vorschlag soll bis Mitte Januar 2007 vorliegen.

Folgende Rahmenbedingungen werden diesen Arbeiten vorgegeben:

1. Die Konzentration auf ein überschaubares Set von Indikatoren ist wichtig, dies zeigen alle internationalen Erfahrungen; darum: die Zahl der übergeordneten Indikatoren darf 20-25 nicht übersteigen.
2. Die Auswahl soll alle 4 Jahre – im Rahmen der Erarbeitung der Legislaturplanung – überprüft, nach Möglichkeit aber nur zurückhaltend verändert werden

(eine langfristige Beobachtung ist notwendig und sinnvoll).

3. Änderungen am Set der übergeordneten Indikatoren werden nur im Rahmen bestehender Bundesstatistiken vorgenommen.

In einer zweiten Phase soll überprüft werden, wie die verschiedenen Indikatorensysteme und –sets der Bundesstatistik vereinfacht und besser aufeinander abgestimmt werden können; anschliessend ist auch das System der Führungsindikatoren auf die zentralen Führungsindikatoren zu fokussieren und mit den anderen, vereinfachten Systemen zu verknüpfen.

## 4. Schlussfolgerungen in Form von Thesen

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen ziehe ich folgende Schlussfolgerungen:

### Folie 18

1. Ein Indikatorensystem, wie es vorliegt, kann die politische Planung und die Politikformulierung generell in dreifacher Hinsicht unterstützen:

Erstens trägt es zur Lageanalyse bei. Der Bezug staatspolitisch wichtiger Indikatoren ist notwendigerweise Element einer überzeugenden Bestandesaufnahme.

Zweitens unterstützt es die Zielformulierung. Die politischen Akteure verfügen über standardisierte und bessere Informationen um zu entscheiden, ob für einzelne Indikatoren Zielrichtungen ("Ziel ist Stabilisierung, Zunahme, Abnahme") oder gar quantitative Zielwerte kurz-, mittel- oder langfristig vorzugeben sind.

Drittens gibt es Auskunft über die Zielerreichung in Bereichen, in denen quantifizierte politische Ziele bereits vorliegen.

All dies kann den Dialog zwischen Regierung und Parlament verbessern.

2. Der Fokus der Politik muss auf einer überschaubaren Zahl von Schlüssel-Indikatoren (sogenannte „Key-Indicators“) bleiben, die restlichen sind subsidiär einzubeziehen; hier muss ein Optimum gefunden werden.

### Folie 19

3. Das System soll in Zukunft alle vier Jahre überprüft werden, in Vorbereitung der jeweiligen Legislaturplanung. Der Nutzen des Instruments könnte in Zukunft noch gesteigert werden, wenn zum einen wichtige Daten- und Indikatorlücken geschlossen – dies betrifft vor allem die Abbildung sozialer und regionaler Disparitäten – und zum anderen Zukunftswerte (Szenarien) noch vermehrt zur Verfügung gestellt werden könnten.
4. Zudem gilt es, die internationale Entwicklung zu verfolgen. Zum einen im Rahmen der OECD und der UNO sowie in der Europäischen Union (Strukturindikatoren); zum anderen auf der Ebene einzelner Staaten (z.B. Irland, Kanada oder USA).
5. Weiter gilt es, die Grenzen des Instruments im Auge zu behalten: das Indikatorensystem ist nur ein Hilfsmittel unter anderen für die Politikformulierung und die Rechenschaftsablage oder den Dialog zwischen Bundesrat und Parlament. Ergänzend sind qualitative Informationen, wissenschaftliche Evaluationen und anderes erforderlich.
6. Schliesslich ist nach der Aufbauphase der letzten Jahre in der kommenden Legislaturperiode eine Konsolidierung, Vereinfachung und bessere Abstimmung sämtlicher Indikatorensysteme des Bundes anzustreben, im Interesse der Nutzer und der Effizienz des Gesamtsystems.

**Fazit:**

In Zeiten grosser Informationsflut und knapper Ressourcen sind die Schaffung von Übersicht und das Herausfiltern der wichtigen Führungsgrössen von zentraler Bedeutung. Dies gilt speziell auch für die immer komplexer werdende Bundespolitik.

Ich glaube, Sie konnten aufgrund meiner Ausführungen nachvollziehen, dass die Welt der Politik komplizierter ist als jedes Lehrbuch. In diesem Sinne sind Indikatoren kein Heil- sondern ein Hilfsmittel für die Politik und es hängt Vieles vom richtigen Umgang mit den Indikatoren ab. Dazu gehört insbesondere, dass die Produktion der Statistiken und Indikatoren unabhängig von politischer Beeinflussung erfolgen und sich die Politik auf die Bewertung der entsprechenden Faktenlage konzentrieren soll.

Ich wünsche Ihnen anregende und interessante Statistiktage.

## Literaturverzeichnis

Interdepartementale Kontaktgruppe "Wirkungsprüfungen". Wirksamkeit von Bundesmassnahmen bei Bundesrat und Bundesverwaltung. Vorschläge zur Umsetzung von Artikel 170 der Bundesverfassung. Bericht an die Generalsekretärenkonferenz der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 14. Juni 2004

Klöti, U. Regierungsprogramm und Entscheidungsprozess. Eine Erfolgskontrolle der Regierungsrichtlinien des Bundesrates für die Legislaturplanung 1975-79. Bern und Stuttgart 1986

OECD Statistics, Knowledge and Policy. OECD World Forum On Key Indicators. Event Guide. Palermo 10.-13. November 2004

Perspektivstab der Bundesverwaltung. Herausforderungen 1999–2003. Trendentwicklungen und mögliche Zukunftsthemen für die Bundespolitik. Herausgegeben von der Schweizerischen Bundeskanzlei und dem Bundesamt für Statistik. Bern 1998

Perspektivstab der Bundesverwaltung. Herausforderungen 2003–2007. Trendentwicklungen und mögliche Zukunftsthemen für die Bundespolitik. Herausgegeben von der Schweizerischen Bundeskanzlei. Bern 2003

Pfister, W.E. Regierungsprogramm und Richtlinien der Politik. Bern 1974

Schweizerischer Bundesrat. Bericht an die Bundesversammlung über die Verrichtungen des Bundesrates sowie über den Zustand der Eidgenossenschaft im Innern als auch nach aussen (jährlicher Rechenschaftsbericht gemäss Art 90, Abs.16 der Bundesverfassung vom 12. September 1848). BBI 1849 I 405-433

Schweizerischer Bundesrat. Bericht an die Bundesversammlung über die Richtlinien der Regierungspolitik für die Legislaturperiode 1968-71. BBI 1968 I 1204

Schweizerischer Bundesrat. Bericht über die Legislaturplanung 2003-2007. Die Strategie des Bundesrates. Herausgegeben von der Schweizerischen Bundeskanzlei. Bern 25. Februar 2004. BBI 2004 1149

Schweizerischer Bundesrat. Indikatoren als strategische Führungsgrössen für die Politik. Bericht des Bundesrates vom 25. Februar 2004 in Erfüllung des Postulats 00.3225. Herausgegeben von der Schweizerischen Bundeskanzlei und dem Bundesamt für Statistik. Bern und Neuenburg 2004

Schweizerischer Bundesrat. Die Ziele des Bundesrates 2006. Herausgegeben von der Schweizerischen Bundeskanzlei. Bern 23. November 2004

Schweizerischer Bundesrat. Bericht des Bundesrates über seine Geschäftsführung 2005. Herausgegeben von der Schweizerischen Bundeskanzlei. Bern 15. Februar 2006

## Anhang 1: Rechtlicher Rahmen des politischen Controllings beim Bund

- **Bundesverfassung**

**Artikel 173, Bst. g**

*Sie (die Bundesversammlung) wirkt bei den wichtigen Planungen der Staatstätigkeit mit.*

**Artikel 180 Bundesverfassung:**

*Der Bundesrat bestimmt die Ziele und die Mittel seiner Regierungspolitik. Er plant und koordiniert die staatlichen Tätigkeiten.*

**Artikel 187, Bst. b**

*Er (der Bundesrat) erstattet der Bundesversammlung regelmässig Bericht über seine Geschäftsführung sowie über den Zustand der Schweiz.*

- **Parlamentsgesetz** (Inkraftsetzung am 1.12.2003, zurzeit in Revision):

**Art. 28 (Grundsatzentscheide und Planungen)**

*1 Die Bundesversammlung wirkt bei den wichtigen Planungen der Staatstätigkeit mit, indem sie:*

- a. Planungsberichte des Bundesrates berät und zur Kenntnis nimmt;*
- b. dem Bundesrat Aufträge erteilt, eine Planung vorzunehmen oder die Schwerpunkte einer Planung zu ändern;*
- c. Grundsatz- und Planungsbeschlüsse fasst.*

*2 Grundsatz- und Planungsbeschlüsse sind Vorentscheidungen, die festlegen, dass bestimmte Ziele anzustreben, Grundsätze und Kriterien zu beachten oder Massnahmen zu planen sind.*

*3 Grundsatz- und Planungsbeschlüsse werden in der Form des einfachen Bundesbeschlusses erlassen. Für Grundsatz- und Planungsbeschlüsse von grosser Tragweite kann die Form des Bundesbeschlusses gewählt werden.*

*4 Weicht der Bundesrat von Aufträgen oder Grundsatz- und Planungsbeschlüssen ab, so hat er dies zu begründen.*

**Art. 144 Jahresziele des Bundesrats und Geschäftsbericht**

*1 Bis zum Beginn der letzten ordentlichen Session des Jahres gibt der Bundesrat seine Jahresziele für das nächste Jahr bekannt. Diese sind auf die Legislaturplanung abgestimmt.*

*2 Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung die Berichte über seine Geschäftsführung im vorhergehenden Jahr zwei Monate vor Beginn der Session, in der sie behandelt werden sollen.*

*3 Der Geschäftsbericht des Bundesrates orientiert über die Schwerpunkte seiner Tätigkeit im Geschäftsjahr. Er informiert über die im Geschäftsjahr massgeblichen Jahresziele und Massnahmen. Abweichungen davon sowie ungeplante Vorhaben sind zu begründen.*

### **Art. 146 Legislaturplanung**

*1 Zu Beginn der Legislaturperiode unterbreitet der Bundesrat der Bundesversammlung einen Bericht über die Legislaturplanung und den Entwurf zu einem ein-*

*fachen Bundesbeschluss über die Ziele der Legislaturplanung.*

*2 Die Legislaturplanung besteht aus den Richtlinien der Regierungspolitik und dem Legislaturfinanzplan; sie werden sachlich und zeitlich miteinander verknüpft.*

*3 Die Richtlinien legen die politischen Leitlinien und die wichtigsten Ziele für die neue Legislaturperiode dar. Den Zielen sind die jeweiligen prioritären Massnahmen zugeordnet.*

*4 Im Weiteren geben die Richtlinien einen Überblick über die in der neuen Legislaturperiode geplanten Vorlagen und über die bedeutendsten Geschäfte, die in die*

*Entscheidungszuständigkeit des Bundesrates fallen.*

*5 Der Legislaturfinanzplan setzt auf Grund der Prioritätenordnung der Richtlinien den künftigen Finanzbedarf für die Legislaturperiode fest und zeigt auf, wie dieser gedeckt werden soll.*

### **Art. 147 Behandlung Legislaturplanung.**

*1 Die beiden Räte beraten den Bericht über die Legislaturplanung und den Entwurf des einfachen Bundesbeschlusses über die Ziele der Legislaturplanung getrennt in der gleichen Session. Mit jeder Legislaturperiode wechselt der Erstrat.*

*2 Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident vertritt den Bericht über die Legislaturplanung in den Räten. Die Vorsteherin oder der Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements vertritt den Legislaturfinanzplan in den Räten.*

- **Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 21.3.1997**

### **Art. 51 Jahresziele Departemente und Bundeskanzlei**

*Die Departemente, Gruppen und Ämter planen ihre Tätigkeiten im Rahmen der Gesamtplanungen des Bundesrates. Die Departemente bringen die Planungen dem Bundesrat zur Kenntnis.*

## Anhang 2: Tabelle mit den 15 übergeordneten Indikatoren

Nr.	Name	Haupt-Kriterium	Periodizität
1.1.1	Öffentliche Bildungsausgaben	Langfristige Lageanalyse	jährlich
1.1.6	Aufwendungen für Forschung und Entwicklung	Langfristige Lageanalyse	seit 2004 alle 2 Jahre
1.2.1	Wachstumsrate des Bruttoinlandprodukts (BIP)	Politische Zielsetzung	jährlich
1.2.8	Arbeitslosenquote	Langfristige Lageanalyse	jährlich
1.2.14	Ungleichheit der Einkommensverteilung (oberstes/unterstes Quintil)	Langfristige Lageanalyse	ab 2000 jährlich
1.3.1	Staatsquote des Bundes (inkl. Sozialversicherungen)	Politische Zielsetzung	jährlich
1.3.3	Fiskalquote des Bundes (inkl. Sozialversicherungen)	Politische Zielsetzung	jährlich
1.4.6	CO <sub>2</sub> -Emissionen nach CO <sub>2</sub> -Gesetz	Politische Zielsetzung	jährlich
1.4.9	Ozon-Konzentration	Politische Zielsetzung	jährlich
1.4.18	Verkehrsleistungen im Personenverkehr	Langfristige Lageanalyse	jährlich
1.4.20	Verkehrsleistungen im Güterverkehr	Langfristige Lageanalyse	alle 2 Jahre
1.6.5	Unterstützung von Regierung und Parlament bei Volksabstimmungen	Langfristige Lageanalyse	Mittelwert über 1 Legislaturperiode; auch für kürzere Perioden berechenbar
1.7.3	Steuerbelastung der natürlichen Personen in den Kantonen	Langfristige Lageanalyse	jährlich
2.1.1	Sozialquoten gemäss Gesamtrechnung für Soziale Sicherheit (GRSS/ESSOSS)	Langfristige Lageanalyse	jährlich
3.1.1	Öffentliche Entwicklungshilfe	Politische Zielsetzung	jährlich

---

## Anmerkungen

- <sup>i</sup> Zur Entstehungsgeschichte siehe: Walter E. Pfister: Regierungsprogramm und Richtlinien der Politik, Bern 1974, S. 231ff: *"Bis 1968 wollte der schweizerische Bundesrat erklärermassen ohne Regierungsprogramm auskommen. (...) Der Nachteil dieses Regierungssystems war, dass es Neuerungen nur schwer zugänglich war und dass man nicht wagte, klare Prioritäten festzustellen oder gar vorausschauend zu planen. (...) Das lag aber nicht daran, dass der Bundesrat nicht aktiv regieren wollte, sondern dass er eine Bindung scheute. Er lehnte es ab, nach aussen mit einem Programm aufzutreten, um sich seine Handlungsfreiheit gegenüber Parlament und Volk nicht selbst zu beschneiden. (...) Der unmittelbare Anlass zur Schaffung eines Programmes war allerdings politischer Natur. (...) Die "Richtlinien der Regierungspolitik" können letztlich einerseits auf die sogenannte "Zauberformel", anderseits auf die Mirage-Affäre zurückgeführt werden."* Insgesamt waren folgende Gründe massgebend: 1) die zunehmende Fülle der öffentlichen Aufgaben machte eine vorausschauende Arbeitsweise und Planung notwendig; 2) die Zauberformel 1959 und die fallweise Opposition führte zu wenig Geschlossenheit der Regierung; 3) als Folge eines bundesrätlichen Zusatzkreditbegehrens von 576 Mio. Fr. für die Beschaffung von Kampfflugzeugen des Typs „Mirage III S“ entwickelte sich eine Vertrauenskrise zwischen Bundesversammlung und Bundesrat sowie der ihm unterstellten Militärverwaltung (vgl. PUK BBI 1964 II 274ff.).
- Der erste Bericht über die Legislaturplanung erschien am 15.5.1968 unter dem Titel „Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Richtlinien der Regierungspolitik für die Legislaturperiode 1968-71“ (BBI 1968 I 1204); seither sind neun weitere erschienen.
- <sup>ii</sup> Dies gilt seit der Inkraftsetzung des Parlamentsgesetzes am 1. Dezember 2003. Vorher konnte das Parlament gemäss altem Geschäftsverkehrsgesetz vom Bericht und den Zielen des Bundesrates lediglich Kenntnis nehmen und ergänzende Richtlinienmotionen überweisen.
- <sup>iii</sup> Der erste Versuch, gemäss Parlamentsgesetz Art. 146 einen einfachen Bundesbeschluss zu den Zielen der Legislaturplanung zu erlassen, ist gescheitert: Der Nationalrat lehnte nach intensiver Vorberatung in der Spezialkommission und ausführlicher Beratung im Rat in der Gesamtabstimmung sowohl sein eigenes Beratungsergebnis als auch – im Differenzbereinungsverfahren – einen Entwurf des Ständerats ab. Siehe auch in der Datenbank "Curia Vista" des Parlaments: Geschäftsnummer 04.012.
- <sup>iv</sup> "The President shall from time to time give to Congress information of the State of the Union and recommend to their Consideration such measures as he shall judge necessary and expedient." Article II, Sec. 3, U.S. Constitution. The State of the Union is an annual address presented before a joint session of Congress and held in the House of Representatives Chamber at the U.S. Capitol. The address not only reports on the condition of the nation, but also allows the president to outline his/her legislative agenda and national priorities to Congress.  
<http://www.gpoaccess.gov/sou/index.html>
- <sup>v</sup> Written by the government and delivered by the reigning monarch, the Queen's Speech sets out the legislative agenda for the year ahead and is the centrepiece of the state opening of Parliament.  
<http://www.number10.gov.uk/output/Page7488.asp>
- <sup>vi</sup> Für den ersten Geschäftsbericht des Bundesrates siehe BBI 1849 I 405-433.
- <sup>vii</sup> Vgl. Bericht des Bundesrates vom 25. Februar 2004 "Indikatoren als strategische Führungsgrössen für die Politik", in Erfüllung des Postulats "Erarbeitung eines Indikatorensystems als Führungsinstrument" (00.3225) der nationalrätlichen Legislaturplanungskommission (00.016 NR). Herausgegeben von der Bundeskanzlei und dem Bundesamt für Statistik, Bern und Neuenburg 2004.  
[http://www.admin.ch/ch/d/cf/rg/indikatoren04/Indikatoren\\_04.pdf](http://www.admin.ch/ch/d/cf/rg/indikatoren04/Indikatoren_04.pdf)
- <sup>viii</sup> Vgl. OECD World Forum on Key Indicators 10.-13. November 2004, [www.oecd.org/oecdworldforum](http://www.oecd.org/oecdworldforum) und insbesondere den Bereich „Knowledge Base on National and

---

*International Experiences*“, wo ein guter Überblick über den Stand in den einzelnen Länder zu finden ist.