



ONLINEKOMMENTAR
DER FREI ZUGÄNLICHE
RECHTSKOMMENTAR

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 170 BV

Eine Kommentierung von Carl Jauslin / Gabriel Gertsch

Herausgegeben von Stefan Schlegel / Odile Ammann

Stand der Bearbeitung: 05.01.2026

PDF erstellt am: 06.10.2026

DOI: 10.17176/20260105-171336-0

ZITIERVORSCHLAG

Carl Jauslin/Gabriel Gertsch, Kommentierung zu Art. 170 BV, in: Stefan Schlegel/Odile Ammann (Hrsg.), Onlinekommentar zur Bundesverfassung

Kurzzitat: OK-Jauslin/Gertsch, Art. 170 BV N. XXX.

Art. 170 Überprüfung der Wirksamkeit

Die Bundesversammlung sorgt dafür, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden.

GLIEDERUNG

I. Zweck, Systematik, Entstehungsgeschichte und Terminologie	3
II. Kontext.....	4
A. Grundlagen	4
B. Evaluation und Rechtsetzung.....	6
C. Rechtsvergleich	7
III. Kommentar i.e.S.....	8
A. Adressatin («Die Bundesversammlung... »).....	8
B. Auftrag («...sorgt dafür, dass ...»)	10
C. Gegenstand («...die Massnahmen des Bundes...»)	11
D. Massstab («...auf ihre Wirksamkeit... »).....	12
E. Umfang («...überprüft werden. »).....	13
1. Methoden und Instrumente	13
2. Zeitpunkt.....	15
3. Verhältnis zur Oberaufsicht	17
IV. Umsetzung	17
A. Evaluationsformen	17
B. Evaluationsstandards	18
C. Evaluationsklauseln	18
V. Wirksamkeit als Verfassungsprinzip?	19
Empfohlene Lektüre	24
Literaturverzeichnis.....	24
Materialienverzeichnis	29

I. ZWECK, SYSTEMATIK, ENTSTEHUNGSGESCHICHTE UND TERMINOLOGIE

- 1 *Zweck.* Art. 170 BV beauftragt die Bundesversammlung, dafür zu sorgen, dass die Wirkungen staatlicher Massnahmen überprüft werden. Die Wirkungen sollen anhand von methodengeleiteten Untersuchungen (Wirksamkeitsprüfungen bzw. Evaluationen¹) gemessen werden. Den verfassungsmässigen Organen sollen dadurch die notwendigen Grundlagen vermittelt werden, damit sie ihre staatsleitenden Aufgaben (insb. Art. 163-173 BV, Art. 180-187 BV) möglichst wirksam wahrnehmen können. Wirksamkeitsprüfungen sollen Lernprozesse auslösen, indem die Erkenntnisse in zukünftige Entscheide, insbesondere die Rechtsetzung, einfließen. Die Wirksamkeit staatlichen Handelns soll zu dessen Legitimation beitragen («Output-Legitimation»; zu den Funktionen: N. 6 f.). Aus institutioneller Sicht bezweckt Art. 170 BV, die **Letztverantwortung** für diese Aufgabe im Sinne eines Gewährleistungsauftrags (Normtypus: N. 17 und 21) der Bundesversammlung zuzuweisen (zum spezifischen Zweck im Verhältnis zur Oberaufsicht: N. 2). Die Bundesversammlung kann die Umsetzung des Auftrags an den Bundesrat delegieren und Hilfsorgane herbeiziehen (zur Umsetzung N. 20 und 21). Die Erfüllung des Auftrags bleibt nicht justiziabel (tiefe Normativität: N. 22 und 51).
- 2 *Systematisch* steht Art. 170 BV im 3. Abschnitt («Zuständigkeiten») des 2. Kapitels zu den Bundesbehörden. Die Bestimmung verankert eine Kompetenz und einen Auftrag der Bundesversammlung. Der Auftrag überschneidet sich in Bezug auf den Massstab (Wirksamkeit) und den Gegenstand (insb. Bundesrat und Bundesverwaltung) mit der Oberaufsicht nach Art. 169 BV. Im **Verhältnis zur Oberaufsicht** bezweckt Art. 170 BV einerseits, den Massstab der Wirksamkeit (auf den Art. 169 BV nicht beschränkt ist) besonders hervorzuheben. Andererseits bezweckt die Bestimmung, den Prüfauftrag der Bundesversammlung über den Gegenstand von Art. 169 BV hinaus zu erweitern, insb. in Bezug auf Massnahmen des Verfassungs- und des Gesetzgebers (N. 23 ff., 40). Obwohl die Art. 180 ff. keinen entsprechenden Auftrag enthalten, kann auch der Bundesrat jederzeit Wirksamkeitsprüfungen veranlassen (N. 18). Art. 170 BV weist einen Bezug zu Bestimmungen auf, welche den Staat zu einer verhältnismässigen sowie an öffentlichen Interessen und der Verwirklichung der Grundrechte ausgerichteten (Art. 5, 35 und 36 BV), rechtsgleichen (Art. 8 BV) oder rationalen (Art. 9, Art. 43a Abs. 5, Art. 126 Abs. 1, Art. 178 Abs. 1 BV) Aufgabenerfüllung verpflichten (N. 49). In der Lehre wird aus diesen **systematisch verwandten Bestimmungen** teils ein «Verfassungsprinzip der Wirksamkeit staatlicher Massnahmen» hergeleitet. Bisher bleiben die konkreten Rechtsfolgen eines solchen Prinzips jedoch weitgehend unbestimmt (N. 50 ff.).
- 3 *Historisch* hat Art. 170 BV **keine Entsprechung in der aBV** (1874). Die ausdrückliche Verankerung der Wirksamkeitsprüfung fand erst spät Eingang in den Revisionsprozess zur neuen BV; die Verfassungsentwürfe von 1995/96 enthielten noch keine entsprechende Bestimmung. Nachdem die Expertenkommission beider SPK die Schaffung eines unabhängigen Organs für die Evaluation staatlicher Massnahmen vorgeschlagen hatte, verknüpften die SPK die Wirksamkeitsprüfung in ihrem Zusatzbericht (1997) stattdessen mit der Oberaufsichtskompetenz der Bundesversammlung. In den Räten blieb diese Konzeption bestehen, die Wirksamkeitsprüfung wurde jedoch als eigene Bestimmung aus dem heutigen Art. 169 BV herausgelöst.²
- 4 *Terminologisch* verwendet die BV in der deutschen Fassung den Verfassungsbegriff «**Wirksamkeit**», während sie in der französischen und italienischen Fassung von «**efficacité**» bzw. «**efficacia**» spricht. Der Begriff ist in einem weiten Sinne zu verstehen: Wirksamkeitsprüfungen untersuchen, inwieweit

1. Die beiden Begriffe werden nachfolgend synonym verwendet.

2. Zur Entstehungsgeschichte: BSK-Lienhard/Mächler/Marti Locher, Art. 170 BV, N 1 ff.; SGK-Uhlmann/Bussmann, Art. 170 BV, N. 1 ff.

eine staatliche Massnahme umgesetzt wird, ihre Ziele erreicht werden und welche Mittel dazu notwendig sind (Kosten-Nutzen; zum Prüfmassstab: N. 29 ff.). Sowohl der Auftrag («sorgt dafür, dass» bzw. «sorgen dafür, dass») sowie der Prüfmassstab («Wirksamkeit» bzw. «wirksam») werden in der deutschen Fassung auch in Art. 35 Abs. 3 BV (Verwirklichung der Grundrechte unter Privaten) verwendet.³ Der Wortlaut beschränkt den Auftrag auf Massnahmen «des Bundes», wozu auch Massnahmen gehören, die von der Bundesversammlung selber, dem Verfassungsgeber oder Gerichten des Bundes getroffen werden oder nicht vom Bund selber vollzogen werden (N. 23 ff.). Nach der deutschen Fassung soll die Wirksamkeit «überprüft»⁴ werden. Die italienische Fassung verwendet den ähnlichen Begriff «verificare». Demgegenüber verlangt die französische Fassung «que l'efficacité [...] fasse l'objet d'une évaluation», verwendet also den in der Praxis gebräuchlichen Begriff der Evaluation.

II. KONTEXT

A. Grundlagen

- 5 *Definition.* Wirksamkeitsprüfungen bzw. Evaluationen sind methodengeleitete, sich grundsätzlich an wissenschaftlichen Kriterien orientierende Untersuchungen mit dem Ziel, die Wirkungen staatlichen Handelns zu identifizieren, zu messen und zu bewerten.⁵ Sie analysieren, inwieweit staatliche Massnahmen zur Erreichung der rechtlich gesetzten Ziele und zum öffentlichen Wohlergehen beitragen.
- 6 *Funktion.* Mit Wirksamkeitsprüfungen wollen Behörden im Wesentlichen Rechenschaft über staatliches Handeln ablegen, Erkenntnisse über Kausalzusammenhänge gewinnen, Optimierungen durch bessere Entscheidungsgrundlagen und Lernprozesse ermöglichen sowie die strategische Ausrichtung staatlichen Handelns verbessern.⁶ Wirksamkeitsprüfungen sind damit gleichzeitig vergangenheits- wie zukunftsorientiert. Sie sollen in der Gegenwart **Rechenschaft** über vergangene Massnahmen ablegen und **Vertrauen** in zukünftige Massnahmen fördern. Sie sollen ein besseres Verständnis der Wirkungen staatlichen Handelns erlauben und dadurch die strategische Ausrichtung zukünftiger Massnahmen optimieren. Dadurch soll sichergestellt werden, dass das staatliche Handeln auf die verfassungs- und gesetzesmässig festgelegten Gemeinwohlziele ausgerichtet ist und sich nicht in einer Eigenlogik abseits der Realität verstrickt.
- 7 *Output-Legitimation.* Die Legitimation des Staatshandelns erfolgt zunehmend nicht nur über rechtsstaatliche Prinzipien («**Input**») und demokratische Verfahren («**Throughput**»), sondern auch durch dessen Wirkungen («**Output**»).⁷ Traditionellerweise bestimmt das Recht die Voraussetzungen der Rechtmässigkeit und legitimiert staatliches Handeln, welches dem vorgeschriebenen Verfahren folgt (vgl. Niklas Luhmann: «Legitimation durch Verfahren»⁸). Dieses Rechtsverständnis ist

3. Die BV charakterisiert weitere Aufträge mit dem Verb «sorgen», z.B. im Sicherheitsartikel (Art. 57 Abs. 1 BV), in der Bildungsverfassung (Art. 61a Abs. 1, Art. 62 Abs. 2 und 3, Art. 63a Abs. 3 BV) oder beim Verkehr (Art. 81a Abs. 1 und Art. 83 Abs. 1 BV). Die Begriffe «Wirksamkeit», «Efficacité» und «Efficacia» sowie die jeweiligen Adjektive verwendet die BV sonst bloss in Art. 104 Abs. 1 BV (it.), Art. 104a Bst. b BV (dt., frz., it.) sowie in der Übergangsbestimmung zu Art. 117b BV (dt., frz., it.).

4. Auch verwendet in Art. 32 Abs. 3 BV (gerichtliche Überprüfung) und Art. 118b Abs. 2 Bst. d BV (unabhängige Überprüfung von Forschung am Menschen).

5. BJ, Gesetzgebungsleitfaden 2025, N. 1135; Sager/Hinterleitner, S. 438. Auch bloss Berichte ohne strikt wissenschaftliche Forschungsanlage werden jedoch in der Praxis regelmässig als Evaluationen bezeichnet (vgl. Keller Läubli, S. 52).

6. SGK-Uhlmann/Bussmann, Art. 170 BV, N. 29. Vgl. auch Rüefli, Gesetzesevaluation, Ziff. 2.1.

7. BJ, Bericht IDEKOWI 2004, S. 2; vgl. auch BSK-Lienhard/Mächler/Marti Locher, Art. 170 BV, N. 5 f.; Mastronardi, Legitimation, S. 26 f.; vertiefend dazu: Schmidt, S. 25-55.

8. Luhmann (1969).

rechtsphilosophisch in der deontologischen Pflichtenethik (Immanuel Kant) verwurzelt. Mit der Hinwendung zur Wirksamkeit von Massnahmen finden Ideen der konsequentialistischen Ethik, namentlich des Utilitarismus (Jeremy Bentham, John Stuart Mill), Eingang in den Legitimationsdiskurs. Die beabsichtigten Konsequenzen einer Massnahme gewinnen so als Massstab legitimen Staatshandelns an Bedeutung. Gerade der Regelutilitarismus, welcher das Kriterium des grössten allgemeinen Glücks auf Handlungsregeln anstatt auf einzelne Handlungen anwendet, teilt gewisse Grundüberzeugungen mit der Wirksamkeitsprüfung.⁹ Die Output-Legitimation des staatlichen Handelns darf jedoch nicht auf Kosten der Input-Legitimation erfolgen. Grundlage und Schranke staatlichen Handelns bleibt das Recht (Art. 5 Abs. 1 BV). Wirksamkeitsüberlegungen sollen gerade sicherstellen, dass gesetzlich verankerte Ziele nicht toter Buchstabe bleiben.

- 8 *Gewalteneffektuiierung*. Die Wirksamkeitsorientierung ist aus staatstheoretischer Perspektive Ausdruck eines Gewaltenteilungsverständnisses, welches eher die Zusammenarbeit («**Modell kooperierender Gewalten**»¹⁰) anstatt der Trennung und Hemmung der Gewalten betont. Staatsgewalt soll nicht nur begrenzt, sondern auch effektiv und effizient ausgeübt werden. Der Staat soll so organisiert sein, dass die ihm durch Verfassung und Gesetz übertragenen Aufgaben möglichst wirksam erfüllt werden, wobei die Aufgabenerfüllung auch kooperativ oder durch Dritte erfolgen kann (Gewährleistungsstaat).
- 9 *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung*. Mithin Ausdruck des Anspruchs an wirksames Staatshandeln sind Instrumente zur Planung, Umsetzung und Überprüfung einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung.¹¹ Einflussreich war ab den 1990er-Jahren insbesondere die Denkschule des **New Public Management**, mit welcher betriebswirtschaftliche Elemente der Unternehmensführung in die öffentliche Verwaltung eingeführt wurden, mit dem Ziel von Kosteneinsparungen und Effizienzsteigerungen.¹² Durch Instrumente wie integrierte Aufgaben- und Finanzplanungen, Legislaturprogramme, finale Rechtssätze sowie Globalbudgets sollen Regierungen hinsichtlich der Mittel (nicht der Ziele) der Aufgabenerfüllung unternehmerische Freiräume erhalten.¹³ Das Neue Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB) verwirklicht Aspekte der wirkungsorientierten Verwaltungsführung flächendeckend für die Zentralverwaltung, insbesondere die Steuerung durch Leistungsaufträge und Globalbudgets.¹⁴ Im akademischen Diskurs haben seither Denkschulen an Bedeutung gewonnen, welche zwar ebenfalls wirkungsorientiert sind, jedoch stärker den Gemeinwohlbeitrag («Public Value») staatlicher Aufgabenerfüllung anstatt dessen betriebswirtschaftliche Effizienz betonen.¹⁵

9. Zu Deontologie und Utilitarismus als Rechtstheorien, vgl. Mastronardi, Angewandte Rechtstheorie, S. 45 ff.; Uffer, S. 226 ff., 301 ff.

10. BSK-Lienhard/Mächler/Marti Locher, Art. 170 BV, N. 7.

11. SGK-Uhlmann/Bussmann, Art. 170 BV, N. 7. Vgl. zum Verhältnis von NPM und Evaluation Rieder, New Public Management, S. 11 ff. m.w.H.

12. BSK-Lienhard/Mächler/Marti Locher, Art. 170 BV, N. 5.

13. Lienhard, S. 39 ff. Teil des Reformprogramms sind zudem eine Ergebnis-, Produkte- und Qualitätsorientierung hinsichtlich der Aufgabenerfüllung, eine Führungs-, Mitarbeiter- und Kundenorientierung hinsichtlich der Organisation sowie eine Innovations-, Wettbewerbs- und Kostenorientierung hinsichtlich der strategischen Ausrichtung (a.a.O., S. 27 ff.).

14. Botschaft über die Weiterentwicklung der ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung – Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB) vom 20. November 2013, BBl 2014 767; BSK-Lienhard/Mächler/Marti Locher, Art. 170 BV, N. 5. Das Finanzhaushaltsgesetz (FHG, SR 611.0) soll der Bundesversammlung und dem Bundesrat Instrumente und Entscheidungsgrundlagen für eine ziel- und ergebnisorientierte Führung des Bundeshaushalts in die Hand geben (Art. 1 Abs. 2 Bst. a Ziff. 2 FHG; Bundesgesetz vom 26.9.2014: Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung, AS 2015 1583, BBl 2014 767). Im Evaluationsbericht 2021 kommt der Bundesrat zum Schluss, dass sich das Führungsmodell Bund insgesamt bewährt habe und ein Umbau oder eine Rückkehr zur traditionellen Input-Steuerung ausgeschlossen sei (Bericht über die Vollzugs- und Wirkungskontrolle des Neuen Führungsmodells für die Bundesverwaltung, 24.11.2021, S. 2). Vgl. zur Evaluation von Verwaltungsreformen Wüest-Rudin, S. 57 ff.; Haldemann/Marek, S. 41 ff.; Bussmann, NPM-Pilotprojekte, S. 137 ff.; Haldemann, S. 68 ff.

- 10 *Empirische Rechtsforschung*. Die zunehmende Wirkungsorientierung staatlichen Handelns spiegelt sich auch in der Rechtswissenschaft. Wirksamkeitsprüfungen sind eine Form der Rechtstatsachenforschung. Während die Rechtswissenschaft Rechtsnormen als Bauteile einer normativen Ordnung versteht und analysiert («**law-in-books**»¹⁶), untersucht die empirische Rechtsforschung deskriptiv die Ursache und Wirkungen von Rechtsnormen (Rechtstatsachen, «**law-in-action**»¹⁷). In der Praxis dienen Datenerhebungen teils gleichzeitig als Grundlage für eine Wirksamkeitsprüfung mit primär praktischem Interesse und für einen wissenschaftlichen Beitrag. Rechtstatsachenforschung wird heute insbesondere in sozialwissenschaftlichen Disziplinen wie der Soziologie, Ökonomie und Politikwissenschaft sowie in den interdisziplinär ausgerichteten Forschungsrichtungen Law & Economics, Empirical Legal Studies, Kriminologie und Rechtssoziologie betrieben.¹⁸ Der Trend hin zur Wirkungsorientierung des Rechts führt damit sozialwissenschaftliche Methoden in den rechtswissenschaftlichen Diskurs ein. Während in Bezug auf die Rechtsetzung unbestritten sein dürfte, dass empirische Erkenntnisse in die Gestaltung neuer Regelungen einfließen sollen, ist in Bezug auf die Rechtsanwendung noch nicht im Einzelnen geklärt, welche Bedeutung Erkenntnissen der Rechtstatsachenforschung rechtsmethodisch zukommen soll und kann.¹⁹
- 11 *Evaluationsforschung*. Neben der Forschung zu den Ursachen und Wirkungen von Rechtsnormen existiert eine extensive empirische Literatur zur **Funktionsweise von Wirksamkeitsprüfungen** selber.²⁰ Diese Studien untersuchen beispielsweise, wie oft und in welchen Kontexten Evaluationen durchgeführt werden,²¹ den Einfluss und die Verwendung von Evaluationsergebnissen für die Politikgestaltung²² oder die Einflussnahme von Auftraggebern auf die Unabhängigkeit und Resultate externer Evalautoren²³.

B. Evaluation und Rechtsetzung

- 12 Alle staatlichen Massnahmen bedürfen einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage. Daher weist die Wirksamkeitsprüfung einen besonders engen Bezug zur Rechtsetzung auf.²⁴ Überlegungen zur Wirksamkeit können und sollen sowohl vor wie nach dem Erlass eines Rechtssatzes erfolgen: Während die prospektive Evaluation (*ex ante*) die erwarteten Folgen eines Rechtsetzungsprojektes untersucht, analysiert die retrospektive Evaluation (*ex post*) die tatsächlich erfolgten Auswirkungen des Rechtssatzes (zu spezifischen Formen der retro- und prospektiven Evaluation: N. 35 und 36 ff.). Die **prospektive Evaluation** erfolgt oft als Teil der Arbeiten an einem Erlassentwurf. Idealerweise können die Ergebnisse einerseits Aufschluss darüber geben, ob ein geplanter Erlass überhaupt weiterverfolgt werden soll und die Wahl zwischen verschiedenen staatlichen Handlungsformen, insbesondere der Rechtsetzung und rechtlich unverbindlichen Handlungsformen («Soft Law») wie Informationen oder Warnungen, erleichtern.²⁵ Prospektive Evaluationen können jedoch auch als Grundlage für die Ausgestaltung eines Erlasses dienen, etwa bei der Wahl zwischen verschiedenen

15. Grundlegend Moore (1995); für eine Übersicht: Meynhardt, S. 517 ff.

16. Pound (1910).

17. A.a.O.

18. Vgl. für eine Übersicht Altwicker/Hermstrüwer, S. 44 ff., 64 ff.

19. Vgl. Petersen, S. 435 ff.; Altwicker, Statistikbasierte Argumentation, S. 619 ff.; Altwicker, Evidenzbasiertes Recht, S. 181 ff.; Röhl, S. 7 ff.; SGK-Ehrenzeller K., Verfassungsinterpretation, N. 84 und 87.

20. Vgl. für eine Übersicht Widmer et al., S. 459 ff.

21. Balthasar/Müller, S. 70 ff.; Balthasar, Verwendung von Evaluationen, S. 23-41; Balthasar/Strotz, S. 89 ff.; Balthasar, Evaluationen in der Schweiz, S. 486-497.

22. Frey/Ledermann, S. 211 ff.; Stockbauer, passim; Melvin/Henry, S. 35 ff.; Della Vigna/Kim/Linos, S. 1-75; Rüefli, Gesetzesevaluation, Ziff. 3.3 m.w.H.

23. Vgl. die Hinweise in Fn. 51.

24. Dazu Flückiger, Impacts, N. 4. Vgl. auch Kettiger, Verwaltungsführung, passim; Kettiger, Gesetzescontrolling, passim.

25. Vgl. Müller/Uhlmann/Höfler, S. 43 f., S. 282 ff.

Regelungsvarianten²⁶ wie Verhaltensvorschriften, Bewilligungs- und Meldepflichten oder Straf- oder Haftpflichtbestimmungen, oder bei der möglichst wirtschaftsschonenden, «differenzierten Regulierung»²⁷ durch Instrumente wie Ausnahmeklauseln und Wahlmöglichkeiten («Opting Out» und «Opting Down») sowie regulatorische Anreizstrukturen zur freiwilligen Übernahme von Regelungen («Opting In» und «Opting Up»). Die **retrospektive Evaluation** ist auf die Revision und Verbesserung des betreffenden Erlasses sowie die wirksame Ausgestaltung anderer zukünftiger Rechtsetzung ausgerichtet. Die beiden Evaluationsformen sind komplementär zueinander: Die Erkenntnisse aus der prospektiven Evaluation, welche als Entscheidungsgrundlage für den Erlass dienen, sind später in die retrospektive Evaluation desselben Erlasses miteinzubeziehen. Konzeptionell, im Sinne eines evidenzbasierten «better regulation»-Ansatzes, sind (prospektive und retrospektive) Evaluationen als integrales Element des Rechtsetzungsprozesses und der Qualitätssicherung in der Rechtsetzung zu verstehen.²⁸ Dies wird in der Rechtsetzungslehre mit dem Konzept des legislatischen Kreislaufs²⁹ und in den Politikwissenschaften mit dem analogen Konzept eines «Policy Cycle»³⁰ illustriert. Der gelebten Realität entspricht das jedoch nicht immer. In der Praxis weisen gerade prospektive Evaluationen häufig eine tiefe Qualität auf und der Einfluss von Evaluationen auf den Rechtsetzungsprozess ist in aller Regel eher beschränkt.³¹

C. Rechtsvergleich

- 13 *International.* Art. 170 BV stellt die **weltweit erste Bestimmung** zur Wirksamkeitsprüfung auf Verfassungsebene dar. 2008 wurde die Politikevaluation («évaluation des politiques publiques») in Art. 47 und 48 der französischen Verfassung verankert. Die Schweiz und Frankreich bleiben mit ihrer verfassungsrechtlichen Evaluationspflicht Sonderfälle. In Deutschland besteht jedoch eine punktuelle Evaluationsklausel im Bereich der Finanzhilfen. Nach Art. 104b Abs. 2 des deutschen Grundgesetzes sind Finanzhilfen des Bundes an die Länder befristet zu gewähren und hinsichtlich ihrer Verwendung in regelmässigen Zeitabständen zu überprüfen.³²
- 14 *Kantonal.* Die Kantone kennen in ihren Verfassungen **vergleichbare Regelungen** zur Wirksamkeitsprüfung: z.B. Art. 27 Abs. 2 KV AR, § 16 KV BS, Art. 151 KV GE, Art. 78 KV GR, § 13 und 15 KV LU, Art. 30 KV SG, Art. 95 Abs. 2 und 3 KV ZH. Diese Bestimmungen definieren die Wirksamkeitsprüfung typischerweise als eine Aufgabe des Kantons, ohne den Auftrag spezifisch der Legislative zuzuweisen (Ausnahme: Art. 55 Abs. 3 KV SH). Im Kanton Genf sind mit einem Rechnungshof und einer unabhängigen Evaluationskommission spezialisierte Behörden für die Wirksamkeitsprüfung zuständig (Art. 128 Abs. 3 i.V.m. Art. 151 KV GE). Spezifisch für den Bereich der **Finanzordnung** sehen verschiedene Kantone (zusätzliche) Wirksamkeitsprüfungen vor: z.B. § 116 Abs. 3 KV AG, § 129 Abs. 3 KV BL, Art. 101 Abs. 4 KV BE, Art. 82 Abs. 2 KV FR, Art. 93 Abs. 1 KV GR, § 76 Abs. 1 KV LU, Art. 82 Abs. 2 KV SG, Art. 34 Abs. 3 KV TI, Art. 166 KV VD.³³

26. Bussmann, Prospektive Evaluation, S. 175 ff.

27. Econcept, S. ii, 7-8; Bise/Wallart, passim.

28. Müller/Uhlmann/Höfler, S. 42 ff.; Rüfli, Instrumente besserer Regulierung, S. 445 ff., 458 ff.

29. Dieser kann z.B. in folgende Phasen unterteilt werden: Problemdefinition, Zieldefinition, Wahl der Instrumente, Darstellung der Szenarien, Prospektive Evaluation, Rechtsetzung, Umsetzung, Retrospektive Evaluation.

30. Dieser umfasst nach der Lehre die Phasen Agenda Setting, Politikformulierung, Entscheidung, Umsetzung, Evaluation, Terminierung/Weiterführung (Sager/Ingold/Balthasar, Policy-Analyse in der Schweiz, 2018, S. 89 ff.).

31. EFK, Prognosen in den Botschaften des Bundesrates, Evaluation der prospektiven Folgenabschätzungen von Gesetzesentwürfen, Bericht vom 24.10.2016, S. 3: die EFK bemängelt, bis zu 30% der Prognosen der Bundesverwaltung genügten ihren Anforderungen nicht. Vgl. Müller/Uhlmann/Höfler, S. 99.

32. Zum Ganzen SGK-Uhlmann/Bussmann, Art. 170 BV, N. 4.

33. Zum Ganzen Lienhard/Mächler/Marti Locher, Art. 170 BV, N. 8; SGK-Uhlmann/Bussmann, Art. 170 BV, N. 5; Flückiger, Impacts, N. 14, 36.

- 15 *Europäisch.* Die EU-Verträge sehen in zahlreichen Bereichen Wirksamkeitsprüfungen vor. Die Schweiz ist als Schengen-Staat von den Evaluationen der Anwendung des Schengen-Besitzstands gemäss Art. 70 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) betroffen (sog. **Schengen-Evaluationen**). Die Mitgliedstaaten haben nach dieser Bestimmung in Zusammenarbeit mit der Kommission eine objektive und unparteiische Bewertung der Durchführung der Unionspolitik («objective and impartial evaluation of the implementation of the Union policies») im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts vorzunehmen.³⁴ Grundlagen für **Evaluationen in anderen sektoriellen Politiken der EU** finden sich z.B. in Art. 85 AEUV («evaluation of Eurojust's activities») für Aktivitäten der Agentur für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen; in Art. 156 AEUV («periodic monitoring and evaluation») für die Sozialpolitik; in Art. 168 AEUV («periodic monitoring and evaluation») für die Gesundheitspolitik; in Art. 173 («periodic monitoring and evaluation») für die Industriepolitik; in Art. 181 AEUV («periodic monitoring and evaluation») für die Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt. Die Kommission ist weiter verpflichtet, dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Evaluationsbericht zu den Finanzen der Union vorzulegen (Art. 318 AEUV). Schliesslich enthalten die Better Regulation Guidelines 2021 der EU-Kommission Empfehlungen zur Erarbeitung und Implementierung neuer Regulierungen (inkl. fitness checks), zu Folgenabschätzungen³⁵ (impact assessments) sowie zum Monitoring.³⁶ Die Idee der Wirkungsorientierung liegt auch der ständigen effet utile-Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zugrunde, wonach der Gerichtshof das Gemeinschaftsrecht so auslegt, dass ihm die grösstmögliche praktische Wirkung zukommt.
- 16 *Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD).* Die OECD publiziert seit der OECD-Empfehlung des Rates zu Regulatory Policy and Governance (2012) regelmässig Best Practice Principles für den Bereich der Regulierungsfolgenabschätzungen (Regulatory Impact Assessments), insbesondere mit dem Ziel, Regulierungskosten für KMUs zu senken.³⁷

III. KOMMENTAR I.E.S.

A. Adressatin («Die Bundesversammlung... »)

- 17 *Bundesversammlung als Adressatin.* Der Verfassungsauftrag richtet sich an die Bundesversammlung. Damit wird die demokratische Dimension der Wirksamkeitsprüfung betont. Die Volksvertreterinnen und -vertreter im Parlament tragen die **Letztverantwortung** dafür, dass die staatlichen Massnahmen im Dienst des Volkes stehen und das Gemeinwohl fördern. Die Organe der Bundesversammlung (Art. 31 ParlG) sind beauftragt, für die Wirksamkeitsprüfung zu sorgen. Sie können hierfür den Bundesrat beauftragen, Wirksamkeitsprüfungen durchzuführen (auch anhand von gesetzlichen Evaluationsklauseln: dazu N. 46), Prüfungen des Bundesrates überprüfen oder selbst Wirksamkeitsprüfungen in Auftrag geben, insbesondere bei ihren Hilfsorganen (Art. 27 ParlG).³⁸ Die parlamentarischen Kommissionen sorgen für die Wirksamkeitsprüfung in ihren

34. Verordnung (EU) 2022/922 des Rates vom 9. Juni 2022 über die Einführung und Anwendung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013, Erwägungsgrund 5.

35. EU Commission, Staff Working Paper 'Operational Guidance on taking account of Fundamental Rights in Commission Impact Assessments' (SEC(2011)567).

36. EU Commission, Better Regulation Guidelines, Commission Staff Working Document, Brussels, 3.11.2021, SWD(2021) 305 final, Chapter III-V.

37. OECD, Regulatory Impact Assessment, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris 2020, abrufbar unter: <https://doi.org/10.1787/7a9638cb-en> [abgerufen am 1.8.2024]. Vgl. auch Flückiger, Impacts, Fn. 3 m.H.

38. Ledermann/Tobler/Bättig, Kommentar zu Art. 27 ParlG, N. 1 ff.

Zuständigkeitsbereichen (Art. 44 Abs. 1 lit. e ParlG) und berücksichtigen die Resultate von Wirksamkeitsprüfungen (Art. 44 Abs. 1 lit. f ParlG).

- 18 *Evaluationen des Bundesrates*. Obwohl sich Art. 170 BV an die Bundesversammlung richtet, hat auch der Bundesrat die Kompetenz, jederzeit und **ohne spezifische Rechtsgrundlage** Wirksamkeitsprüfungen zu veranlassen. Dies ergibt sich annexweise aus seinen verfassungsmässigen Zuständigkeiten³⁹: Der Bundesrat leitet «initiativ, eigenständig und kontinuierlich»⁴⁰ den Gesamtstaat (Art. 174 BV), plant und koordiniert die staatlichen Tätigkeiten (Art. 180 Abs. 1 BV), kann der Bundesversammlung aus Eigeninitiative Erlassentwürfe unterbreiten (Art. 181 BV), erlässt Verordnungsrecht und sorgt für den Vollzug der Gesetzgebung (Art. 182 BV), trifft Massnahmen zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit (Art. 184 und 185 BV) und beaufsichtigt die Bundesverwaltung und die anderen Träger von Bundesaufgaben⁴¹ (Art. 187 Abs. 1 Bst. a BV). Der Bundesrat könnte diese Aufgaben kaum zweckmässig wahrnehmen, hätte er nicht die Kompetenz, die Wirksamkeit staatlicher Massnahmen zu evaluieren. Besonders illustrativ zeigt sich dies an der Einbettung der Wirksamkeitsprüfung in die staatliche Funktion der Rechtsetzung (N. 12). Die Kompetenz, in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich ohne eigenständige Rechtsgrundlage Wirksamkeitsprüfungen zu veranlassen, kommt auch den dem Bundesrat untergeordneten Verwaltungseinheiten des Bundes zu.⁴² In der Praxis nehmen der Bundesrat und die Bundesverwaltung denn auch eine deutlich aktivere Rolle als das Parlament und seine Kommissionen ein.⁴³
- 19 *Hilfsorgane*. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) und Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) bilden permanente Hilfsorgane bei der Gewährleistung der Wirksamkeitsprüfung.⁴⁴ Die EFK fokussiert in ihren Prüfungen auf den Aspekt der Wirtschaftlichkeit und klärt ab, ob (a) die Mittel sparsam eingesetzt werden, (b) Kosten und Nutzen in einem günstigen Verhältnis stehen und (c) finanzielle Aufwendungen die erwartete Wirkung haben (Art. 5 Abs. 2 Finanzkontrollgesetz [FKG, SR 614.0]).⁴⁵ Die parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) führt im Auftrag der Geschäftsprüfungskommissionen Evaluationen im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht durch und weist die Geschäftsprüfungskommission auf abklärungsbedürftige Themen hin (Art. 10 Abs. 1 Bst. a Parlamentsverwaltungsverordnung [ParlVV, SR 171.115]). Weiter überprüft sie die von der Bundesverwaltung durchgeführten Evaluationen sowie deren Verwendung in Entscheidungsprozessen (Art. 10 Abs. 1 lit. b ParlVV). Im Auftrag der zuständigen parlamentarischen Kommission kann die PVK Evaluationen in deren Zuständigkeitsbereich durchführen und von der Bundesverwaltung durchgeführte Evaluationen und ihre Verwendung in Entscheidungsprozessen überprüfen, sofern die Geschäftsprüfungskommissionen zustimmen (Art. 10 Abs. 2 ParlVV).
- 20 *Einsatz von Expertinnen und Experten*. Bundesorgane beauftragen regelmässig externe Stellen wie private Büros oder Universitätsinstitute mit der Durchführung von Evaluationen.⁴⁶ Dies weist

39. Die Kompetenz des Bundesrates, Evaluationen zu veranlassen, kann insofern als inhärentes bzw. implizites Verfassungsrecht betrachtet werden (vgl. SGK-Ehrenzeller K., Verfassungsinterpretation, N. 26).

40. SGK-Ehrenzeller B., Art. 174 BV, N. 4.

41. Nach der Lehre (BSK-Müller, Art. 187 BV, N. 10; SGK-Biaggini, Art. 187 BV, N. 11) gehen Wirksamkeitsprüfungen über den Verfassungsbegriff der «Aufsicht» hinaus. Nach dieser Auffassung kann sich die Kompetenz des Bundesrates, Wirksamkeitsprüfungen zu veranlassen, jedenfalls nicht aus Art. 187 BV alleine ergeben.

42. BJ, Bericht IDEKOWI 2004, S. 2; BJ, Empfehlungen Evaluationsklauseln 2012, S. 1. Das Bundesamt für Justiz (BJ) entwickelt gemäss Art. 7a der Organisationsverordnung für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (OV-EJPD, SR 172.213.1) methodische Hilfsmittel für die Vorbereitung von Erlassen und die Evaluation staatlicher Massnahmen, insbesondere im Hinblick auf ihre Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit und unter Berücksichtigung der Digitalisierung.

43. SGK-Uhlmann/Bussmann, Art. 170 BV, N. 35; vgl. Janett, S. 137 ff.

44. Biaggini, Art. 170 BV, N. 5.

45. Vgl. Christ, S. 1-8.

insbesondere den Vorteil auf, dass externe Experten eine hohe Methodenkompetenz und grössere Unabhängigkeit aufweisen, sodass der Evaluation eine erhöhte **Glaubwürdigkeit** zukommt. Eine externe Evaluation ist insbesondere dann angezeigt, wenn die Fragestellung politisiert ist und der Anschein entstehen könnte, dass das betroffene Amt bei einer Evaluation nicht ganz unbefangen vorgeht. Demgegenüber sind interne Evaluationen in der Regel rascher und mit weniger Aufwand durchführbar. Zudem bringen verwaltungsinterne Mitarbeitende typischerweise mehr Sachkenntnisse und Erfahrung in Bezug auf die evaluierte Materie mit. Entscheidet sich eine Verwaltungseinheit für eine externe Evaluation, ist es entscheidend, dass ein Auftragnehmer ohne **Interessenkonflikte** gewählt wird und der Auftraggeber bei der Kommunikation des Auftrags, bei der Unterstützung des Evaluationsprozesses und beim Anbringen allfälliger Ergänzungs- und Verbesserungswünsche das Ergebnis der Evaluation nicht unzulässig beeinflusst.⁴⁷ Hierfür ist es entscheidend, dass das auftraggebende Amt im Pflichtenheft die Fragestellung für die Auftragnehmerin präzise und gleichzeitig ergebnisoffen formuliert. Zentral sind zudem auch bei einer externen Vergabe eine sorgfältige Vorbereitung, Betreuung und Nachbereitung der Evaluation.⁴⁸

B. Auftrag («...sorgt dafür, dass ...»)

- 21 *Gewährleistungsauftrag und Delegation.* Der Verfassungswortlaut («sorgt dafür, dass») bringt zum Ausdruck, dass die Bundesversammlung zwar dafür verantwortlich ist, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden, sie die Prüfungen jedoch **nicht selber durchführen muss**, sondern sie delegieren kann. Die Bundesversammlung kann dem Bundesrat einen Auftrag erteilen (Art. 27 lit. a ParlG), im Auftrag des Bundesrates durchgeführte Wirksamkeitsprüfungen prüfen (Art. 27 lit. b ParlG) oder selbst Wirksamkeitsprüfungen in Auftrag geben (Art. 27 lit. c ParlG).⁴⁹ Zudem erfüllt die Bundesversammlung den Gewährleistungsauftrag regelmässig durch den Erlass von Evaluationsklauseln (vgl. N. 46), die den Bundesrat spezialrechtlich verpflichten, Wirksamkeitsprüfungen durchzuführen. Evaluationsklauseln können auch im Rahmen befristeter experimenteller Gesetzgebung (sog. «Sunset-Legislation») zum Einsatz kommen (N. 39). Weiter hat die Bundesversammlung den Bundesrat dazu verpflichtet, in Botschaften zu Erlassentwürfen unter anderem die geplante Umsetzung und Auswertung des Erlasses, das Verhältnis von Kosten und Nutzen und die Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt und künftige Generationen zu erläutern (Art. 141 Abs. 2 Bst. d, f und g ParlG). Schliesslich nutzt die Bundesversammlung politische Vorstösse wie Postulate dazu, Evaluationsberichte vom Bundesrat einzufordern.⁵⁰
- 22 *Justiziabilität.* Als Zuständigkeitsnorm ist der Gewährleistungsauftrag für die Bundesversammlung rechtsverbindlich. Die Norm ist jedoch **nicht justiziabel**. Individuen können folglich keinen direkten subjektiven Anspruch zur Durchführung von Wirksamkeitsprüfungen aus Art. 170 ableiten. Bei der Frage, ob, wann und wozu eine Massnahme auf ihre Wirksamkeit überprüft werden soll, kommt der Bundesversammlung denn auch ein erheblicher Ermessensspielraum zu. Das Bundesgericht ist in

46. SGK-Uhlmann/Bussmann, Art. 170 BV, N. 44; BJ, Gesetzgebungsleitfaden 2025, N. 1173.

47. Zur Abgrenzung zulässiger und unzulässiger Einflussnahme Pleger/Sager, Pressure on evaluators, S. 166 ff. Empirische Studien aus der Schweiz zeigen, dass sich externe Evaluatoren regelmässig durch den Auftraggeber unzulässig beeinflusst fühlen (Pleger/Hadorn, S. 456 ff.; Pleger/Sager, Beeinflussung von Evaluierenden, S. 23 ff.). Vgl. zu Massnahmen zur Stärkung der Unabhängigkeit in der Evaluation Widmer, Unabhängigkeit, S. 129 ff.; Pleger/Sager, Beeinflussung in der Evaluationstätigkeit, S. 33 ff.

48. BJ, Gesetzgebungsleitfaden 2025, N. 1175.

49. BSK-Lienhard/Mächler/Marti Locher, Art. 170 BV, N. 11.

50. Z.B. Postulat Feri 20.4448, Evaluation des Bundesgesetzes über internationale Kindesentführungen; Postulat Silberschmidt 21.4141, Evaluation der Gerichtspraxis nach der Revision des Unterhaltsrechts mit Fokus auf die Obhuts- und Besuchsrechtsregelung; Postulat Arslan 16.3897, Evaluation der Revision des Zivilgesetzbuches vom 15.6.2012 (Zwangsheiraten).

seinem Urteil 1C_104/2017 aufgrund der verspäteten Rüge nicht auf den Vorwurf der Beschwerdeführerin eingetreten, wonach die Wirksamkeit der vom BAV gegenüber der SBB genehmigten Doppelspur Walchwil nicht gemäss Art. 170 BV überprüft worden sei. Es hat damit die Frage offengelassen und sich nicht zur Rüge der fehlenden Wirksamkeit der Doppelspur geäussert. Die Lehre verneint jedoch einhellig mit Verweis auf die fehlende Justiziabilität einen Anspruch, Wirksamkeitsprüfungen einzufordern (N. 51). Gerade mit Blick auf Wirtschaftlichkeitsüberlegungen wäre ein derartiger individueller Anspruch nicht praktikabel. Ob die fehlende oder mangelnde Durchführung von Wirksamkeitsprüfungen direkte rechtlichen Konsequenzen zeitigen könnte, etwa bei der konkreten Normenkontrolle einer Bundesratsverordnung, ist nicht abschliessend geklärt (vgl. dazu die N. 47 ff. zur Frage eines Verfassungsprinzips der Wirksamkeit).

C. Gegenstand («...die Massnahmen des Bundes...»)

- 23 *Jedes staatliche Handeln.* Gegenstand der Wirksamkeitsprüfungen sind die Massnahmen des Bundes. Es kann sich sowohl um allgemeine Massnahmen wie auch Einzelfallmassnahmen handeln. Die Rechtsform des staatlichen Handelns ist dabei unbeachtlich. Der Wortlaut impliziert, dass Massnahmen aller Gewalten erfasst sind («des Bundes»/«par la Confédération»/«della Confederazione»). Der Verfassungsauftrag zur Überprüfung der Wirksamkeit umfasst die **Rechtsetzung** (inkl. der Verfassungsgebung und dem Abschluss von Staatsverträgen)⁵¹, ist jedoch nicht darauf beschränkt. Der Begriff «Massnahmen des Bundes» erfasst vielmehr jedes staatliche Handeln des Bundes.
- 24 *Rechtsprechung und Massnahmen anderer unabhängiger Organe.* Erfasst sind auch alle Massnahmen der Justiz, inkl. der Rechtsprechung⁵² sowie der Tätigkeit weiterer Organe des Bundes, welchen gesetzliche Unabhängigkeit zugesichert ist (z.B. Schweizerische Nationalbank (SNB), Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter (EDÖB), Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA)).⁵³ Es gilt jedoch sicherzustellen, dass Wirkungsüberprüfungen nicht die Unabhängigkeit der Justiz oder anderer Organe beeinträchtigen. Ausgeschlossen ist die inhaltliche Kontrolle von Gerichtsentscheiden (Art. 26 Abs. 4 ParlG).
- 25 *Eigenes Handeln der Bundesversammlung.* In Bezug auf das Objekt der Evaluation zeigt sich, dass Art. 170 BV **über Art. 169 BV hinausgeht**: Die Bundesversammlung soll nicht nur die anderen Gewalten evaluieren, sondern auch ihre eigenen Massnahmen.⁵⁴ Art. 170 BV verpflichtet das Parlament folglich nicht nur zu einer Fremd-, sondern auch zu einer Selbstevaluation.
- 26 *Umsetzung durch Kantone und Private.* Die Umsetzung und der Vollzug von Bundesmassnahmen durch Kantone und Private fällt ebenfalls unter den Geltungsbereich der Wirksamkeitsprüfungen gemäss Art. 170 BV.⁵⁵ Massnahmen von Kantonen und Privaten bilden jedoch nur insoweit Gegenstand von Wirksamkeitsprüfungen gemäss Art. 170 BV, als sie als Vollzug oder Umsetzung von Massnahmen des Bundes qualifiziert werden können. Massnahmen, welche kantonales Recht

51. Zum Ganzen SGK-Uhlmann/Bussmann, Art. 170 BV, N. 18 m.w.H.

52. SGK-Uhlmann/Bussmann, Art. 170 BV, N. 18 m.w.H. auf CR-Flückiger, Art. 170 BV, N. 26 und BSK-Lienhard/Mächler/Marti Locher, Art. 170 BV, N. 16.

53. Aubert, Petit commentaire, Art. 170 BV, N. 9. Im Bereich des Öffentlichkeitsrechts hat das Parlament mit einer Evaluationsklausel in Art. 19 des Öffentlichkeitsgesetzes (BGÖ, SR 152.3) den EDÖB verpflichtet, «den Vollzug und die Wirksamkeit dieses Gesetzes sowie insbesondere die durch seine Umsetzung verursachten Kosten» regelmässig zu überprüfen.

54. Biaggini, Art. 170 BV, N. 4; SGK-Uhlmann/Bussmann, Art. 170 BV, N. 18.

55. BSK-Lienhard/Mächler/Marti Locher, Art. 170 BV, N. 17; SGK-Uhlmann/Bussmann, Art. 170 BV, N. 18; Aubert, Petit commentaire, Art. 170 BV, N. 9. Vgl. Art. 8 Abs. 1 Bst. c FKG: der Bereich der EFK-Aufsicht umfasst die Empfänger von Abgeltungen und Subventionen des Bundes.

vollziehen, sind ausgenommen. Für solche Massnahmen sieht regelmässig das kantonale Recht Wirksamkeitsprüfungen vor (vgl. N. 14).

- 27 *Nichthandeln*. Nichthandeln, d.h. das Ausbleiben von Massnahmen, kann ebenfalls Gegenstand einer Wirksamkeitsprüfung sein.⁵⁶ Zu denken ist hier insbesondere an unterlassene Abfederungsmassnahmen (sog. flankierende Massnahmen) gegenüber besonders betroffenen oder verwundbaren Personengruppen, beispielsweise im Falle einer Krisenbewältigung. Der Wortlaut der BV umschreibt den Gegenstand («Massnahmen des Bundes») daher zu eng. Er umfasst jegliches Verhalten oder Nichtstun, das dem Bund zugerechnet werden kann. Pflichtwidrige Unterlassungen können mit Blick auf die Auswirkungen ebenso folgenreich sein wie Handlungen. Die Evaluation von Unterlassungen ist jedoch herausfordernd, weil es (noch) schwieriger abzuschätzen ist, was eine hypothetische Massnahme bewirkt *hätte*, als die (kausalen) Wirkungen einer tatsächlich erfolgten Massnahme zu messen. Insofern besteht in Bezug auf die Ungewissheit der erwarteten Wirkungen eine gewisse Ähnlichkeit zur prospektiven Evaluation.
- 28 *Massnahmen ohne messbare Wirkung*. Art. 170 ist nicht so zu verstehen, dass jedes staatliche Handeln eine spezifische, messbare Wirkung beabsichtigen müsste.⁵⁷ Verfassungsrechtlich zulässig (und allenfalls gesetzlich verlangt) sind auch Massnahmen, die keine messbare Wirkung beabsichtigen. Dazu gehören Massnahmen symbolischer Natur, deren Wirkung allenfalls emotionaler Art ist.⁵⁸ Anerkannte Beispiele **symbolischer Gesetzgebung** sind etwa programmatische Deklarationen der Verfassung, die gesetzliche Anerkennung historischen Unrechts oder Massnahmen, denen wirkungsunabhängig ein intrinsischer Eigenwert zukommt.⁵⁹ Als Beispiel anerkennt der Bund nach dem Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (AFZFG, SR 211.223.13), «dass den Opfern Unrecht zugefügt worden ist, das sich auf ihr ganzes Leben ausgewirkt hat» (Art. 3 AFZFG). Zudem haben die Opfer Anspruch auf einen Solidaritätsbeitrag, der «ein Zeichen der Anerkennung des zugefügten Unrechts» ist und «zur Wiedergutmachung beitragen» soll (Art. 4 Abs. 1 AFZFG). Es gilt, jeweils durch Auslegung zu ermitteln, ob die Ziele einer Massnahme gemäss ihrer *ratio* messbar und die Wirkungen entsprechend methodisch zu evaluieren sind oder nicht.

D. Massstab («...auf ihre Wirksamkeit... »)

- 29 *Wirksamkeit als Massstab*. Die deutsche Fassung der BV bezeichnet die «Wirksamkeit» der Massnahme als Evaluationsmassstab. In der französischen und italienischen Fassung spricht die BV von «*efficacité*» bzw. «*efficacia*». Der Begriff ist **offen zu verstehen**, denn der Massstab von Wirksamkeitsprüfungen variiert, wie nachfolgend zu zeigen sein wird, je nach Kontext. Auch die Entstehungsgeschichte deutet auf ein weites Begriffsverständnis hin.⁶⁰
- 30 *Teilkriterien*. Der Prüfmassstab für Wirksamkeitsprüfungen wird in der Umsetzungsgesetzgebung nicht einheitlich umschrieben (vgl. z.B. Art. 26 Abs. 3 Bst. d und e ParlG; Art. 5 Abs. 2 FKG; Art. 58 Abs. 3 FHG; Art. 5 und Art. 36 Abs. 3 RVOG). In der Praxis ergibt sich das massgebliche Evaluationskriterium oft aus einer spezialgesetzlichen Evaluationsklausel (vgl. N. 46) und ist insofern kontextabhängig. Die

56. Biaggini, Art. 170 BV, N. 4; SGK-Uhlmann/Bussmann, Art. 170 BV, N. 18.

57. Biaggini, Art. 170 BV, N. 3.

58. So die Definition bei Müller/Uhlmann/Höfler, S. 176.

59. Müller/Uhlmann/Höfler, S. 176 f.

60. Votum Schmid (Berichterstatter), AB N SD 1998 91: «Die Frage nach der *Effektivität, Wirksamkeit und Effizienz* staatlicher Massnahmen gewinnt vor dem Hintergrund der zunehmenden Komplexität der öffentlichen Aufgaben immer mehr an Bedeutung. Haben die von den Behörden getroffenen Massnahmen überhaupt Wirkung? Zeigen sie die beabsichtigte Wirkung? Stehen sie in einem sinnvollen Kosten-Nutzen Verhältnis?» (Hervorhebung hinzugefügt). Vgl. SGK-Uhlmann/Bussmann, Art. 170 BV, N. 19 m.w.H.

Vielfalt der in der Praxis verwendeten Prüfmassstäbe lässt sich in drei Teilkriterien gruppieren, die alle unter den Verfassungsbegriff der «Wirksamkeit» fallen⁶¹:

a. *Umsetzungsstand* (oder *Effektivität*): Untersucht werden das Ausmass und die Art und Weise der Implementierung einer Massnahme. Das Kriterium bezieht sich darauf, inwieweit eine Massnahme tatsächlich umgesetzt wird, eine Rechtsregel oder Empfehlung befolgt wird oder eine Dienstleistung in Anspruch genommen wird, etwa durch einen Vergleich des Umsetzungsstands in den Kantonen⁶² oder Umfragen.

b. *Zielverwirklichungsgrad* (oder *Wirksamkeit im engeren Sinne*): Das Kriterium bezieht sich darauf, inwieweit das Regelungsziel, welches durch die Umsetzung der Massnahme erreicht werden soll, tatsächlich erreicht wird. Die beabsichtigte Wirkung muss dabei im Einzelfall eruiert werden, insbesondere durch Auslegung der entsprechenden Rechtsgrundlagen sowie übergeordneten Zweckbestimmungen und Verfassungszielen. Beispielsweise ist das zur Verfügung stellen einer Dienstleistung in der Regel kein Selbstzweck, sondern verfolgt ein bestimmtes Ziel, etwa die Verbesserung der Lebensqualität der Personen, welche die Dienstleistung in Anspruch nehmen. Ziel ist es, die beabsichtigte mit der erfolgten Wirkung einer Massnahme zu vergleichen, um die Zweckmässigkeit der Massnahme zu beurteilen. Neben den avisierten Hauptwirkungen einer Massnahme sind dabei auch die (allenfalls unerwünschten) Nebenwirkungen miteinzubeziehen. Der Zielverwirklichungsgrad bildet das Herzstück von Evaluationen.

c. *Wirtschaftlichkeit* (oder *Effizienz*): Dieses Kriterium bezieht sich auf die Regulierungskosten der Massnahme und ihr Verhältnis zur erzielten Wirkung (Kosten-Nutzen-Analyse). Zu den Regulierungskosten gehören neben den direkten und indirekten finanziellen Kosten auch der entgangene Gewinn und der entgangene Nutzen (sog. Opportunitätskosten) sowie gesamtgesellschaftliche Kosten. Regulierungskosten können dabei bei unterschiedlichen Akteuren (z.B. Unternehmen) auftreten und einmalig oder periodisch anfallen.

- 31 *Kontextabhängigkeit*. Gemeinsam ist den Kriterien, dass sich die Wirksamkeit an einem durch Auslegung zu ermittelnden Regelungsziel orientieren soll. Welche Prüfkriterien eine Evaluation in welcher Gewichtung zum Massstab nimmt, ist dabei kontextabhängig. So dürften Kostenüberlegungen in einem stärker ökonomisch-finanziell geprägten Politikbereich tendenziell eine wichtigere Rolle einnehmen als in stärker ideell geprägten Politikbereichen (wobei finanzielle Aspekte auch hier zentral sein können, etwa bei Grundrechten, die Leistungsansprüche vermitteln). Nicht bei allen öffentlichen Aufgaben steht eine wirtschaftliche Erfüllung im gleichen Masse im Vordergrund. Leistungen der Grundversorgung (service public) müssen allen Personen in vergleichbarer Weise offenstehen (vgl. Art. 43a Abs. 4 BV). Die bedarfsgerechte Erfüllung der öffentlichen Aufgabe ist hierbei entscheidend, woraus für diesen Bereich folgt, dass die Wirtschaftlichkeit oder Effizienz nicht als alleiniges Kriterium herangezogen werden kann.

E. Umfang («...überprüft werden. »)

1. Methoden und Instrumente

- 32 *Überprüfungskompetenz*. Der Auftrag vermittelt der Bundesversammlung Überprüfungs- bzw. Ermittlungsbefugnisse, ohne zusätzliche Entscheidungskompetenzen oder Informationsrechte zu

61. Vgl. das in Fn. 58 wiedergegebene Votum Schmid. Vgl. auch SGK-Uhlmann/Bussmann, Art. 170 BV, N. 20 ff. m.H.; BSK-Lienhard/Mächler/Marti Locher, Art. 170 BV, Fn. 74 m.w.H. auf die Entstehungsgeschichte; CR-Flückiger, Art. 170 BV, N. 8 postuliert ein viertes Kriterium der Relevanz («pertinence»). Vgl. für ein Beispiel einer Evaluation, die unterschiedliche Kriterien kombiniert: Brun, S. 213 ff.

62. Vgl. z.B. Rieder, Wirkungsmodelle, S. 275 ff.

verleihen.⁶³ Die BV legt die Methoden und Instrumente nicht fest, die für die Durchführung von Wirksamkeitsprüfungen verwendet werden sollen. Sie äussert sich auch nicht zur Periodizität (regelmässig oder nur in besonderen Fällen), zur Aggregationsebene (Politiken, Gesetze, Programme, Projekte) sowie zur Tiefe der Überprüfung (summarisch oder detailliert).⁶⁴ Wirkungsüberprüfungen können vor der Massnahme (*ex ante*), nach der Massnahme (*ex post*), oder begleitend zur Massnahme erfolgen. Der Zeitpunkt der Evaluation bestimmt deren Zielsetzung und prägt die anzuwendenden Methoden und einzusetzenden Instrumente.

- 33 *Methoden.* In der Evaluationsforschung kommen im Wesentlichen die traditionellen sozialwissenschaftlichen Methoden der **Datenerhebung und -auswertung** zur Anwendung.⁶⁵ Dokumentenanalysen, Interviews und Umfragen sowie Analysen bestehender oder neu erhobener quantitativer Daten zählen dabei zu den häufigsten Forschungstechniken.⁶⁶ Methodisch attraktiv, jedoch anspruchsvoll, sind kontrollierte Experimente: Eine zufällig bestimmte Personengruppe wird der Massnahme ausgesetzt und mit Blick auf die Wirkungen mit einer Kontrollgruppe ohne Massnahmen verglichen.⁶⁷ Zu denken ist etwa an eine Personengruppe mit und eine ohne Grippe-Impfung, Restaurants mit und ohne Nacht- oder Sonntagsarbeit, oder Unternehmen mit und ohne Lenkungsabgaben. Auch die Analyse von Variationen von Massnahmen in verschiedenen Ländern oder Regionen kann je nach Forschungsdesign Aufschlüsse auf Kausalzusammenhänge erlauben.⁶⁸ Jedoch sind die Erkenntnisse aus internationalen oder interkantonalen Studien nicht ohne Weiteres auf Massnahmen des Bundes übertragbar.
- 34 *Instrumente.* Primäres Instrument der Wirksamkeitsprüfung ist die Durchführung einer methodengeleiteten Untersuchung, ähnlich einer wissenschaftlichen Studie. Je nach Kontext können weitere Instrumente eingesetzt werden. Beobachtungs-, Steuerungs- und Untersuchungsinstrumente können insbesondere zur Informationsbeschaffung eingesetzt werden: Beim **Monitoring** handelt es sich um ein Beobachtungsinstrument, um laufend Daten zu erheben.⁶⁹ Es erlaubt, den Umsetzungsstand sowie Umsetzungsschwierigkeiten zu identifizieren. Berichterstattungspflichten über den Vollzug⁷⁰ und Statistiken⁷¹ bilden wichtige Grundpfeiler. Die Politikfeldbeobachtung⁷² stellt dabei eine spezifische Form des Monitorings dar. Beim **Controlling** handelt es sich um ein Steuerungsinstrument, das die Führung bei der Begleitung, Kontrolle und Weiterentwicklung von Projekten einsetzt.⁷³ Es erlaubt die Überwachung der Umsetzung von Massnahmen. Das **Audit** ist hingegen ein Untersuchungsinstrument, das im Rahmen des Qualitätsmanagements eingesetzt wird, um Organisationsstrukturen und Prozesse zu verbessern. Es fokussiert dabei auf die interne Organisation und die Prozesse (Innenverhältnis), die für die Wirkung der Massnahme gegenüber Dritten (Aussenverhältnis) ausschlaggebend sind.

63. SGK-Mastronardi (2. Aufl.), Art. 170 BV, N. 8; Biaggini, Art. 170 BV, N. 4.

64. SGK-Uhlmann/Bussmann, Art. 170 BV, N. 28.

65. BJ, Gesetzgebungsleitfaden 2025, N. 1157.

66. SGK-Uhlmann/Bussmann, Art. 170 BV, N. 9.

67. Vgl. dazu Arni, S. 355 ff.

68. SGK-Uhlmann/Bussmann, Art. 170 BV, N. 9; BJ, Gesetzgebungsleitfaden 2025, N. 1164.

69. BJ, Gesetzgebungsleitfaden 2025, N. 1160.

70. Z.B. Art. 4 Abs. 4 Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit (BGSA, SR 822.41).

71. Siehe Internetseiten des Bundesamtes für Statistik BFS: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home.html>.

72. Z.B. statistische Angaben, Zeitungsartikel, Sachbücher, wissenschaftliche Untersuchungen, persönliche Kontakte, Verlautbarungen von Parteien oder politischen Gruppierungen. Siehe hierzu BJ, Gesetzgebungsleitfaden 2025, N. 1152. Vgl. zur Evaluation ganzer Politikfelder Balthasar, Politikfelder evaluieren, S. 283 ff.

73. BJ, Gesetzgebungsleitfaden 2025, N. 1160.

2. Zeitpunkt

- 35 *Retrospektive Evaluation (ex post)*. Die retrospektive Evaluation betrifft insbesondere den Umsetzungsstand, den Zielverwirklichungsgrad und die Wirtschaftlichkeit (N. 30) einer bereits erfolgten Massnahme. Sie lässt sich in folgende Phasen einteilen: Zuerst wird idealerweise gemeinsam mit den mit der Umsetzung und dem Vollzug beauftragten Stellen ein Konzept zur Wirksamkeitsprüfung entwickelt. Das Konzept beinhaltet Überlegungen zum Wirkungsmodell der Massnahme oder des Erlasses, den betroffenen Kreisen und ihrem Einbezug (Konsultation von Interessensgruppen⁷⁴), die einzusetzenden Informationsinstrumente (Monitoring und Controlling) sowie zum Adressaten (z.B. Bundesversammlung) und dem Ziel der Wirksamkeitsprüfung (z.B. Steuerung der Umsetzung). Anschliessend werden die Datenerhebung und das Controlling bei der Umsetzung der Massnahme sichergestellt, bevor die Evaluation durchgeführt oder in Auftrag gegeben wird, um schliesslich die Controlling- und Evaluationsdaten zu nutzen.⁷⁵
- 36 *Prospektive Evaluation (ex ante)*. Art. 170 deckt auch die prospektive Vorhersage der Wirksamkeit einer Massnahme ab, auch wenn die französische Fassung von «mesures prises» spricht.⁷⁶ Zweck prospektiver Evaluationen ist es, deskriptiv eine faktenbasierte Entscheidungsgrundlage zu schaffen, um den Entscheid über die zu treffende Massnahme zu informieren. Hierzu werden die verschiedenen Folgen einer Massnahme einander gegenübergestellt, sodass der oder die politisch Verantwortliche neben dem Entscheid über die Massnahme selber auch allfällige Massnahmen zum Folgeausgleich festlegen und so Kosten und Nutzen der Regulierung möglichst fair verteilen kann.⁷⁷ Die prospektive Evaluation weist damit einen engen Bezug zur staatlichen Funktion der Rechtsetzung auf und erfolgt oft als Teil der Arbeiten an einem Erlassentwurf (N. 12). Gemäss Art. 141 Abs. 2 ParlG ist der Bundesrat verpflichtet, in seinen Botschaften zu Erlassentwürfen an das Parlament auch Angaben zu den Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt und künftige Generationen (Bst. g) oder die Gleichstellung von Frau und Mann (Bst. i) zu machen.⁷⁸ Dies setzt die Durchführung prospektive Evaluationen voraus.⁷⁹ Grundlage für eine prospektive Evaluation ist die Erstellung eines Wirkungsmodells, welches die vermuteten Wirkungen einer Massnahme konzeptualisiert, indem etwa die mit der Umsetzung beauftragten Verwaltungsstellen, die direkt angesprochenen Normadressaten, weitere betroffene Kreise sowie die mit der Regelung einhergehenden Nebeneffekte und Kosten für den Bund und die Volkswirtschaft analysiert werden.⁸⁰ Naturgemäss bringt die Evaluation noch in der Zukunft liegender Massnahmen erhebliche Unsicherheiten und methodische Herausforderungen mit sich.⁸¹
- 37 *Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)*. Die RFA (regulatory impact assessment) ist ein Instrument der prospektiven Evaluation, welches spezifisch auf die Regulierungskosten (compliance cost), den

74. Vgl. zur partizipativen Evaluation Delahais, S. 1-16; Gabriel-Schärer/Wicki, S. 1-4.

75. Zum Ganzen BJ, Gesetzgebungsleitfaden, 2025, N. 1166, 1171-1177. Beispiele für ex post-Evaluationen: Die Evaluation des Datenschutzgesetzes (DSG) vom 9.12.2011 gab den Anstoss für die Totalrevision des Datenschutzgesetzes. Die Evaluation der Bundesrechtspflege vom 30.10.2013 in Erfüllung des Postulats Pfisterer 07.3420 leitete eine Teilrevision des Bundesgerichtsgesetzes ein (vgl. Bussmann, Evaluation der neuen Bundesrechtspflege, S. 447 ff.). Vgl. für weitere Beispiele: Anderegg, S. 45 ff.; Von Witzleben, S. 103 ff.; Höland, S. 23 ff., 31 ff.

76. Mader, S. 29 ff., 30.

77. Bussmann, Prospektive Evaluation, S. 175 ff.

78. Bundeskanzlei, Leitfaden zum Verfassen von Botschaften des Bundesrates, Stand April 2024, wonach jeweils in Kapitel 6 der Botschaft die Auswirkungen darzustellen sind.

79. Bussmann, Typen und Terminologie, S. 97-102; SGK-Uhlmann/Bussmann, Art. 170 BV, N. 40, sprechen von einem lediglich «indirekten Zusammenhang» zwischen Art. 141 Abs. 2 ParlG und Art. 170 BV.

80. BJ, Gesetzgebungsleitfaden 2025, N. 184 ff. Vgl. Haunberger, S. 1-21; Bussmann, Methodik der prospektiven Gesetzesevaluation, S. 109 ff.

81. Vgl. Konzendorf, S. 17 ff. Vgl. auch Mastronardi, Gesetzgebungsstrategie bei Unsicherheit, S. 69 ff.; Bussmann, Rechtsetzung unter Unsicherheit, S. 39-52.

Regulierungsbedarf und die volkswirtschaftlichen Auswirkungen auf einzelne Gruppen und die Gesamtwirtschaft fokussiert.⁸² Regulierungen haben neben ihrer primär angestrebten Wirkung (z.B. Produktesicherheit und Wahrung der öffentlichen Gesundheit) oft auch sekundäre Folgen (z.B. Produktionsverzögerungen, Handelshemmnisse, Regulierungskosten für die Einholung von Genehmigungen und Schulung von Mitarbeitenden usw.), die sich einschränkend auf die wirtschaftliche Tätigkeit von Unternehmen auswirken können. Eine RFA soll diese Nebeneffekte messen und ins Verhältnis zu den beabsichtigten Wirkungen setzen. Mit dem Unternehmensentlastungsgesetz vom 29. September 2023⁸³ werden Aspekte der RFA, die zuvor in einer RFA-Richtlinie geregelt waren, sowie neue Prüfpflichten formell-gesetzlich verankert. Das Gesetz bestimmt u.a. Grundsätze und Prüfpflichten für die Rechtsetzung (Art. 1 und 4 UEG), namentlich Pflichten zur Schätzung der Regulierungskosten und Wirtschaftlichkeit eines Erlasses, sowohl bei dessen Ausarbeitung wie im Rahmen regelmässiger Überprüfungen (Art. 3 und 5 UEG).

- 38 *Weitere Instrumente der prospektiven Evaluation.* Neben der RFA bestehen weitere Instrumente der prospektiven Evaluation, welche spezifische inhaltliche und methodische Schwerpunkte aufweisen.⁸⁴ Zur Analyse der Wirkungen staatlicher Massnahmen auf die Menschenrechte gewinnen **Menschenrechtsfolgenabschätzungen** (sog. Human Rights Impact Assessments) an Bedeutung. Vor dem Hintergrund ungewisser Kausalketten und neuer Technologien können sie dazu beitragen, menschenrechtliche Sorgfalts- und Schutzpflichten einzuhalten. Der Bundesrat ist verpflichtet, in seinen Botschaften zu Erlassen die Auswirkungen auf die Grundrechte zu thematisieren (Art. 141 Abs. 2 lit. a ParlG). Spezifische Formen von Menschenrechtsfolgenabschätzungen sind Datenschutzfolgenabschätzungen⁸⁵ und Gleichstellungsfolgenabschätzungen⁸⁶. Eine weitere Form der prospektiven Evaluation stellt die **Umweltverträglichkeitsprüfung** dar. Gemäss Art. 10a des Umweltschutzgesetzes (USG, SR 814.01) muss eine Behörde, bevor sie über die Planung, Errichtung oder Änderung von Anlagen⁸⁷ entscheidet, möglichst frühzeitig die Umweltverträglichkeit prüfen. Wer eine Anlage errichten oder ändern will, muss der Behörde einen Umweltverträglichkeitsbericht vorlegen, der die Grundlage für die Umweltverträglichkeitsprüfung der Behörde bildet.⁸⁸ Ein vermehrtes Augenmerk könnte in Zukunft auf die **Krisenkompatibilitätsprüfung** geworfen werden. Staatliche Massnahmen und Regelungen gehen regelmässig von der Normalsituation aus; die jüngere Vergangenheit ist jedoch von Krisenerfahrungen geprägt. Zu nennen sind hierbei insbesondere die UBS-Rekapitalisierung 2008, die Covid-Pandemie 2020, der Axpo-Rettungsschirm 2022 und die CS-Notfusion 2023. In diesen Fällen griff der Bundesrat auf das verfassungsrechtliche Notrecht gemäss Art. 184 Abs. 3 resp. Art. 185 Abs. 3 BV zurück, um die Krise zu bewältigen.⁸⁹ Vor diesem Hintergrund sollten staatliche Massnahmen auch auf ihre Krisenfestigkeit geprüft werden.⁹⁰

82. Zum Ganzen Richtlinien des Bundesrates für die Regulierungsfolgenabschätzung bei Rechtsetzungsvorhaben des Bundes (RFA-Richtlinien) vom 6. Dezember 2019 (Stand am 1.10.2024, BBl 2024 664), 1.3, 2; WBF, Handbuch Regulierungsfolgenabschätzung (RFA), Version 2.0 (1.4.2024), vgl. [Regulierungsfolgenabschätzung \(RFA\) \(admin.ch\)](#).

83. Bundesgesetz vom 29.9.2023 über die Entlastung der Unternehmen von Regulierungskosten (Unternehmensentlastungsgesetz, UEG, SR 930.31).

84. Vgl. für weitere Beispiele Dubas/Wachter, S. 187 ff.; Riedel, S. 31 ff.; Pfyl, S. 9 ff. m.w.H.

85. Art. 22 DSG sowie Richtlinien des Bundesrates für die Risikoprüfung und die Datenschutz-Folgenabschätzung bei Datenbearbeitungen durch die Bundesverwaltung (BBl 2023 1882).

86. Art. 141 Abs. 2 Bst. i ParlG.

87. Gemäss Art. 7 Abs. 7 USG gelten Bauten, Verkehrswege und andere ortsfeste Einrichtungen sowie Terrainveränderungen als Anlagen. Den Anlagen gleichgestellt sind Geräte, Maschinen, Fahrzeuge, Schiffe und Luftfahrzeuge.

88. Art. 10b Abs. 1 USG.

89. Bundesrat, Anwendung von Notrecht, Bericht vom 19.6.2024 in Erfüllung der Postulate 23.3438 und 20.3440 (BBl 2024 1784).

90. Die Durchführung einer solchen prospektive Krisenevaluation könnte im Katalog von Art. 141 Abs. 2 ParlG ergänzt werden. Zum Konzept der krisenfesten Gesetzgebung siehe: Jauslin/Schinzel, passim.

- 39 *Begleitende Evaluation.* Begleitende Evaluationen finden in der Entwurfs- oder Umsetzungsphase statt.⁹¹ Beispiele für solche Testregulierungen sind Pilotprojekte⁹² bzw. Regulatory Sandboxes⁹³. **Versuchsregelungen** sind befristete Erlasse, welche mit einer Evaluationsklausel verbunden sind.⁹⁴ Sie erlauben – gestützt auf eine ausreichende Rechtsgrundlage – eine temporäre Abweichung vom gesetzlichen Rahmen, um die betreffende Regelung durch Wirkungsprüfungen zu testen und gegebenenfalls zu optimieren. Solche Pilotprojekte bieten damit eine geeignete Informationsbasis für die spätere, definitive gesetzgeberische Lösung, etwa bei der Regelung neuer Technologien.⁹⁵ Eng verwandt mit der Versuchsregelung ist die Idee von Regulatory Sandboxes, welche etwa eingesetzt werden können, um Start-Ups und KMUs den Markteintritt zu erleichtern und regulatorische Innovationshemmungen zu beseitigen.⁹⁶ Die Innovationsförderung darf dabei jedoch zu nicht zu unbegründeten Ungleichbehandlungen und missbräuchlichen Wettbewerbsverzerrung führen.

3. Verhältnis zur Oberaufsicht

- 40 Wirksamkeitsprüfungen gemäss Art. 170 BV stellen eine **Form der Oberaufsicht** gemäss Art. 169 BV dar. Dies ergibt sich aus der Systematik (vgl. N. 2) und Entstehungsgeschichte (vgl. N. 3) der BV und aus dem ParlG (vgl. N. 17). In Bezug auf den Massstab, nach welchem die Bundesversammlung beaufsichtigen soll, überschneiden sich die Aufträge nach Art. 169 und 170 BV, wobei die Oberaufsicht eine grössere Vielfalt an Kontrollmassstäben aufweist. Art. 26 Abs. 3 ParlG nennt als Massstab der Oberaufsicht die Rechtmässigkeit, Ordnungsmässigkeit, Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit. Die Bundesversammlung ist insofern auch aufgrund von Art. 169 BV verpflichtet, für die Wirksamkeitsprüfung der Massnahmen des Bundes zu sorgen.⁹⁷ Durch Art. 170 BV erfährt der spezifische Massstab der Wirksamkeit jedoch eine besondere Hervorhebung. In Bezug auf den Gegenstand, den die Bundesversammlung beaufsichtigen soll, geht der Auftrag nach Art. 170 BV weiter als die Oberaufsicht. Während die Oberaufsicht auf die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung, der eidgenössischen Gerichte, der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft, der Bundesanwaltschaft und anderer Träger von Aufgaben des Bundes beschränkt ist (vgl. Art. 26 Abs. 1 ParlG), umfasst die Wirksamkeitsprüfung potentiell alle Massnahmen des Bundes (vgl. Art. 27 Abs. 1 ParlG). Darunter fallen auch Massnahmen des Parlaments selber, Massnahmen des Volkes oder von Volk und Ständen sowie Massnahmen der Kantone, die vom Bund finanziert werden (vgl. N. 23 ff.).

IV. UMSETZUNG

A. Evaluationsformen

- 41 *Vielfalt.* Die Wirksamkeitsprüfung kann verschiedene Formen annehmen, je nachdem, wer die Evaluation durchführt (Bundesversammlung, Bundesrat, Externe), zu welchem Zeitpunkt diese erfolgt (prospektiv, retrospektiv, begleitend), welche Methoden und Instrumente eingesetzt werden (Monitoring, Controlling, Audit usw.), wie ausführlich sie ist (summarisch oder detailliert) und welcher Zweck im Vordergrund steht (Rechenschaft, Erkenntnisgewinn, Optimierung, Strategie).

91. BSK-Lienhard/Mächler/Marti Locher, Art. 170 BV, N. 20.

92. Als Beispiel kann Art. 15 des Bundesgesetzes über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (EMBA, SR 172.019) genannt werden, der die Voraussetzungen für Pilotversuche regelt.

93. Ein anderes Beispiel ist Art. 23a des Bundesgesetzes über die Stromversorgung (StromVG, SR 743.7); vgl. die Übersicht des Bundesamts für Energie unter www.bfe.admin.ch/bfe/de/home/forschung-und-cleantech/sandbox.html.

94. BJ, Gesetzgebungsleitfaden 2025, N. 1150 i.V.m. 1046 ff. Vgl. auch Körber, S. 385 ff., 386; Flückiger, Impacts, N. 23 ff.

95. BJ, Gesetzgebungsleitfaden 2025, N. 1150 i.V.m. 1046 ff.

96. SECO, Prüfauftrag zu Regulatory Sandboxes, Studie, Juni 2022.

97. Vgl. SGK-Ehrenzeller K., Art. 169 BV, N. 44; Sägger, Kommentar zu Art. 26 ParlG, N. 34 ff.

- 42 *Komplexität.* Der Mehrwert von Evaluationen ist unbestritten; sie sind jedoch methodisch komplex. («L'évaluation, une nécessité évidente mais lourde»⁹⁸). Damit Evaluationen einen Mehrwert bringen, brauchen sie eine klare Zielsetzung. Je genauer das Ziel der Massnahme und das Ziel der Evaluation festgelegt sind, desto konkreter und nützlicher kann die Evaluation ausfallen. Mit einer klaren Zielsetzung können Evaluationen, einen Policy-Cycle erfolgreich abschliessen und den Anstoss für einen neuen Zyklus geben (vgl. N. 12). Damit tragen sie zu einem stetigen Optimierungsprozess bei.
- 43 *Aufwand.* Die Durchführung von Evaluationen ist mit einem grossen personellen, finanziellen und zeitlichen Aufwand verbunden. Die notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen hängen insbesondere davon, ob eine Evaluation vom Staat selber durchgeführt oder extern in Auftrag gegeben wird. Währendem sich Umsetzungsanalysen in der Regel in einem Zeitraum von sechs Monaten und mit einem Budget von etwa 60'000 Franken durchführen lassen, kosten Wirkungsanalysen in der Regel mindestens 100'000 Franken und benötigen mindestens ein Jahr. Bei Wirtschaftlichkeitsanalysen variieren Kosten und Zeitaufwand stark abhängig davon, ob nur eine Analyse zu den Optimierungspotentialen (ca. 30'000 Franken innerhalb von 3–6 Monaten) oder ein detaillierter Vergleich zwischen den Kosten und dem Nutzen (mehr als 100'000 Franken, mehr als ein Jahr) gewünscht ist.⁹⁹
- 44 *Netzwerk Evaluation in der Bundesverwaltung.* In der Bundesverwaltung befassen sich verschiedene Organisationseinheiten mit Evaluationen. Das Netzwerk Evaluation in der Bundesverwaltung dient seit 1995 als Forum für den Erfahrungs- und Informationsaustausch unter Evaluatorinnen und Evaluatoren, Auftraggebenden und Nutzenden in der Bundesverwaltung. Über 110 Mitarbeitende aus allen Departementen, der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle und der Eidgenössischen Finanzkontrolle nehmen an den zweimal jährlich stattfindenden Treffen teil.¹⁰⁰

B. Evaluationsstandards

- 45 Die Schweizerische Evaluationsgesellschaft (SEVAL), ein privater Verein, veröffentlicht sog. **SEVAL-Standards**, die sich an Evaluatorinnen und Evaluatoren sowie deren Auftraggebende richten.¹⁰¹ Sie sollen bei der Planung und Durchführung von Evaluationen, der Vergabe von Aufträgen (insb. Ausschreibungen und Evaluationsvereinbarungen) und bei der begleitenden Sicherung oder der nachträglichen Beurteilung der Qualität von Evaluationen eine Hilfestellung bieten.¹⁰² Die SEVAL-Standards nennen Kriterien für die Beurteilung der Qualität von Evaluationen, allgemeine Grundprinzipien, Standards für die Planung, Durchführung und Bewertung von Evaluationen und Standards für die Ergebnisvermittlung.¹⁰³ Neben ethischen Prinzipien enthalten sie damit auch praktische Empfehlungen für die verschiedenen Evaluationsphasen, die unabhängig vom institutionellen Kontext, Vorgehen oder Themenbereich anwendbar sind.¹⁰⁴

C. Evaluationsklauseln

- 46 Evaluationsklauseln sind Rechtsnormen, die den Adressaten verpflichten, die Wirkung eines bestimmten Gesetzes oder bestimmter Massnahmen zu überprüfen.¹⁰⁵ Die Bundesversammlung

98. Aubert, Petit commentaire, Art. 170 BV, N. 7.

99. Zum Ganzen BJ, Gesetzgebungsleitfaden 2025, N. 1166. Vgl. auch Rieder, Kosten, S. 73 ff.

100. Bise, passim.

101. SGK-Uhlmann/Bussmann, Art. 170 BV, N. 10. Vgl. zur Entstehung Widmer, Qualitätssicherung, S. 11 ff.

102. SEVAL-Standards 2016, S. 1. Vgl. zur tatsächlichen Nutzung der Standards Balzer, *Nutzung der Evaluations-Standards*, S. 439 ff.; Balzer, *Evaluationspraxis*, S. 1-18.

103. SEVAL-Standards 2016, S. 2 f., A1-A12, B1-B9, C1-C6.

104. SEVAL-Standards 2016, S. 1.

105. BJ, Gesetzgebungsleitfaden 2025, N. 1149.

nimmt ihren Verfassungsauftrag zur Wirksamkeitsprüfung regelmässig mittels Erlass solcher **spezialgesetzlicher Evaluationsklauseln** wahr.¹⁰⁶ Es existieren verschiedene Typen von Evaluationsklauseln.¹⁰⁷ Zwar sind der Bundesrat und die Bundesverwaltung auch ohne Evaluationsklausel ermächtigt und gehalten, bei Bedarf Evaluationen durchzuführen (N. 18). Anhand von Evaluationsklauseln kann der Gesetzgeber den Bundesrat jedoch beispielsweise auf einen bestimmten Zeitpunkt oder Evaluationsturnus verpflichten, ein unabhängiges, externes Durchführungsorgan sowie spezifische Methoden, Untersuchungsgegenstände oder Evaluationskriterien vorsehen oder regeln, welche Konsequenzen aus bestimmten Evaluationsergebnissen zu ziehen sind.¹⁰⁸

V. WIRKSAMKEIT ALS VERFASSUNGSPRINZIP?

- 47 *Definition.* In der Lehre umstritten ist, ob die BV ein Verfassungsprinzip enthält, welches die Wirksamkeit staatlicher Massnahmen fordert. «Verfassungsprinzipien» (auch: «Verfassungsgrundsätze») ohne eigenen Rechtsquellencharakter sind Verfassungsgehalte, die nicht ausdrücklich im Verfassungstext als solche bezeichnet werden, sich jedoch als der BV zugrundeliegende Leitideen interpretativ aus mehreren Verfassungsnormen herleiten lassen. Sie gleichen in dieser Hinsicht den «Strukturprinzipien» oder «strukturbestimmenden Grundentscheidungen» der BV, brauchen sich jedoch nicht durch die gesamte BV hindurch zu ziehen und können insofern einen geringeren Abstraktionsgrad aufweisen.¹⁰⁹
- 48 *Herleitung aus Art. 170 BV.* Nach Flückiger und Mastronardi lässt sich aus Art. 170 BV ein Verfassungsprinzip der Wirksamkeit herleiten: Die Bestimmung enthält nach Flückiger implizit ein «principe d'efficacité», welches die Adressaten verpflichte, staatliche Massnahmen anhand der Methode der Evaluation zu prüfen; die daraus folgenden Erkenntnisse seien jedoch empfehlend und nicht gerichtlich durchsetzbar.¹¹⁰ Nach Mastronardi macht der Auftrag zur Wirksamkeitsprüfung nur Sinn, wenn die Output-Legitimation ein von der BV anerkanntes Ziel sei.¹¹¹ Uhlmann/Bussmann sind gegenteiliger Auffassung. Sie argumentieren u.a. damit, dass Art. 170 BV nicht justiziabel sei. Zudem sei es aus systematischer Sicht nicht überzeugend, ein Prinzip von derart allgemeiner Tragweite aus einer Kompetenznorm abzuleiten. Schliesslich sei ein Verfassungsprinzip, das sich auf Massnahmen des Bundes beschränkt, wenig sinnvoll.¹¹² Unseres Erachtens ist der ablehnenden Lehrmeinung zuzustimmen, wonach sich jedenfalls aus der Kompetenznorm von Art. 170 BV *alleine* noch kein Verfassungsprinzip der Wirksamkeit staatlicher Massnahmen ergibt.
- 49 *Herleitung aus verwandten Bestimmungen.* Ein Verfassungsprinzip der Wirksamkeit könnte sich neben Art. 170 BV auch auf systematisch verwandte Bestimmungen stützen. Beispielsweise vertreten Lienhard/Mächler/Zielniewicz, dass die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit zu «eigentlichen

106. Es existieren ca. 110 spezialgesetzliche Evaluationsklauseln. Vgl. die Übersicht des BJ: <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/staat/evaluation/materialien/uebersicht.html>.

107. Für eine Typologie Bussmann, Typen und Terminologie, S. 97-102.

108. Vgl. Müller/Uhlmann/Höfler, Fn. 188-194 mit Beispielen spezialgesetzlicher Evaluationsklauseln zu diesen Kategorien. Vgl. auch BJ, Empfehlungen Evaluationsklauseln 2012, S. 4, welche empfehlen, in einer Evaluationsklausel die berichterstattende Behörde, den Adressaten der Ergebnisse, den Zeitpunkt der Überprüfung, das Endprodukt sowie die Kriterien und den Gegenstand der Überprüfung zu regeln. Für eine leicht erweiterte Liste von zu regelnden Elementen siehe bereits Lötscher S. 103-110, S. 107 f.

109. Zum Begriff SGK-Ehrenzeller K., Verfassungsinterpretation, N. 30 f. Vgl. auch Wiederkehr/Frings, S. 5 ff.

110. CR-Flückiger, Art. 170 BV, N. 27.

111. SGK-Mastronardi (2. Aufl.), Art. 170 BV, N. 18. Unter Bezugnahme auf Mastronardi bejahend auch: BJ, Bericht IDEKOWI 2004, S. 10. Vgl. BSK-Lienhard/Mächler/Marti Locher, Art. 170, Fn. 30 m.w.H. zur divergierenden Lehre.

112. SGK-Uhlmann/Bussmann, Art. 170 BV, N. 31. Ebenfalls kritisch Biaggini, Art. 170 BV, N. 3: es «erscheint fraglich», ob Art. 170 BV ein Wirksamkeitsprinzip statuiert.

Verfassungsgrundsätzen geworden» seien¹¹³, die im Finanz- und Organisationsrecht (Art. 12 Abs. 4 FHG und Art. 5 Abs. 2 bst. c FKG) ihre Konkretisierung erfahren. Mehreren Bestimmungen der BV liegt in der Tat (jedenfalls u.a.) die Forderung zugrunde, dass staatliche Massnahmen wirksam auszugestalten sind. Uhlmann/Bussmann sowie Flückiger nennen das Prinzip des öffentlichen Interesses und das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV), die Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) und das Willkürverbot (Art. 9 BV), die Verwirklichung der Grundrechte (Art. 35 Abs. 1 und 3 BV), das Gebot der bedarfsgerechten und wirtschaftlichen Erfüllung staatlicher Aufgaben (Art. 43a Abs. 5, Art. 126 Abs. 1, Art. 178 Abs. 1 BV) und die Kompetenz zur Rechtsanwendung.¹¹⁴ Zusätzlich anzuführen wäre u.E. das Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV). Insoweit das Legalitätsprinzip die materielle Verwirklichung des Rechts fordert, enthält es notwendigerweise auch ein Gebot der materiellen Wirksamkeit des Rechts. Es stellt sich die Frage, ob sich aus einer Gesamtschau dieser systematisch verwandten Bestimmungen ein Verfassungsprinzip der Wirksamkeit herleiten lässt.¹¹⁵

50 *Eigenständiger Gehalt im Verhältnis zu anderen Verfassungsprinzipien.* In den vorgehend genannten Bestimmungen, welche einen systematischen Bezug zum Gebot der Wirksamkeit aufweisen, lässt sich u.E. unschwer die gemeinsame Leitidee erkennen, dass staatliche Massnahmen grundsätzlich möglichst wirksam sein sollen: Ist der sachliche Schutzbereich eines Grundrechts eröffnet, besteht ein justiziabler Anspruch, dass einschränkende staatliche Massnahmen geeignet und erforderlich zur Verwirklichung eines öffentlichen Interesses sein müssen. Auch das Rechtsgleichheitsgebot, das Willkürverbot und das Gebot der bedarfsgerechten Erfüllung staatlicher Aufgaben enthalten für grundsätzlich alle Bereiche staatlicher Aufgabenerfüllung mit der Wirksamkeit staatlicher Massnahmen verbundene Postulate. Diese Bestimmungen tragen gemeinsam mit Art. 170 BV zu einer «Kultur der Rechtfertigung»¹¹⁶ der Rechtsetzung anhand von Wirksamkeitsüberlegungen bei. Noch nicht geklärt ist damit jedoch, welcher eigenständige verfassungsrechtliche Gehalt einem Verfassungsprinzip der Wirksamkeit staatlicher Massnahmen im Einzelnen zukäme. Erweisen sich unwirksame staatliche Massnahmen beispielsweise immer auch als unverhältnismässig oder als nicht konform mit dem Legalitäts- oder Rechtsgleichheitsprinzip, so wäre der normative Mehrwert eines eigenständigen Verfassungsprinzips der Wirksamkeit, dessen Verfassungsgehalte nicht über die Gehalte anderer Verfassungsprinzipien hinausreichen, gering und verzichtbar. Es stellt sich deshalb die Frage, welche konkreten verfassungsrechtlichen Folgen ein ungeschriebenes Verfassungsprinzip der Wirksamkeit staatlicher Massnahmen entfalten könnte. Denkbar wäre etwa, dass ein solches Verfassungsprinzip einen justiziablen Anspruch auf die Durchführung von Wirksamkeitsprüfungen vermittelt, dass es die Verfassungswidrigkeit gewisser staatlicher Massnahmen begründet oder dass es zumindest bei der Verfassungsauslegung zu berücksichtigen ist.

51 *Justiziabler Anspruch auf Wirksamkeitsprüfung.* Ein einklagbares Recht des Einzelnen, in einem bestimmten Fall die Durchführung einer Wirksamkeitsprüfung zu verlangen, vermittelt Art. 170 BV nicht (zu dieser Frage N. 22). Vermittelt der Verfassungstext keinen einklagbaren Anspruch auf die Durchführung von Wirksamkeitsprüfungen, ist es kaum denkbar, dass sich ein solcher Anspruch aus einem interpretativ hergeleiteten, relativ abstrakten Verfassungsprinzip, das bisher weder von der Praxis noch der herrschenden Lehre anerkannt ist,¹¹⁷ ergeben könnte. Auch andere Bestimmungen

113. Lienhard/Mächler/Zielniewicz, S. 16 ff.

114. SGK-Uhlmann/Bussmann, Art. 170 BV, N. 32 ff.; CR-Flückiger, Art. 170 BV, N. 28; Flückiger, Impacts, N. 28 ff.

115. Vgl. auch den Ansatz «aus der anderen Richtung» bei von Bogdandy, S. 24 ff., 35 ff.: Strukturprinzipien der Verfassung, namentlich Demokratie, Rechtsstaat und Bundesstaat, werden dort als Grundentscheid für einen wirksamkeitsorientiertes Gemeinwesen verstanden, der durch präzisere, konkretisierende Bestimmungen zu einem Verfassungsprinzip verdichtet wird.

116. Altwicker, Leistungsfähigkeit, S. 356.

117. Anders als beim Gewaltenteilungsprinzip, welches das Bundesgericht als verfassungsmässiges Recht anerkannt hat. Vgl. Martenet, N. 29 m.H. auf die Rechtsprechung.

und Prinzipien der BV sind jedoch nicht oder nicht in jeder Konstellation justiziabel und verwirklichen sich in anderen Kanälen als der gerichtlichen Überprüfung,¹¹⁸ beanspruchen aber nichtsdestotrotz Geltung als Teil des materiellen Verfassungsrechts.

- 52 *Verfassungswidrigkeit von unwirksamen Massnahmen.* Besteht ein Verfassungsprinzip der Wirksamkeit staatlicher Massnahmen, so stellt sich die Frage, ob unwirksame staatliche Massnahmen als verfassungswidrig gelten müssen. Uhlmann/Bussmann diskutieren die Frage anhand eines jüngeren Leitentscheids des Bundesgerichts (BGE 147 I 16) betreffend eine Gebühr. Das Bundesgericht stützte darin die Rechtmässigkeit einer Anschlussgebühr, an deren Wirksamkeit Zweifel bestanden, mit Verweis darauf, dass der Gesetzgeber die Regelung bloss auf Probe eingeführt und einer Evaluationspflicht unterstellt hatte. Uhlmann/Bussmann kommen deshalb zum Ergebnis, eine Rechtsnorm sei auch dann vorläufig verhältnismässig und damit verfassungskonform, wenn ihre Wirksamkeit zweifelhaft sei, jedenfalls solange sie einer Pflicht zur Evaluation unterliege.¹¹⁹ Bisher lassen sich soweit ersichtlich keine Fälle identifizieren, in denen eine Massnahme, die sich in einer Wirksamkeitsprüfung als unwirksam erwiesen hatte, alleine aus diesem Grund von einer rechtsanwendenden Behörde als verfassungswidrig eingestuft und deshalb nicht angewendet oder zumindest unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten kritisiert wurde (ohne dass gleichzeitig z.B. eine Grundrechtsverletzung wegen Nichtbeachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips vorgelegen hätte). Dies kann nicht alleine daran liegen, dass Bundesgesetze selbst angewendet werden müssen, wenn sie verfassungswidrig sind (Art. 190 BV). Denn selbst gegenüber Bundesgesetzen besteht für das Bundesgericht kein Prüfverbot, während das Bundesgericht bei Verordnungen des Bundes sowie bei kantonalen Umsetzungserlassen eine allfällige Verfassungswidrigkeit wegen Verletzung eines Prinzips der Wirksamkeit auch sanktionieren könnte.¹²⁰ Sind auch unwirksame Massnahmen verfassungskonform, so könnte einem Verfassungsprinzip der Wirksamkeit staatlicher Massnahmen immer noch die Bedeutung zukommen, dass es eine prozessuale Anforderung an den Rechtsetzungsprozess beinhaltet, wonach eine Rechtsgrundlage nur verfassungskonform ist, wenn in angemessenem Masse deren Wirksamkeit (je nach Kontext ex ante, ex post und/oder begleitend) überprüft wird. Tatsächlich hat jüngst der EGMR im Entscheid *KlimaSeniorinnen Schweiz and others v. Switzerland* (53600/20 vom 9. April 2024) aus Art. 8 EMRK einen eigentlichen Qualitätsstandard für die legislative Qualität im Bereich Klimaschutz abgeleitet, insbesondere in Bezug auf die quantitativen Datengrundlagen als rationale Grundlage für die Schweizer Klimapolitik.¹²¹ Hierbei handelt es sich jedoch nicht um eine Anforderung, die sich aus einem Grundrecht oder einer anderen Norm der BV ergibt. Im Gegenteil sind Schweizer Gerichte bisher sehr zurückhaltend, aus der Verfassung Anforderungen in Bezug auf im Rechtsetzungsprozess erforderliche Wirksamkeitsprüfungen (und andere Qualitätssicherungsmassnahmen) abzuleiten, die bei Nichteinhalten die Verfassungskonformität eines Erlasses in Frage stellen könnten.
- 53 *Wirksamkeitsorientierung als Auslegungsmethode.* Die Leitidee, dass staatliche Massnahmen möglichst wirksam sein sollen, könnte für die juristische Methodenlehre fruchtbar gemacht werden. Ein wirkungsorientiertes Auslegungselement würde darin bestehen, eine Norm so auszulegen, dass sie eine grösstmögliche Wirksamkeit erzielt. Eng verwandt wäre dieses Auslegungselement mit dem teleologischen Element.¹²² Ist die im Schweizer Recht etablierte teleologische Methode primär nach

118. Etwa die präventive Normenkontrolle im diffusen System der Schweiz oder Akte der Verfassungsrechtspflege der Bundesversammlung (z.B. Gültigkeitsprüfung von Volksinitiativen nach Art. 173 Abs. 1 Bst. f BV).

119. SGK-Uhlmann/Bussmann, Art. 170 BV, N. 33 m.H. auf BGE 147 I 16 E. 5.5.

120. Soweit sich das Prinzip nicht aus Art. 170 BV, sondern einer Gesamtschau verwandter Bestimmungen ergibt, wäre es allenfalls auch gegenüber den Kantonen verbindlich.

121. Vgl. dazu im Einzelnen Flückiger, *KlimaSeniorinnen*, passim. Vgl. auch CR-Flückiger, Art. 170 BV, N. 29 m.H. auf weitere Rechtsprechung des EGMR sowie des EuGHs.

innen, auf die der Norm zugrundeliegende *ratio legis* gerichtet, würde die Wirkungsorientierung eine Öffnung der Methode zu den Aussenwirkungen der Norm bedeuten. Im Völker- und Europarecht ist mit dem *effet utile*-Prinzip (Effizienzgebot) ein entsprechendes Gebot etabliert, wonach eine Norm so auszulegen und anzuwenden ist, dass ihr Ziel am besten und einfachsten erreicht wird. Verwandt wäre ein solches Auslegungselement auch mit der im US-Methodendiskurs etablierten ökonomischen Theorie des Rechts, wonach Rechtsnormen so auszulegen sind, dass im Ergebnis die grösstmögliche Effizienz im ökonomischen Sinne erreicht wird.¹²³ In der schweizerischen Methodenlehre hat sich ein Auslegungselement der grösstmöglichen Wirksamkeit noch nicht etabliert.¹²⁴ Immerhin hat das Bundesgericht in BGE 140 II 384 vom «verfassungsrechtlichen Anliegen der Wirksamkeit des materiellen Rechts» gesprochen und auf Art. 170 BV verwiesen, um eine Verabsolutierung des Schutzes der Verfahrensparteien im Zusammenhang mit den Verfahrensgarantien nach Art. 6 EMRK zu verhindern.¹²⁵ Es hat dabei die beiden Anliegen des Schutzes der Verfahrensparteien (Verfahrensgarantien gemäss Art. 29 BV) und der Wirksamkeit des materiellen Rechts (Wirksamkeitsprüfungen gemäss Art. 170 BV) in eine praktische Konkordanz gebracht. Aus der bisherigen Rechtsprechung geht jedoch noch nicht hervor, ob das Anliegen der Wirksamkeit staatlicher Massnahmen bei der Verfassungsauslegung eine eigenständige Bedeutung entfaltet, oder eher wie andere öffentliche Interessen in die Interessenabwägung bzw. wie andere Verfassungsbestimmungen in die Herstellung praktischer Konkordanz einfliesst und damit von etablierten methodischen Figuren, insb. der Verhältnismässigkeit, dem öffentlichen Interesse und der *ratio legis*, absorbiert wird. Ein wirkungsorientiertes Auslegungselement hätte, beispielsweise bei der Konkretisierung offener Verfassungsbestimmungen, das Potenzial, als «Einfallstor» für empirische Erkenntnisse aus Evaluationen und den Sozialwissenschaften in die juristische Methodenlehre zu fungieren.¹²⁶ Allerdings sind viele methodische Fragen ungeklärt, etwa in Bezug auf das Verhältnis eines wirkungsorientierten zum teleologischen Auslegungselement, sodass ein Verfassungsprinzip der Wirksamkeit staatlicher Massnahmen bisher kaum konkrete rechtliche Konsequenzen im Rahmen der Auslegung zeitigen konnte.

- 54 *Grenzen der Output-Legitimation.* Die voranstehenden Überlegungen zeigen, dass die Beurteilung der Wirksamkeit von Massnahmen und Erlassen in der Schweiz in allererster Linie dem politischen Ermessen überlassen ist. Aus mehreren Gründen ist das bis zu einem gewissen Grad systemimmanent. Zum einen sind Evaluationen selten in der Lage, verlässliche Erkenntnisse über komplexe gesellschaftliche Wirkungsketten zu liefern. Selbst in sozialwissenschaftlichen Disziplinen, welche in den vergangenen Jahrzehnten methodische Fortschritte zur Messung kausaler Zusammenhänge priorisierten¹²⁷, sind solche Forschungsergebnisse meist mit beträchtlicher Unsicherheit behaftet. In der Praxis entsprechen Evaluationen zudem oft nicht dem Idealtyp einer umfassenden ex post-Evaluation mit wissenschaftlichem Qualitätsanspruch, sondern beschränken sich in Fragestellung und Methode auf prozessorientierte Umsetzungsanalysen.¹²⁸ Selbst wenn Evaluationen die Wirkungen staatlicher Massnahmen mit letzter Sicherheit messen könnten, würde dennoch das Ableiten der politischen Konsequenzen eine politische Beurteilung erfordern. Angenommen eine Evaluation könnte

122. BGE 144 III 175 E. 5.1.2 m.H. auf die Rechtsprechung des EuGHs, der das *effet utile*-Prinzip der praktischen Wirksamkeit als «Ausprägung der teleologischen Interpretation» bezeichnet.

123. Vgl. Posner, *Economic Analysis*, S. 4, 19 f.; Posner, *Economic Approach*, S. 776.

124. Vgl. aber BGE 144 III 175 E. 5.1, wo das BGE das Völkerrecht, konkret das LugÜ, auf seine praktische Wirksamkeit hin auslegt und betont, dass das nationale Recht die praktische Wirksamkeit des Übereinkommens nicht vereiteln darf.

125. BGE 140 II 348 E. 3.3.5, S. 349.

126. Vgl. zur Offenheit/Verschlossenheit der Verfassungsauslegung gegenüber anderen Disziplinen SGK-Ehrenzeller K., *Verfassungsinterpretation*, N. 84 m.H.

127. Insbesondere die «Credibility Revolution» in der Ökonomie (vgl. Angrist/Pischke, S. 3 ff.).

128. Vgl. SGK-Mastronardi (2. Aufl.), Art. 170 BV, N. 5. Vgl. zum Einfluss exogener Rahmenbedingungen auf die Methodenwahl auch Rüefli, *Evaluationsmethoden*, S. 55 ff. sowie die weiteren Beiträge in LeGes 2010 zur SEVAL-Tagung 2009.

verlässlich zeigen, dass eine staatliche Massnahme, unter Ausschluss anderer Faktoren, die Arbeitslosigkeit um 0.5% reduziert hat: Das Resultat würde nicht die normative Frage beantworten, ob die Wirkung die mit der Massnahme verbundenen Kosten (finanzieller und anderer Art) rechtfertigt. Die Verfassung legt ein Verfahren fest, welches die Kompetenz zur Beantwortung solcher Wertungsfragen bestimmten verfassungsmässigen Organen, insbesondere der Bundesversammlung, überträgt. Diesen Organen ist es grundsätzlich auch unbenommen, rein symbolische Massnahmen zu treffen, die im vornherein ungeeignet sind, eine messbare Wirkung zu erzielen (N. 28). Im Resultat des demokratisch-gewaltenteiligen «Input-Verfahrens», welches die Evaluationsergebnisse politisch beurteilt, findet die «Output-Legitimation» des Staatshandelns eine Grenze. Die «Output-Legitimation» darf nicht die rechtsstaatlichen und demokratischen Garantien relativieren oder gar aushöhlen. Letztere bilden selbst einen Massstab der Zielerreichung und verlangen die Verwirklichung des demokratischen Rechtsstaates.

- 55 *Fazit.* Art. 170 BV und mehreren systematisch verwandten Bestimmungen ist die Leitidee gemeinsam, dass staatliche Massnahmen möglichst wirksam sein sollen (N. 49). Die Frage, ob es sich rechtfertigt, dieses gemeinsame Anliegen verschiedener Verfassungsbestimmungen interpretativ als eigenständiges Verfassungsprinzip der Wirksamkeit staatlicher Massnahmen zu bündeln, sollte u.E. primär mit Blick auf die konkreten verfassungsrechtlichen Folgen dieses Verfassungsprinzips entschieden werden (N. 50). Unumstritten ist, dass das Verfassungsprinzip keinen justiziablen Anspruch auf Durchführung von Wirksamkeitsprüfungen vermittelt (N. 51). Auch sind bisher keine Konstellationen bekannt, in denen eine rechtsanwendende Behörde eine Massnahme, die keine Wirkung zeitigte oder deren Wirksamkeit ungenügend überprüft wurde, alleine aus diesem Grund als verfassungswidrig eingestuft hätte (N. 52). Denkbar ist, dass der Trend hin zur Wirksamkeitsorientierung des Rechts in die juristische Methodenlehre Eingang finden könnte, im Sinne einer Normauslegung mit Blick auf die grösstmögliche Wirksamkeit der Norm. Eine Entwicklung in diese Richtung besteht darin, dass das *effet utile*-Prinzip des Europa- und Völkerrechts in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung rezipiert wird. Die Anerkennung eines eigenständigen Auslegungselements der Wirksamkeit hat sich bisher nicht vollzogen, könnte aber möglicherweise zu einer billigen, realitätsnahen und Legitimation stiftenden Rechtsanwendung beitragen (N. 53). Schlussendlich bleibt die Beurteilung der Wirksamkeit von Massnahmen und Erlassen in der Schweiz in allererster Linie dem politischen Ermessen überlassen. Ansonsten würde sich das Prinzip der Wirksamkeit über die rechtstaatlich-demokratische «Input-Legitimation» des Staatshandelns erheben (N. 54). Denkbar wäre es, die Wirksamkeit als rein programmatisches Verfassungsprinzip, ähnlich narrativen Deklamationen oder Appellen der Verfassung,¹²⁹ zu bezeichnen. Auch andere in der Literatur als «Verfassungsprinzip» bezeichnete Gehalte der BV weisen eine tiefe Normativität auf.¹³⁰ Gegeben dieser Entwicklungen lässt sich die praktische Wirksamkeit des materiellen Rechts insgesamt als ein sich im Entstehen befindliches Verfassungsprinzip begreifen.

Zu den Autoren

Carl Jauslin, MLaw, BA, ist LL.M. Candidate am College of Europe in Bruges und Doktorand an der Juristischen Fakultät der Universität Basel sowie ehemals Jurist im Fachbereich Rechtsetzungsprojekte I beim Bundesamt für Justiz in Bern.

Dr. sc. Gabriel Gertsch ist beim Bundesamt für Justiz der Delegierte für das Vertragspaket Schweiz-EU und stellvertretender Chef des Fachbereichs Rechtsetzungsbegleitung I, Lehrbeauftragter für

129. Vgl. die Kategorisierung bei Tschannen, S. 103 ff., 107 ff.

130. Etwa das Verfassungsprinzip der Weltoffenheit (siehe Rhinow/Schefer/Uebersax, N. 217, 234 ff.) oder des Tierschutzes (vgl. ablehnend SGK-Errass, Art. 80 BV, N. 25).

Bundesstaatsrecht an der Universität St. Gallen und assoziierter Forscher am Center for Law & Economics der ETH Zürich.

Die hier vertretene Auffassung widerspiegelt die persönliche Auffassung der Autoren und muss nicht mit der Auffassung des Bundesamts für Justiz übereinstimmen. Die Autoren danken Bertrand Bise, Kaspar Ehrenzeller, Simone Füzesséry und Jeanne Ramseyer für ihre wertvollen Bemerkungen. Carl Jauslin dankt zudem Johanna Jean-Petit-Matile und Lukas Gysin für die Austausche zu dieser Thematik (normativ – a legal think tank).

EMPFOHLENE LEKTÜRE

Bussmann Werner, Evaluation staatlicher Massnahmen erfolgreich begleiten und nutzen: Ein Leitfaden, Chur/Zürich 1995.

Flückiger Alexandre, L'évaluation des impacts des mesures étatiques, in: Oliver Diggelmann/Maya Hertig Randall/Benjamin Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2020, VII.8.

Flückiger Alexandre, (Re)faire la loi, Traité de légistique à l'ère du droit souple, Bern, 2019.

Mader Luzius, L'évaluation législative, Pour une analyse empirique des effets de la législation, Diss., Lausanne 1985.

Müller Georg/Uhlmann Felix/Höfler Stefan, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 4. Aufl., Zürich/Genf 2024.

Sager Fritz/Widmer Thomas/Balthasar Andreas (Hrsg.), Evaluation im politischen System der Schweiz: Entwicklung, Bedeutung und Wechselwirkungen, Zürich 2017.

LITERATURVERZEICHNIS

Altwicker Tilmann, Statistikbasierte Argumentation im Verwaltungsrecht, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (12) 2018, S. 619 ff. (zit. Statistikbasierte Argumentation).

Altwicker Tilmann, Evidenzbasiertes Recht und Verfassungsrecht, ZSR 138 (2019), S. 181 ff. (zit. Evidenzbasiertes Recht).

Altwicker Tilmann, Leistungsfähigkeit des Verhältnismässigkeitsprinzips, in: Nettesheim Martin (Hrsg.), Verfassungsrecht und Politik, VVDStRL 84, Berlin/Boston 2025, S. 334 ff. (zit. Leistungsfähigkeit).

Altwicker Tilmann/Hermstrüwer Yoan, Quantitative Legal Studies: The Science of Measuring the Law, in: Altwicker Tilmann et al. (Hrsg.), Recht - Jurisprudenz - Wissenschaft, Festgabe aus Anlass des Schweizerischen Juristentags 2025 in Zürich, Zürich/Genf 2025, S. 41 ff.

Andereggen Céline, Evaluation der Vernehmlassungs- und Anhörungspraxis des Bundes, LeGes 1 (2012).

Angrist Joshua/Pischke Jörn-Steffen, The Credibility Revolution in Empirical Economics: How Better Research Design Is Taking the Con out of Econometrics, Journal of Economic Perspectives (24) 2010, No. 2, 3 ff.

Arni Patrick, Kausale Evaluation von Pilotprojekten: Die Nutzung von Randomisierung in der Praxis, LeGes 3 (2012).

Aubert Jean-François, Art. 170 BV, in: Aubert Jean-François/Mahon Pascal (Hrsg.), *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse: du 18 avril 1999*, Zürich/Basel/Genf 2003.

Balthasar Andreas, *Institutionelle Verankerung und Verwendung von Evaluationen: Praxis und Verwendung von Evaluationen in der schweizerischen Bundesverwaltung*, Zürich 2009 (zit. *Verwendung von Evaluationen*).

Balthasar Andreas, *Evaluationen in der Schweiz: Verbreitung und Verwendung*, in: Widmer Thomas/Beywl Wolfgang/Fabian Carlo (Hrsg.), *Evaluation: Ein systematisches Handbuch*, Wiesbaden 2009, S. 486-497.

Balthasar Andreas, *Wie lassen sich Politikfelder evaluieren? Skizze einer Vorgehensweise am Beispiel der Integrationspolitik*, LeGes 2 (2015) (zit. *Politikfelder evaluieren*).

Balthasar Andreas/Müller Franziska, *Die Verbreitung evidenzbasierter und gleichstellungssensitiver Informationen in den Entscheidungsprozessen kantonaler Steuer- und Sozialtransferpolitik: Eine quantitative Analyse*, Swiss Political Science Review 2014, S. 70 ff.

Balthasar Andreas/Strotz Chantal, *Verbreitung und Verankerung von Evaluation in der Bundesverwaltung*, in: Sager Fritz/Widmer Thomas/Balthasar Andreas (Hrsg.), *Evaluationen im politischen System der Schweiz: Entwicklung, Bedeutung und Wechselwirkungen*, Zürich 2017, S. 89 ff.

Balzer Lars, *Bekanntheitsgrad und Nutzung der Evaluations-Standards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL) sowie erste Modifikationshinweise: Ergebnisse der Mitgliederbefragung*, LeGes 2 (2013) (zit. *Nutzung der Evaluations-Standards*).

Balzer Lars, *Die Evaluationspraxis im Licht der neuen SEVAL-Standards sowie empirisch bestimmter Bedingungen erfolgreicher Evaluationsprojekte*, LeGes 3 (2019) (zit. *Evaluationspraxis*).

Biaggini Giovanni, Art. 187 BV, in: Ehrenzeller Bernhard et al. (Hrsg.), *Die schweizerische Bundesverfassung*, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich & St. Gallen 2023.

Biaggini Giovanni, Art. 170 BV, in: Biaggini Giovanni, *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 2. Aufl., Zürich 2017.

Bise Bertrand/Wallart Nicolas, *Differenzierte Regulierungen für weniger administrative Belastung*, Die Volkswirtschaft, 25. Mai 2016.

Bise Bertrand, *Wer überwacht die Wirksamkeit der öffentlichen Politik*, Die Volkswirtschaft, 23. September 2019.

Brun Mathias, *NFA-Wirksamkeitsbericht*, LeGes 2 (2010).

Bussmann Werner, *Rechtsetzung unter Unsicherheit*, LeGes 2 (1992) (zit. *Rechtsetzung unter Unsicherheit*).

Bussmann Werner, *Die Methodik der prospektiven Gesetzesevaluation*, LeGes 3 (1997) (zit. *Methodik der prospektiven Gesetzesevaluation*).

Bussmann Werner, *Evaluation von NPM-Pilotprojekten*, LeGes 3 (1997) (zit. *NPM-Pilotprojekte*).

Bussmann Werner, *Typen und Terminologie von Evaluationsklauseln*, LeGes 2005 (zit. *Typen und Terminologie*).

Bussmann Werner, *Die prospektive Evaluation und ihre Verfahren zur Prüfung von Erlassen*, LeGes 2 (2009) (zit. *Prospektive Evaluation*).

- Bussmann Werner, Evaluation der neuen Bundesrechtspflege, LeGes 3 (2014) (zit. Evaluation der neuen Bundesrechtspflege).
- Christ Brigitte, Evaluationen der EFK: Sand oder Schmieröl im Getriebe?, LeGes 1 (2022).
- Delahais Thomas, Les évaluations participatives : plus facile à dire qu'à faire?, LeGes 1 (2021).
- Della Vigna Stefano/Kim Woojin/Linos Elizabeth, Bottlenecks of Evidence Adoption, Journal of Political Economy 132 (2024).
- Dubas Daniel/Wachter Daniel, Die Nachhaltigkeitsbeurteilung auf Bundesebene, LeGes 2 (2010).
- Econcept, Differenzierte Regulierung und Opting-out, im Auftrag des SECO, 28.3.2018.
- Ehrenzeller Bernhard, Art. 174 BV, in: Ehrenzeller Bernhard et al. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich & St. Gallen 2023.
- Ehrenzeller Kaspar, Art. 169 BV, in: Ehrenzeller Bernhard et al. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich & St. Gallen 2023.
- Ehrenzeller Kaspar, Verfassungsinterpretation, in: Ehrenzeller Bernhard et al. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich & St. Gallen 2023.
- Errass Christoph, Art. 80 BV, Ehrenzeller Bernhard et al. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich & St. Gallen 2023.
- Flückiger Alexandre, Art. 170 Cst., in: Martenet Vincent/Dubey Jacques (Hrsg.), Commentaire romand: Constitution fédérale, Basel 2021.
- Flückiger Alexandre, L'arrêt KlimaSeniorinnen c. Suisse : un standard de qualité légistique pour la législation finalisée, LeGes 2 (2024) (zit. KlimaSeniorinnen).
- Flückiger Alexandre, L'évaluation des impacts des mesures étatiques, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2020, VII.8 (zit. Impacts).
- Frey Kathrin/Ledermann Simone, Nutzung von Evaluationen in Regierung und -verwaltung, in: Fritz Sager/Thomas Widmer/Andreas Balthasar (Hrsg.), Evaluationen im politischen System der Schweiz: Entwicklung, Bedeutung und Wechselwirkungen, Zürich 2017, S. 211 ff.
- Gabriel-Schärer Pia/Wicki Martin, Partizipative Ansätze und Evaluationsmethodik, LeGes 1 (2021).
- Haldemann Theo, Evaluation von Politik- und Verwaltungsreformen, LeGes 3 (1997).
- Haldemann Theo/Marek Daniel, Evaluationsstudien für ein tatsächlich wirkungsorientiertes NPM, LeGes 2 (2001).
- Haunberger Sigrid, Nichts ist praktischer als ein gutes Wirkungsmodell: Überlegungen am Beispiel des Justizvollzugs, LeGes 2 (2018).
- Höland Armin, Interdisziplinarität der Gesetzesevaluation, LeGes 1 (1990).
- Janett Daniel, Die Evaluationsfunktion des Bundesparlaments, LeGes 2 (2004).
- Jauslin Carl/Schinzel Marc, Krisenfeste Gesetzgebung: Notwendigkeit oder Illusion?, LeGes 3 (2024).
- Keller Läubli Lucy, Die Evaluation von Gesetzen: ein Beitrag zur Rationalisierung der Rechtsetzung, recht 2018.

- Kettiger Daniel, Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung, Bern 2000 (zit. Verwaltungsführung)
- Kettiger Daniel, Gesetzescontrolling, Bern/Stuttgart/Wien 2000 (zit. Gesetzescontrolling).
- Körber Sandro, Experimentelle Rechtsetzung, LeGes 2 (2015).
- Konzendorf Gottfried, Die Zukunft evaluieren: Ansätze, Herausforderungen, Bedeutung, LeGes 1 (2012).
- Ledermann Simone/Tobler Andreas/Bättig Christoph, Art. 27 ParlG, in: Graf Martin/Caroni Andrea (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13.12.2002, 2. Aufl., Basel 2024.
- Lienhard Andreas, Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz. Analyse - Anforderungen - Impulse, Bern 2005.
- Lienhard Andreas/Mächler August/Marti Locher Fabienne, Art. 170 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Schweizerische Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basel 2025.
- Lienhard Andreas/Mächler August/Zielniewicz Agata, Öffentliches Finanzrecht, Bern 2017.
- Lötscher Andreas, Evaluationsklauseln: Überlegungen aus gesetzesredaktioneller Sicht, LeGes 1 (2005).
- Luhmann Niklas, Legitimation durch Verfahren, Frankfurt a.M. 1969.
- Mader Luzius, Art. 170 der Bundesverfassung – Was wurde erreicht, was ist noch zu tun?, LeGes 1 (2005).
- Martenet Vincent, La séparation des pouvoirs, in: Diggelmann Oliver/Hertig Randall Maya/Schindler Benjamin (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2020.
- Mastronardi Philippe, Zur Legitimation des Staates durch die Wirkungen seines Handelns, LeGes 1996, S. 25 ff. (zit. Legitimation).
- Mastronardi Philippe, Gesetzgebungsstrategie bei Unsicherheit: Umgang mit unbestimmten Zielen und Wirkungen, LeGes 2/3 (1998) (zit. Gesetzgebungsstrategie bei Unsicherheit).
- Mastronardi Philippe, Angewandte Rechtstheorie, Bern 2009 (zit. Angewandte Rechtstheorie).
- Mastronardi Philippe, Art. 170 BV, in: Ehrenzeller Bernhard et al. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 2. Aufl., Zürich & St. Gallen 2008.
- Melvin Mark/Henry Gary, The mechanisms and outcomes of evaluation influence, Evaluation 2004, 10(1), S. 35 ff.
- Meynhardt Timo, Public Value, in: Bernard Blanke et al. (Hrsg.). Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. Aufl., Wiesbaden 2011, S. 517 ff.
- Moore Mark, Creating Public Value, Strategic Management in Government, Cambridge 1995.
- Müller Georg/Uhlmann Felix/Höfler Stefan, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 4. Aufl., Zürich/Genf 2024.
- Müller Markus, Art. 187 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Schweizerische Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basel 2025.
- Petersen Niels, Braucht die Rechtswissenschaft eine empirische Wende?, Der Staat 3 (2010), S. 435 ff.

Pfyl Roland, Evaluation der Zukunft: Ansätze, Herausforderungen und Bedeutung von Folgenabschätzungen in Verwaltung und Politik, LeGes 1 (2012).

Pleger Lyn/Sager Fritz, Die Beeinflussung in der Evaluationstätigkeit in der Schweiz und was die SEVAL dagegen tun kann, LeGes 1 (2016) (zit. Beeinflussung in der Evaluationstätigkeit).

Pleger Lyn/Sager Fritz, «Don't tell me cause it hurts» – Beeinflussung von Evaluierenden in der Schweiz, Zeitschrift für Evaluation 1 (2016), S. 23 ff. (zit. Beeinflussung von Evaluierenden).

Pleger Lyn/Sager Fritz, Betterment, undermining, support and distortion: A heuristic model for the analysis of pressure on evaluators, Evaluation and Program Planning 2018, S. 166 ff. (zit. Pressure on evaluators).

Pleger Lyn/Hadorn Suanne, The big bad wolf's view: The evaluation clients' perspectives on independence of evaluations, Evaluation 4 (2018), S. 456 ff.

Posner Richard A., Economic Analysis of Law, Boston 1973 (zit. Economic Analysis).

Posner Richard A., The Economic Approach to Law, Texas Law Review 53 (1975), S. 756 ff. (zit. Economic Approach).

Pound Roscoe, Law in books and law in action, American Law Review 1910, S. 15 ff.

Rhinow René A./Schefer Markus/Uebersax Peter, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. Aufl., Basel 2016.

Riedel Henrik, Wie können Nachhaltigkeitsprüfungen in Gesetzesfolgenabschätzungen integriert werden? LeGes 1 (2012).

Rieder Stefan, Wirkungsmodelle in der Evaluation des föderalen Politikvollzugs, LeGes 2 (2007) (zit. Wirkungsmodelle).

Rieder Stefan, Evaluation und (New) Public Management – Parallelen und Synergien, LeGes 2014/1 (zit. New Public Management)

Rieder Stefan, Kosten von Evaluationen, LeGes 1 (2011) (zit. Kosten).

Röhl Hans Christian, Öffnung der Methode durch Internationalität und Interdisziplinarität, VVDStRL 74 (2014), S. 7 ff.

Rüefli Christian, Evaluationsmethoden zwischen Pragmatismus und Qualität – Ansätze zum Umgang mit dem Spannungsfeld, LeGes 1 (2010) (zit. Evaluationsmethoden).

Rüefli Christian, Ansätze und Instrumente besserer Regulierung – eine Auslegeordnung, LeGes 3 (2017) (zit. Instrumente besserer Regulierung).

Rüefli Christian, Gesetzesevaluation in der Schweiz: Entwicklung, Stand und Ausblick, LeGes 3 (2022) (zit. Gesetzesevaluation).

Sager Fritz/Hinterleitner Markus, Evaluation, in: Klaus Schubert/Nils Bandelow, Lehrbuch der Politikfeldanalyse, 3. Aufl., Oldenburg 2014, S. 437 ff.

Sager Fritz/Ingold Karin/Balthasar Andreas, Policy-Analyse in der Schweiz, 2. Aufl., Zürich 2018.

Sägesser Thomas, Art. 26 ParlG, in: Graf Martin/Caroni Andrea (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13.12.2002, 2. Aufl., Basel 2024.

Schmidt, Vivien A., Conceptualizing Legitimacy: Input, Output, and Throughput, in: Europe's Crisis of Legitimacy: Governing by Rules and Ruling by Numbers in the Eurozone, Oxford, 2020.

Stockbauer Uta, Was macht Evaluationen nützlich? Grundlagen und empirische Untersuchungen zum Thema Verwertung und Verwertbarkeit von Evaluationen, Diss., Salzburg 2000.

Tschannen Pierre, Die Bedeutung normativ substanzschwacher Verfassungssätze, ZSR 143 (2024) I, Heft 1, S. 103 ff.

Uffer Matthias, Die Grundrechtskollision: ein Beitrag zu einer folgenethischen Grundrechtsdogmatik, Diss., Baden-Baden 2021.

Uhlmann Felix/Bussmann Werner, Art. 170 BV, in: Ehrenzeller Bernhard et al. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich & St. Gallen 2023.

Widmer Thomas, Qualitätssicherung in der Evaluation, LeGes 2 (2001) (zit. Qualitätssicherung).

Widmer Thomas, Unabhängigkeit in der Evaluation, LeGes 2 (2012) (zit. Unabhängigkeit).

Widmer Thomas et al., Forschung über Evaluation in der Schweiz: Stand und Aussichten, LeGes 3 (2016).

Wiederkehr René/Frings Johannes, Grundprinzipien des öffentlichen Rechts, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 1 (2025), S. 3 ff.

Von Witzleben Thomazine, Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes, LeGes 3 (2006).

Von Bogdandy Armin, Gubernative Rechtsetzung: Eine Neubestimmung der Rechtsetzung und des Regierungssystems unter dem Grundgesetz in der Perspektive gemeineuropäischer Dogmatik, Habil., Tübingen 2000.

Wüest-Rudin David, Evaluation von Reformen der öffentlichen Verwaltung: Bedeutung und Erfolgsfaktoren, LeGes 1 (2002).

MATERIALIENVERZEICHNIS

BJ, Wirksamkeit von Bundesmassnahmen, Vorschläge zur Umsetzung von Art. 170 der Bundesverfassung bei Bundesrat und Bundesverwaltung, Bericht der Interdepartementalen Kontaktgruppe «Wirkungsprüfungen» an die Generalsekretärenkonferenz der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 14.6.2004 (zit. Bericht IDEKOWI 2004).

BJ, Entscheide des Bundesrats vom 3.11.2004 zur Verstärkung der Wirksamkeitsprüfungen bei Bundesrat und Bundesverwaltung (ergänzt durch die Empfehlungen der Generalsekretärenkonferenz [GSK] vom 19.11.2005 über Qualitätsstandards), Konsolidierte Übersicht über die Entscheide, Empfehlungen zum Zeitpunkt der Umsetzung vom 19.1.2006 (zit. Wirksamkeitsprüfungen, Entscheide des Bundesrates, 2006).

BJ, Gesetzgebungsleitfaden, Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 5. Auflage 2025 (zit. Gesetzgebungsleitfaden 2025).

BJ, Empfehlungen des Bundesamts für Justiz zur Formulierung von Evaluationsklauseln vom 1.7.2012 (zit. Empfehlungen Evaluationsklauseln 2012).

Bundeskanzlei, Leitfaden zum Verfassen von Botschaften des Bundesrates, Stand April 2024.

Bundesrat, Bericht über die Vollzugs- und Wirkungskontrolle des Neuen Führungsmodells für die Bundesverwaltung, 24.11.2021.

Bundesrat, Botschaft über die Weiterentwicklung der ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung – Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB) vom 20.11.2013, BBl 2014 767.

Bundesrat, Richtlinien für die Regulierungsfolgenabschätzung bei Rechtsetzungsvorhaben des Bundes (RFA-Richtlinien) vom 6.12.2019 (Stand am 1.10.2024), BBl 2024 664.

EFK, Umsetzung der Evaluationsklauseln in der Bundesverwaltung, Prüfung, Oktober 2011.

EU Commission, Better Regulation Guidelines, Commission Staff Working Document, Brussels, 3.11.2021, SWD(2021) 305 final, Chapter III-V.

EU Commission, Staff Working Paper 'Operational Guidance on taking account of Fundamental Rights in Commission Impact Assessments' (SEC(2011)567).

OECD, Regulatory Impact Assessment, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris 2020, abrufbar unter: <https://doi.org/10.1787/7a9638cb-en> [abgerufen am 1.8.2024].

SECO, Prüfauftrag zu Regulatory Sandboxes, Studie, Juni 2022.

SEVAL, Evaluationsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft, 9.9.2016 (zit. SEVAL-Standards 2016).

SEVAL, Erläuterungen zu den Evaluationsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL-Standards), 7.9.2017.

WBF, Handbuch Regulierungsfolgenabschätzung (RFA), Version 2.0 (1.4.2024).