

Steuerung der Sozialversicherungen durch den Bundesrat
Materialien zum Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle
zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates

vom 28. Oktober 2011

Vorbemerkung

Im vorliegenden Materialienband werden die Grundlagen der Evaluation «Steuerung der Sozialversicherungen durch den Bundesrat» der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) vom 28. Oktober 2011 dargestellt. Namentlich wird das Untersuchungskonzept näher erläutert. Vor allem aber enthält der Band die ausführlichen Fallstudien zur Steuerung in der AHV, IV, BV und KV und gibt eine Übersicht zur Steuerung in den übrigen Sozialversicherungen (ALV, UV, EO, EL, FZ, MV). Damit tragen die Materialien zur Nachvollziehbarkeit der Evaluation bei und liefern den Interessierten zusätzliche Informationen.

Inhaltsverzeichnis

A.	Untersuchungskonzept	3
B.	Fallstudie Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV)	31
C.	Fallstudie Invalidenversicherung (IV)	79
D.	Fallstudie Berufliche Vorsorge (BV)	131
E.	Fallstudie Krankenversicherungen (KV)	181
F.	Grobanalyse der strategischen Steuerung bei den übrigen Sozialversicherungen	247
	Verzeichnis der Interviewpartnerinnen und -partner	309
	Impressum	310

Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) hat die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) im Rahmen ihrer Jahresplanung 2010 mit einer Untersuchung der strategischen Steuerung der Sozialversicherungen durch den Bundesrat beauftragt. Das grosse finanzielle Gewicht der Sozialversicherungen für den Bundeshaushalt wie auch die Bedeutung der anstehenden Herausforderungen bilden den Hintergrund des Auftrags. Dabei ist umstritten, welche Steuerungsmöglichkeiten der Bundesrat in den Sozialversicherungen hat, wie er seinen Handlungsspielraum ausschöpft und inwiefern er eine Gesamtsteuerung der Sozialversicherungen vornimmt. Die Untersuchung schliesst an die Ergebnisse von früheren Inspektionen der Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) und der PVK, welche sich mit der strategischen Steuerung des Bundesrates befassten.¹

Ziel ist die Beurteilung der strategischen politischen Steuerung der einzelnen Sozialversicherungen durch den Bundesrat. Zu untersuchen ist, ob die strategische Steuerung durch den Bundesrat angesichts der Ziele und der Herausforderungen in den Sozialversicherungen, des Handlungsspielraums des Bundesrates und der politischen Rahmenbedingungen angemessen war. Querbezüge zu anderen Sozialversicherungen und Politikbereichen (z. B. Arbeitsmarktpolitik) sind jeweils zu berücksichtigen. Die Untersuchung bezieht sich auf die letzten beiden Legislaturperioden (1. Dezember 2003 bis 31. März 2011).

Die Subkommission EDI/UVEK- der GPK-S hat am 24. Juni 2010 folgendes Vorgehen beschlossen:

- Die strategische Steuerung der Sozialversicherungen soll *primär* anhand von *vier Fallstudien* untersucht werden. Die Subkommission hat die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), die Invalidenversicherung (IV), die Berufliche Vorsorge (BV) und die Krankenversicherung (KV) für die Fallstudien ausgewählt. Dabei handelt es sich um die vier Sozialversicherungen mit dem grössten finanziellen Gewicht (vgl. Abbildung 1).
- *Ergänzend* sollen bei den übrigen Sozialversicherungen die wichtigsten Instrumente der strategischen Steuerung beschrieben und summarisch analysiert und soweit möglich beurteilt werden. Konkret soll diese Übersicht die Arbeitslosenversicherung (ALV), die Erwerbsersatzordnung (EO), die Ergänzungsleistungen zu AHV und IV(EL), die Familienzulagen (FZ), die Unfallversicherung (UV) und die Militärversicherung (MV) umfassen.

Die Fallstudien zu AHV, IV, BV und KV bilden somit die zentrale empirische Grundlage der Untersuchung. Die Ergebnisse der Grobanalyse der übrigen Sozialversicherungen sollen helfen, die Befunde der Fallstudien einzuordnen. Relevant sind dabei vor allem Ergebnisse, welche von jenen der Fallstudien abweichen oder diese deutlich unterstützen.

Die vorliegende Untersuchung wurde von der PVK in enger Zusammenarbeit mit Infras Forschung und Beratung (Zürich) und Büro Vatter, Politikforschung & -beratung (Bern) durchgeführt.

¹ Zum Beispiel: PVK (2009): Die strategische politische Steuerung des Bundesrates. Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 15. Oktober 2009.

Nachfolgend werden die Grundlagen zur Analyse der strategischen politischen Steuerung und das Untersuchungskonzept der Fallstudien und Grobanalyse dargestellt.

2 Strategische politische Steuerung

2.1 Definition

Das Konzept der strategischen politischen Steuerung verbindet Elemente der betriebswirtschaftlichen Managementlehre, der Staatsrechtslehre und der Politikwissenschaft (vgl. PVK 2009). Ausgangspunkt für die nachfolgenden Ausführungen bildet die Definition von Proeller (2007, eigene Hervorhebungen):

«Unter *strategischer Steuerung* wird generell ein langfristiges, an Zielen orientiertes Denken und Handeln verstanden. Mit strategischer Steuerung soll es der öffentlichen Verwaltung gelingen, aktuelle und zukünftige Herausforderungen und deren Implikationen zu erkennen, sich eine Vorstellung darüber zu machen, wie mit welchen Zielen und Strategien diesen Herausforderungen effektiv und effizient zu begegnen ist, und das Denken und Handeln der Verwaltung darauf auszurichten. *Strategisches Management* kann als Methode oder Ansatz zur Bewältigung dieser Herausforderungen und Aufgaben verstanden werden.»² Grundmerkmale strategischer Steuerung sind die *Langfristigkeit*, die *Zielorientierung* und die *Entwicklungsorientierung*³.

Die *Strategie* als Kernelement der Steuerung bildet das Verständnis über die zentralen Zusammenhänge zwischen Handlungen, Umfeld und Ergebnissen ab und gibt damit einen Orientierungsrahmen für Handlungen und Entscheidungen vor (Proeller 2007). Im Kontext der Staatsführung heisst Strategie «gezielte politische Führung, das Aufstellen von Regeln, verbindlichen Abläufen und darauf aufbauenden politischen Planungsprozessen» (Machnig, zitiert in Brühl-Moser 2007). Strategische politische Steuerung zeichnet sich somit durch ein systematisches Vorgehen bei der Analyse, Zielbestimmung, Lösungsfindung und Umsetzungsplanung aus.

Mittels strategischer Steuerung sollen die für die Staatsführung zuständigen Behörden aktuelle und zukünftige Herausforderungen bzw. strategisch relevante Umfeldveränderungen erkennen, eine Vorstellung darüber formulieren, wie diesen Herausforderungen zu begegnen ist und entsprechende Massnahmen in die Wege leiten. Aktuelle Konzepte strategischer Steuerung in der Politik gehen – anders als ältere Planungskonzeptionen – nicht von der Vorstellung einer umfassenden Plan- und Beherrschbarkeit gesellschaftspolitischer Prozesse aus. Strategische Steuerung ist zwar

² In der Literatur werden die Begriffe «strategische Steuerung» und «strategisches Management» oft synonym verwendet. Die angeführte Definition bietet aber einen Ansatzpunkt für eine Differenzierung der beiden Begriffe (vgl. Schedler/Proeller 2009, Brühlmeier et al. 2001). Die Steuerung bezieht sich auf die Politikgestaltung im Rahmen des politischen Systems und folgt entsprechend der politischen Rationalität, während sich das Management auf die mit der Politikumsetzung verbundenen, mehrheitlich administrativen Strukturen und Prozesse (Verwaltungsführung) bezieht und damit prinzipiell einer betrieblichen Rationalität folgt.

³ Der Begriff der Entwicklungsorientierung verweist auf die Weiterentwicklung einer Organisation, z. B. einer Verwaltung (Proeller 2007), um sie an die Anforderungen eines sich verändernden Umfelds anzupassen. Die Notwendigkeit, die seit 1848 bestehenden Staatsleitungsstrukturen an die neuen Rahmenbedingungen anzupassen, gilt in der Schweiz als Hauptgrund für die Notwendigkeit der Regierungs- bzw. Staatsleitungsreform (vgl. Bundesrat 1993, Brühl-Moser 2007, Rhinow 2011).

langfristig ausgerichtet, sie beinhaltet aber weder genaue Prognosen der Zukunft noch im Detail geplante Massnahmen. Vielmehr definiert sie auf der Basis kontinuierlicher Situationsanalysen und Entwicklungsszenarien strategische Ziele sowie entsprechende Stossrichtungen und zentrale Massnahmen in mittlerer und längerer Frist. Eine derart konzipierte Steuerung erlaubt es, unter sich permanent verändernden Umweltbedingungen gezielt «nachzujustieren» und gegebenenfalls auch kurzfristig Kurskorrekturen vorzunehmen.

Strategische politische Steuerung ist eine anspruchsvolle Herausforderung, die durch folgende Faktoren erschwert wird:

- Einerseits sind die Sozialversicherungen ein komplexer Politikbereich, der stark von wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen geprägt ist, die nicht vollständig vorhersehbar und nur zum Teil steuerbar sind.
- Andererseits bewegt sich der Bundesrat in einem anspruchsvollen politisch-institutionellen Umfeld. Die föderalistische Kompetenzordnung sowie die Abhängigkeit des Bundesrates von Entscheiden des Parlaments und des Volkes erhöhen die Anforderungen an die strategische Steuerung. Die veränderten politischen Kräfteverhältnisse im Parlament («Polarisierung») und die zunehmende Knappheit der Mittel komplizieren die Ausgangslage zusätzlich.⁴

Komplexität, Ungewissheit und Dynamik verhindern strategische Steuerung nicht, sie erfordern sie vielmehr. Die Orientierung an einem strategischen Ordnungsrahmen schafft gerade in einem solchen Umfeld Vorteile. Im Unterschied zu einem primär reaktiven ad-hoc-Vorgehen wird gestaltendes, kohärentes und kontinuierliches Steuern eher möglich.

Der Zweck und Nutzen strategischer politischer Steuerung besteht entsprechend darin, dass sie den für die Steuerung verantwortlichen Akteuren einen *systematischen Orientierungsrahmen* zur Verfügung stellt, damit sie ihre Führungsaufgabe – die erfolgsorientierte Gestaltung der langfristigen Entwicklung der Organisation in einem dynamischen Umfeld (Proeller 2007) – *gezielt, rational⁵ und aktiv* wahrnehmen können. Sie schafft damit die Voraussetzungen für die optimale Realisierung der Staatszwecke (Jenny 1988).

Die Wissenschaft betont den Nutzen strategischer Steuerung in der Politik und sieht darin einen Erfolgsfaktor: Strategische Steuerung garantiert zwar nicht den Erfolg, sie verbessert aber die Erfolgsaussichten staatlichen Handelns. In Anlehnung an Galloway (vgl. PVK 2009), Jenny (1988), Proeller (2007), Raschke/Tils (2011) und Schwickert (2011) lassen sich die folgenden Aspekte des Nutzens einer systematischen strategischen politischen Steuerung im oben beschriebenen Sinn herausarbeiten:

⁴ Die strategische politische Steuerung muss die Entwicklung sachgerechter und wirksamer Problemlösungen (Policies) mit der Sicherstellung der für deren Realisierung notwendigen politischen Mehrheiten verbinden (Politics).

⁵ «Rationalität bedeutet (...), dass sich ein Staatswesen seiner Ziele bewusst ist, dass es die zur Zielverwirklichung erforderlichen Mittel bereitstellt, dass es prüft, ob seine Ziele mit den vorhandenen Mitteln noch erfüllt werden können, dass es zielgerichtet agiert, dass es Zielkonflikte rechtzeitig erkennt» (Jenny 1988).

- Die Bewusstmachung von Zielen und eines verbindlichen Orientierungsrahmens ermöglicht ein *aktives, antizipatives, gestaltendes Steuern* im Gegensatz zu einem primär reaktiven, ad-hoc-Vorgehen.
- Ein systematisches und verbindliches Vorgehen sichert *Kontinuität* und *Kohärenz* der Steuerung. Langfristige Entscheide können auf einer *besser fundierten Basis* getroffen werden.
- Die Steuerung kann sich vermehrt an einer *langfristigen Gesamtperspektive* ausrichten, was ein Abrücken von kurzfristigen und sektoriellen Betrachtungen ermöglicht. Die *Interdisziplinarität* und die *Vernetztheit* des Denkens werden erhöht.
- Klare Strategien und Ziele geben allen Beteiligten Orientierungspunkte und ermöglichen die Fokussierung des Handelns auf relevante Aspekte sowie den *rationalen und effizienten Einsatz knapper Ressourcen*.

2.2 Strategische politische Steuerung im politischen System der Schweiz

2.2.1 Die Staatsleitungsfunktion des Bundesrates

Im politischen System der Schweiz entspricht die strategische politische Steuerung im Wesentlichen der *Staatsleitungsfunktion* des Bundesrates (vgl. Brühl-Moser 2007, Müller 2005, PVK 2009, Rhinow 2011, Sägesser 2007). Diese ergibt sich aus Art. 180 Abs. 1 BV⁶: «Der Bundesrat bestimmt die Ziele und die Mittel seiner Regierungspolitik. Er plant und koordiniert die staatlichen Tätigkeiten.» Demnach ist der Bundesrat für die Gestaltung und das Management des Politikprozesses verantwortlich (Huber-Hotz 2000), er trägt die Gesamtverantwortung für das Herbeiführen und Umsetzen politischer Entscheide (Brühl-Moser 2007). Auf Gesetzesstufe ist die Staatsleitungsfunktion in Art. 6 RVOG konkretisiert.

Eine präzise Definition des Begriffs der Staatsleitung⁷ fehlt gemäss der schweizerischen Staatsrechtslehre bislang. Aus der Fachliteratur lassen sich jedoch gewisse Kernelemente ableiten:

- Staatsleitung meint die «Bestimmung der grossen Linien der Staatspolitik», die «Strategieschöpfung als Bezugsrahmen für das Entscheiden und Handeln». Ihr materieller Kerngehalt umfasst «die auf den Staat in seiner Ganzheit bezogene politische Dimension des Regierens und das schöpferische Gestalten der Politik sowie das auf die Zukunft gerichtete prospektive Handeln im Sinne des *«gouverner c'est prévoir»*.» Zentrale Elemente der Staatsleitung bzw. die Grundfunktionen der Regierung sind gemäss Brühl-Moser (2007)⁸ Initiative, Information, Planung und Zielsetzung, Koordination, Organisation, Kontrolle, Controlling und Repräsentation.

⁶ Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999; SR 101

⁷ Eine ausführliche und fundierte Auseinandersetzung mit dem Begriff der Staatsleitung findet sich bei Brühl-Moser (2007). Oft synonym verwendete, aber materiell nicht deckungsgleiche Begriffe sind «Regieren» oder die «Staatsführung».

⁸ Diese Funktionen leiten sich aus Art. 180, 181, 183 Abs. 1, 184 Abs.1 und 187 Abs. 1 lit a. BV ab.

- Gemäss dem Prinzip der Gewaltenteilung sind der Bundesrat und das Parlament im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten⁹ gemeinsam für die Wahrnehmung der Staatsleitung verantwortlich und haben die dazu notwendigen Grundsatzentscheidungen kooperativ zu erarbeiten (vgl. Brühl-Moser 2007, Huber-Hotz 2000, Koller 2001, Müller 2005, Sägger 2007). Im Rahmen der bestehenden Mechanismen der direkten Demokratie ist zudem auch das Volk am Entscheidungsprozess beteiligt.

2.2.2 Steuerungskonzeption des Bundesrates

Der Bundesrat hat sich im Rahmen der seit Mitte der 1960er Jahre laufenden Bemühungen um eine Regierungsreform¹⁰ verschiedentlich mit den Anforderungen an die strategische politische Steuerung bzw. die Staatsleitung auseinandergesetzt. In seiner Botschaft zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) von 1993 (Bundesrat 1993) skizzierte er seine Vorstellung von strategischer Steuerung. Der damals vom Bundesrat vorgeschlagene Artikel 6 wurde zwar vom Parlament nicht ins letztlich verabschiedete Gesetz übernommen, gilt jedoch bis heute als die konkreteste Definition der bundesrätlichen Steuerungskonzeption, da er den Kernbereich der regierenden Tätigkeit beschreibt und zahlreiche Elemente der materiellen Staatsleitungsfunktion benennt. Dabei nahm der Bundesrat auch explizit Bezug auf den Strategiebegriff (Brühl-Moser 2007, Bundesrat 1993). Der RVOG-Entwurf (RVOG-E) von 1993 sah folgenden Artikel vor (Bundesrat 1993):

Art. 6 Regierungsobliegenheiten

- ¹ Der Bundesrat verfolgt die Entwicklung in Staat und Gesellschaft sowie das Geschehen im In- und Ausland. Er beurteilt laufend die Lage.
- ² Er bestimmt seine Regierungspolitik, indem er klare Ziele und Strategien festlegt. Er sorgt für eine wirkungsvolle und zeitgerechte Durchsetzung der Regierungspolitik.
- ³ Er beruft geeignete Führungskräfte und fördert ihre Führungsfähigkeiten.
- ⁴ Er pflegt die Verbindung mit der Öffentlichkeit und sorgt für die Vertretung der Eidgenossenschaft nach innen und nach aussen.
- ⁵ Er wirkt auf die staatliche Einheit und den Zusammenhalt des Landes hin.
- ⁶ Er räumt der Wahrnehmung der Regierungsobliegenheiten Vorrang ein.

Auch wenn sich dieses Steuerungsverständnis nicht vollständig in den aktuellen gesetzlichen Grundlagen des Regierungshandelns ausdrückt, lässt sich aus dem Entwurf von Art. 6 RVOG ableiten, was der Bundesrat selber unter strategischer politischer Steuerung verstand und welche Anforderungen er an sie stellte. Insbesondere lassen sich verschiedene Elemente der bundesrätlichen Steuerung ausmachen (vgl. auch Brühl-Moser 2007), die zusammengefasst die sogenannte Meta-Strategie, die

⁹ Diese sind v. a. im Bundesgesetz über die Regierungs- und Verwaltungsorganisation vom 21. März 1997 (RVOG; SR **172.10**) und im Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG; SR **171.10**) geregelt.

¹⁰ Eine ausführliche Übersicht über die verschiedenen Reformversuche der schweizerischen Regierungs- und Verwaltungsstruktur liefert Brühl-Moser (2007).

Grundkonzeption der Staatsleitung bilden (vgl. PVK 2009).¹¹ Dabei stehen Abs. 1–2 (Art. 6 RVOG-E) und der in Abs. 4 (Art. 6 RVOG-E) festgehaltene Informationsauftrag im Vordergrund des Interesses. Abs. 3 (Art. 6 RVOG-E) beschreibt die Verwaltungsführungsfunktion und wird deshalb kurz angesprochen. Die weiteren angeführten Regierungsobliegenheiten wie der Repräsentationsauftrag, der Integrationsauftrag und der Vorrang der Regierungsobliegenheiten gegenüber anderen bundesrätlichen Aufgaben sind im vorliegenden Kontext von untergeordneter analytischer Bedeutung und werden deshalb nicht weiter ausgeführt.

- *Strategische Analyse*: Das vom Bundesrat vorgeschlagene Konzept beinhaltet zunächst das Element der Lagebeurteilung. Dabei handelt es sich um eine «selbstverständliche Voraussetzung des Regierungshandelns» (Ehrenzeller/Sutter-Somm 2002). Es geht dabei darum, gesellschaftsrelevante Entwicklungen rechtzeitig zu erkennen und zu analysieren. Regieren setzt entsprechend strategische Analyse voraus (Bundesrat 2001, Huber-Hotz 2000). Erwartet wird eine Gesamtsicht und Bewertung der staatlichen Aufgaben (Ehrenzeller/Sutter-Somm 2002). Diese bildet Basis und Ausgangspunkt der regierenden Aktivität des Bundesrates (Brühl-Moser 2007). Die politische Standortbestimmung umfasst auch die «eingehende Analyse und Auswertung der Regierungspolitik und des Vollzugs der Richtlinien der vergangenen Legislaturperiode» (Ehrenzeller/Sutter-Somm 2002) und damit eine Wirksamkeitsbeurteilung des bisherigen Regierungshandelns.

Auf gesetzlicher Ebene finden sich keine konkreten Bestimmungen zum *Instrumentarium* der strategischen Analyse durch den Bundesrat. Lediglich im Parlamentsgesetz finden sich Hinweise auf «den Stand der für die generelle Lagebeurteilung und die Überprüfung der Zielerreichung relevanten Indikatoren» (Art. 144 Abs. 3 ParlG, als Teil des Geschäftsbericht des Bundesrates) und auf «eine Lageanalyse, die sich auf Indikatoren abstützt» (Art. 146 Abs. 3 ParlG, als Teil der Botschaft zur Legislaturplanung).¹² Diese Bestimmungen verweisen auf die von der Bundeskanzlei und vom Bundesamt für Statistik erarbeiteten Indikatoren (BK/BFS 2005), die der Bundesrat seit 2005 als Steuerungsinstrument einsetzt (SPK-N 2005). Ein etwas länger bestehendes Instrument, das allerdings nicht auf einem gesetzlichen Auftrag beruht, stellt der Bericht des Perspektivstabs der Bundesverwaltung dar, der seit 1999 alle vier Jahre die zentralen Herausforderungen für die kommenden Legislaturperioden beschreibt. Dieser Bericht wird jedoch als politisch wenig bedeutend wahrgenommen und in der Praxis wenig genutzt (PVK 2009).

- *Strategische Planung*: Die vorgenommene strategische Analyse bildet die Grundlage für die Festlegung der bundesrätlichen Regierungspolitik. Dies tut der Bundesrat, indem er Ziele und Mittel festlegt. Die ausdrückliche Erwähnung von Zielen verweist auf den leitenden, initiiierenden, vorausschauenden, planenden und koordinierenden Charakter des Regierens (Sägesser

¹¹ Der Begriff «Meta-Strategie» bezeichnet die übergeordnete Konzeption der Steuerung, die Vorstellung darüber, wie die grundlegenden Elemente des Strategieprozesses (Inhalte, Akteure, Prozesse und Instrumente) so integriert und koordiniert werden, dass die strategische Steuerung umgesetzt werden und ihre intendierten Wirkungen entfalten kann (vgl. PVK 2009 und 44, Proeller 2007).

¹² Diese Bestimmungen wurden erst 2007 ins ParlG eingefügt.

2007). Ein zentrales und unabdingbares Element der strategischen politischen Steuerung ist deshalb die Planung der staatlichen Aufgaben.

Planung bedeutet «vorausschauendes, systematisches Durchdenken und Formulieren von Zielen, Handlungsalternativen und Verhaltensweisen, deren optimale Auswahl sowie die Festlegung von Anweisungen zur rationalen Realisierung der ausgewählten Alternativen» (Hentze et al. zitiert nach Brühl-Moser 2007). Planung ist somit nicht als starre Vorgabe von Zielen und detaillierten Umsetzungsschritten zu verstehen, sondern als Methode der «Problemanalyse und Problembewältigung in der Zeitperspektive» (Ehrenzeller/Sutter-Somm 2002), die dabei helfen soll, die Übersicht zu wahren, Probleme und Zusammenhänge rechtzeitig zu erkennen, die Staatstätigkeiten aufeinander abzustimmen und politische Prioritäten zu setzen.¹³ Politische Planungen sollen politische Leitlinien und Orientierungshilfen zur Verfügung stellen (Bundesrat 1986) und bilden den Rahmen für strukturierte Entscheidungs- und Handlungsprozesse in der Zukunft (Brühl-Moser 2007).

Das *Instrumentarium* der politischen Planung durch den Bundesrat¹⁴ ist gesetzlich detailliert umschrieben¹⁵ und umfasst als wichtigstes Instrument die auf vier Jahre angelegte Legislaturplanung, welche ihrerseits die Richtlinien der Regierungspolitik und den Legislaturfinanzplan enthält (Art. 146 Abs. 2 ParlG), die Jahresziele des Bundesrates, den Geschäftsbericht, den Voranschlag und die Staatsrechnung sowie weitere Berichte und Planungen (vgl. auch Steiner et al. 2007 und PVK 2009). Gemäss Art. 17 RVOV umfassen die Planungen des Bundesrats Gesamtplanungen, die alle Politikbereiche des Bundes umfassen, Teilplanungen zu einzelnen Politikbereichen oder zu Teilen davon und bei Bedarf weitere Planungen.

- *Erlass von generell-abstrakten Normen*: Die in den Planungen festgehaltene Regierungspolitik gilt es schliesslich wirkungsvoll und zeitgerecht durch- bzw. umzusetzen. Dem Bundesrat stehen hierfür die Mittel der Weiterentwicklung der Gesetzgebung (Vorschlag von gesetzlichen Massnahmen, Initiativrecht gemäss Art. 181 BV¹⁶) sowie Massnahmen in eigener Kompetenz (Erlass von Ausführungsbestimmungen wie Verordnungen und Weisungen) offen (Sägesser 2007). Das dritte Element der strategischen politischen Steuerung ist entsprechend der Erlass von generell-abstrakten Normen durch den Bundesrat.
- Ein wichtiges Element der strategischen politischen Steuerung durch den Bundesrat stellt die *Information* und *Kommunikation* gegen aussen dar. Der Bundesrat ist verpflichtet, die Bundesversammlung, die Kantone und die Öffentlichkeit einheitlich, frühzeitig und kontinuierlich über seine Lagebeurteilungen, Planungen, Entscheide und Vorkehren zu informieren (Art. 10 Abs.

¹³ In der konsultierten Literatur werden Analyse und Planung oft nicht trennscharf unterschieden, wie das in der vorliegenden Studie getan wird. Die Analyse wird häufig als Bestandteil und Voraussetzung der Planung interpretiert.

¹⁴ Auch das Parlament verfügt über Planungskompetenzen (vgl. Art. 28 ParlG).

¹⁵ Namentlich in Art. 141–148 des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG; SR **171.10**) und in Art. 17–20 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV; SR **172.010.1**)

¹⁶ Vgl. hierzu die Ausführungen in Brühl-Moser (2007).

2 RVOG). Die Informationspflicht und das Transparenzgebot werden begrenzt durch das Amtsgeheimnis, den Schutz überwiegender öffentlicher Interessen und durch die Vertraulichkeit bei der Vorbereitung von Bundesratsentscheiden (KID 2003). Die bundesrätliche Information dient einerseits dazu, den am politischen Prozess Beteiligten ausreichende Informationsgrundlagen zur Willensbildung bereitzustellen, andererseits aber auch dazu, die Transparenz und Nachvollziehbarkeit des bundesrätlichen Handelns sicherzustellen, Akzeptanz dafür zu schaffen, dessen Legitimität zu sichern und letztlich die demokratische Kontrolle zu ermöglichen (Brühl-Moser 2007).

Art. 6. Abs. 3 RVOG-E verweist auf die *Verwaltungsführungsfunktion* des Bundesrates, die sich aus Art. 178 Abs. 1 BV ergibt: «Der Bundesrat leitet die Bundesverwaltung. Er sorgt für ihre zweckmässige Organisation und eine zielgerichtete Erfüllung der Aufgaben.» Dieses Element der bundesrätlichen Steuerung verweist auf die Gestaltung der langfristigen und erfolgsorientierten Entwicklung der Verwaltung, um die Voraussetzungen zur Umsetzung der auf der politischen Ebene festgelegten Leistungs- und Wirkungsziele zu schaffen.¹⁷ Eine starke und effiziente Verwaltung bildet den Unterbau für die politische Führung und Politikgestaltung, da sie zuhanden des Bundesrates die Grundlagen für die strategische Analyse, die Entscheidungsvorbereitung und die Politikgestaltung erarbeitet und – je nach Politikbereich – in unterschiedlichem Mass an der Politikumsetzung beteiligt ist. Umgekehrt ist die Verwaltung auf klare, strukturierte und richtungsweisende strategische Vorgaben seitens des Bundesrates angewiesen, um ihre Funktion effizient wahrnehmen zu können (Brühl-Moser 2007). In der vorliegenden Studie wird dieser Aspekt der strategischen politischen Steuerung des Bundesrates nicht näher untersucht.

2.3 Analytische Konzeption der strategischen politischen Steuerung durch den Bundesrat

Der Analyse und die Beurteilung der strategischen politischen Steuerung durch den Bundesrat liegt ein Modell zugrunde, das die oben skizzierten idealtypischen Elemente der strategischen Steuerung durch den Bundesrat im Rahmen der Staatsleitung abbildet (vgl. Abbildung 1). Diese Elemente bauen inhaltlich aufeinander auf und implizieren so einen durchgängigen Steuerungskreislauf, wie er sich auch aus der Darstellung des politischen Prozesses bei Linder (2005) ergibt.¹⁸ Das Modell dient nicht dazu, Kausalbeziehungen und Wirkungsketten darzustellen, sondern in erster Linie als heuristische Grundlage, um die Analyse des bundesrätlichen Steuerungshandelns zu strukturieren.

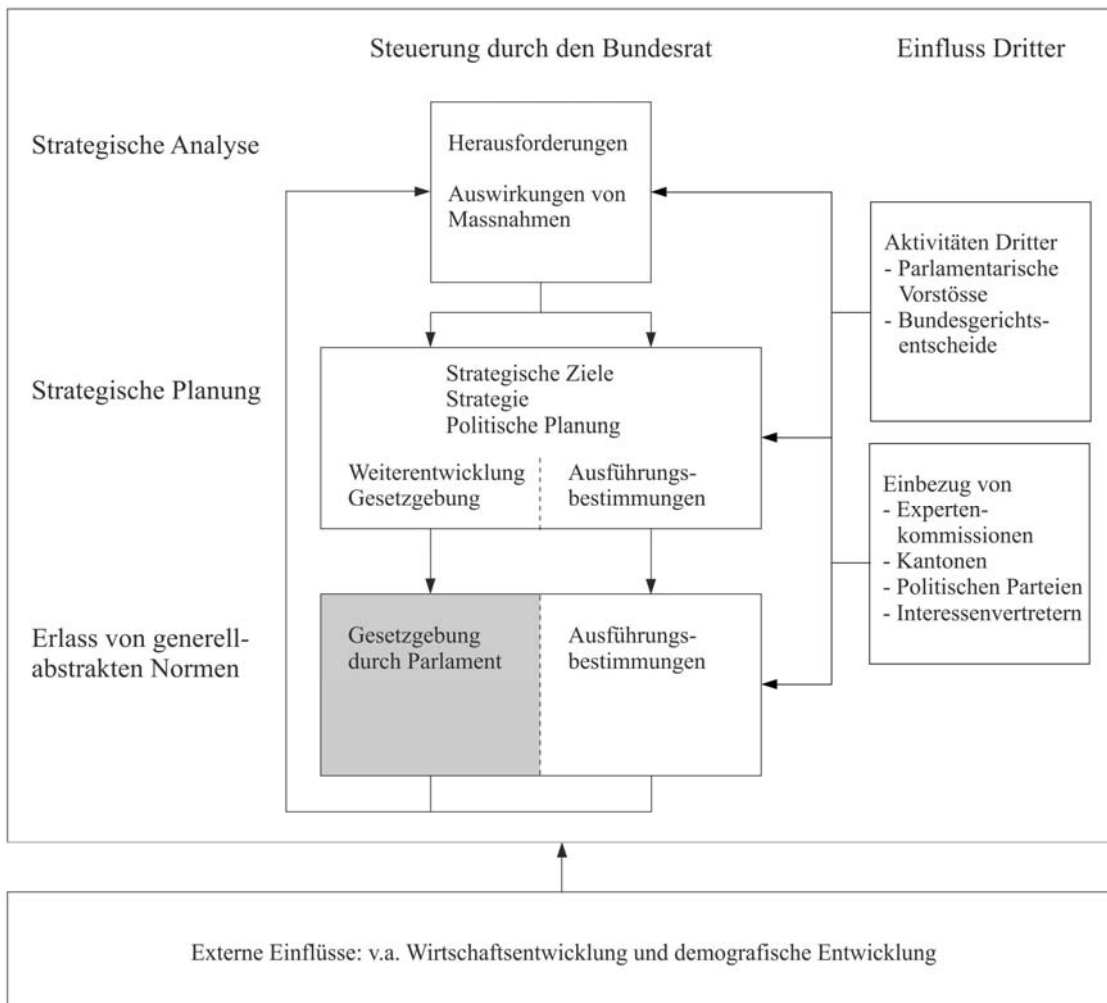
Aufgrund der Ausrichtung der vorliegenden Untersuchung steht der Bundesrat als Steuerungsakteur im Vordergrund. An den Prozessen der strategischen politischen Steuerung sind jedoch weitere Akteure beteiligt, u. a. namentlich das Parlament, die Kantone, Interessensgruppen und das Bundesgericht. Sie nehmen auf die bundesrätliche Steuerung Einfluss, indem sie Steuerungsimpulse setzen und auf Handlungs-

¹⁷ Die Verwaltungsführungsfunktion entspricht dem strategischen Management (vgl. Fussnote 2). Wie strategische Steuerung (politische Rationalität) und strategisches Management (betriebliche Rationalität) idealerweise zusammenspielen, skizzieren Brühlmeier et al. 2001.

¹⁸ Vgl. auch Brühlmeier et al. 2001.

bedarf hinweisen, und sind im Rahmen des politischen Prozesses in verschiedenen Phasen an der Steuerung beteiligt.

Abbildung 1



Die strategische politische Steuerung wird durch exogene Faktoren wie die Wirtschaftsentwicklung und die demografische Entwicklung beeinflusst. Die Entscheidung über den Umgang mit derartigen Umfeldveränderungen ist die eigentliche Kernaufgabe strategischer politischer Steuerung. Entsprechend ist es der Zweck der strategischen Analyse, die Umfeldentwicklung zu beobachten und daraus Handlungsbedarf und konkrete Massnahmen abzuleiten.

Im Modell und in der Untersuchung werden die drei folgenden aufeinander aufbauenden Kernaufgaben der strategischen politischen Steuerung unterschieden:

Strategische Analyse

Die strategische Analyse beinhaltet die Identifikation der politisch relevanten Herausforderungen und die Beurteilung der Wirkungen geplanter oder vorgeschlagener (prospektive Analyse) sowie umgesetzter Massnahmen (retrospektive Analyse).

Strategische Planung

Die strategische Planung umfasst mehrere stufenweise Entscheidungsprozesse. Zum einen gilt es den Prozess der Entscheidvorbereitung zu planen, zum anderen die konkreten Pläne oder Entscheidungsfolgen festzulegen (Brühl-Moser 2007). Entsprechend umfasst die Aufgabe der strategischen Planung im vorliegenden Modell die folgenden vier Stufen:

- Festlegung von *strategischen Zielen* anhand der strategischen Analyse. Strategische Ziele beschreiben den Zustand, der aus der Sicht des Bundesrates in einem zu planenden Bereich mittel- bis langfristig erreicht werden soll.
- Definition der *Strategie bzw. Strategien zur Bewältigung der Herausforderungen*. Eine Strategie beschreibt die Stossrichtungen und skizziert mögliche Massnahmen, mit denen die festgelegten Ziele erreicht werden sollen.
- Die *politische Planung* konkretisiert die Strategie, indem sie die zu ergreifenden Massnahmen definiert und zeitlich etappiert. Dabei sind auch die vom Parlament erteilten Aufträge an die Regierung und die politischen Diskussionen im Parlament einzubeziehen. Abhängig vom Handlungsspielraum, den das geltende Recht dem Bundesrat lässt, ist insbesondere zu entscheiden, ob die Massnahmen
 - über *Ausführungsbestimmungen* (Verordnungen, Weisungen) umgesetzt werden sollen, die in der Kompetenz des Bundesrates liegen, oder
 - ob die Massnahmen Gesetzesrevisionen bedingen und deshalb im Rahmen einer entsprechenden Botschaft dem Parlament vorgelegt werden sollen (*Weiterentwicklung der Gesetzgebung*).
- Greifbares Ergebnis der politischen Planung sind die Legislaturplanung mit Richtliniengeschäften, der Legislaturfinanzplan, die Jahresziele, allenfalls auch weitere Gesamt- und Teilplanungen. Diese Planungen sind laufend anzupassen.

Erlass von generell-abstrakten Normen

Die strategische Planung wird über den Erlass von generell-abstrakten Normen¹⁹ konkretisiert bzw. umgesetzt. Die Aufgabe des Bundesrat besteht auf dieser Stufe im Erlass von Ausführungsbestimmungen in eigener Kompetenz (Verordnungen, Weisungen), während die vom Bundesrat erarbeiteten Vorlagen zur Weiterentwicklung der Gesetzgebung vom Parlament beraten und verabschiedet werden.²⁰ Weil dieses Element der strategischen politischen Steuerung nicht mehr in die Kompetenz des Bundesrates fällt, ist es in Abbildung 1 grau schattiert.

Nicht spezifisch im Modell abgebildet ist die *Information* über die Ergebnisse der einzelnen Aufgaben der strategischen politischen Steuerung. Diese wird als begleitende, in die oben beschriebenen Kernaufgaben integrierte Tätigkeit betrachtet.

¹⁹ Vgl. dazu den Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamts für Justiz (2007).

²⁰ Die Umsetzung bzw. Konkretisierung der vom Parlament beschlossenen Gesetzesbestimmungen kann wiederum Steuerungshandlungen des Bundesrates mit sich bringen (z. B. Ausarbeitung und Erlass von Umsetzungsbestimmungen).

2.4 **Anforderungen an die strategische politische Steuerung**

Um die strategische politische Steuerung der Sozialversicherungen durch den Bundesrat beurteilen zu können, sind die inhaltlichen Anforderungen zu klären, die an die bundesrätliche Steuerung gestellt werden. Diese Anforderungen leiten sich direkt aus den gesetzlichen Grundlagen der Staatsleitung, aus der oben angeführten staatsrechtlichen Literatur dazu und aus den von der PVK (2009) entwickelten Leitsätzen zur strategischen politischen Steuerung ab.

Angesichts der in Abschnitt 2.1 angeführten grundsätzlichen Schwierigkeiten der strategischen Steuerung in der Politik, insbesondere der Einflussmöglichkeiten von Parlament und Volk, sowie der damit zusammenhängenden Tatsache, dass Strategie allein noch keine Erfolgsgarantie darstellt, kann die strategische Steuerung des Bundesrates nicht anhand erfolgter Gesetzes- und Ordnungsrevisionen oder deren Wirkungen bewertet werden. Im Vordergrund des Interesses stehen deshalb die Beurteilung der *Konzeption* der strategischen politischen Steuerung sowie die Handhabung dieser Konzeption im konkreten Anwendungsfall.

2.4.1 **Vollständiges Steuerungskonzept**

Eine zentrale Voraussetzung für eine wirksame strategische politische Steuerung, die ihre Ziele erreicht, ist eine klare Ausrichtung und Konzeption der Steuerung, eine sogenannte Meta-Strategie (PVK 2009). Die strategische politische Steuerung durch den Bundesrat soll die oben beschriebenen zentralen Aufgaben (strategische Analyse, strategische Planung, Erlass von Ausführungsbestimmungen) im Sinne eines vollständigen und durchgängigen Steuerungskreislaufs umfassen. Konkret heisst das, dass jede dieser Aufgaben spezifische und klar feststellbare Outputs bzw. Entscheidungen hervorbringt. Die einzelnen Aufgaben sollen systematisch aufeinander aufbauen und untereinander kohärent sein.

2.4.2 **Aktive und vorausschauende Steuerung durch den Bundesrat**

Als oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes trägt der Bundesrat die Gesamtverantwortung für das Herbeiführen und das Umsetzen der politischen Entscheide (Ehrenzeller/Sutter-Somm 2002), er kann als «Motor des politischen Geschehens» bezeichnet werden (Huber-Hotz 2000). Der Bundesrat soll «sachlich und verfahrensmässig Impulse geben und Aktivitäten da auslösen, wo sie nötig sind und trotzdem nicht erfolgen.» Er soll gesellschaftliche Problemlagen selbständig, ohne anderen politischen Auftrag aufgreifen, Lösungsvorschläge entwickeln und in eine der verschiedenen Erlassformen giessen (Brühl-Moser 2007). Diese Initiativfunktion ergibt sich aus Art. 174 und 181 BV und impliziert, dass der Bundesrat eine *aktive Führungsrolle* in der strategischen politischen Steuerung einnehmen soll.

Eine aktive Führung setzt *vorausschauendes Handeln* voraus (Ehrenzeller/Sutter-Somm 2002, Jenny 1988, Sägger 2007). Steuerungsrelevante Entwicklungen sollen frühzeitig erkannt werden und in die strategische Planung einfliessen können

(Bundesrat 2001). Der Bundesrat soll somit frühzeitig (vgl. Ziffer 3.4.3) und von sich aus steuernd aktiv werden, nicht erst dann, wenn er von aussen dazu aufgefordert wird.

2.4.3 Angemessener Einbezug weiterer Akteure

Obwohl die Hauptverantwortung für die strategische politische Steuerung beim Bundesrat liegt, hat er die ihm unterstellte Bundesverwaltung, aber auch das Parlament und die politischen Akteure angemessen in die strategische politische Steuerung einzubeziehen (vgl. Ziffer 3.2.1).

2.4.4 Rechtzeitiges Handeln

Ein zentrales Kriterium der strategischen politischen Steuerung ist die *Rechtzeitigkeit* des Handelns, sowohl bei der Analyse der steuerungsrelevanten Herausforderungen (Bundesrat 2001), bei der Planung und Umsetzung (Bundesrat 1993, Art. 6 Abs. 2 RVOG-E), als auch bei der Information über die Steuerung (Art. 10 Abs. 2 RVOG, KID 2003).

2.4.5 Politische Relevanz

Zweck der strategischen Planung ist es, aus den identifizierten Herausforderungen eine gemeinsame strategische politische Perspektive bezüglich Wirkungen, Aufgaben und Finanzierung/Ressourcen zu entwickeln. Dies bedingt auch die Festlegung von politisch legitimierten Schwerpunkten und Prioritäten (PVK 2009). Wichtiges Kriterium dabei ist die *politische Relevanz*, d. h. dass die strategische Steuerung sich in erster Linie auf die politisch relevanten Herausforderungen bezieht, die es angesichts der übergeordneten Ziele der betreffenden Politikbereiche zu bewältigen gibt. Dieses Kriterium ergibt sich auch aus der Logik von Art. 11 RVOV, der Grundsätze der Verwaltungstätigkeit definiert.²¹

2.4.6 Wirkungsorientierung

Die strategische politische Steuerung des Bundesrates ist darauf angelegt, Wirkungen zu erzielen. Dies ergibt sich u. a. aus Entwurf des RVOG von 1993. Darin hielt der Bundesrat fest, er wolle klare Ziele und Strategien festlegen und für eine wirkungsvolle Durchsetzung der Regierungspolitik sorgen (Art. 6 Abs. 2 RVOG-E, Bundesrat 1993). Die Wirkungsorientierung ist als Grundsatz der Verwaltungsfüh-

²¹ Art. 11 RVOV: «Die Bundesverwaltung handelt im Rahmen des Bundesrechts und der vom Bundesrat gesetzten Ziele und Prioritäten. Sie beachtet dabei insbesondere folgende Grundsätze:
a. Sie erkennt neuen Handlungsbedarf frühzeitig und leitet daraus Ziele, Strategien und Massnahmen ab.
b. Sie ordnet ihre Tätigkeiten entsprechend der Wichtigkeit und Dringlichkeit.
c. (...).»

nung definiert²² und ist auch ein Prinzip bei der Definition der Richtlinien der Regierungspolitik²³. Sie ergibt sich auch aus Art. 170 BV, gemäss dem die Bundesversammlung dafür sorgt, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden. Der Bundesrat hat entsprechend Massnahmen beschlossen, um die Wirkungsorientierung der Verwaltung zu stärken (vgl. IDEKOWI 2004). Wirkungsorientierung bedeutet, dass die Wirkungen bisheriger und neu geplanter Massnahmen in der strategischen Analyse und in der strategischen Planung angemessen berücksichtigt werden. Konkret heisst das, dass einerseits eine Wirkungsbeurteilung des Regierungshandelns in der Vergangenheit vorgenommen wird (z. B. Bilanz über vergangene Legislaturperiode gemäss Art. 18 Abs. 2 RVOV, retrospektive Evaluationen einzelner Massnahmen) und stufengerecht als Informationsgrundlage in die strategische Planung einfliesst, andererseits dass die Steuerungsaktivitäten, insbesondere die Festlegung von Zielen, Strategien und Massnahmen sowie deren Umsetzung konsequent auf die angestrebten Wirkungen ausgerichtet werden.

2.4.7 Kohärenz

Die strategische politische Steuerung dient einer *kohärenten Politik* für das Land und seiner Bevölkerung (Bundesrat 1993, Bundesrat 2001, PVK 2009). Um die Kohärenz der *Steuerungsergebnisse* sicherstellen zu können, ist auch der *Steuerungsprozess* entsprechend zu gestalten. Es sind drei Dimensionen von Kohärenz zu unterscheiden:

- Zum einen sollen die einzelnen Elemente der strategischen Steuerung zeitlich und inhaltlich aufeinander abgestimmt sein (innere Kohärenz). Die Planung (Ziele, Strategie, Massnahmen) soll sich auf die Herausforderungen und die übergeordneten Ziele in einem Politikbereich beziehen, die Umsetzungsaktivitäten sollen der Planung entsprechen. Die Steuerung soll sich stets an den festgelegten inhaltlichen Prioritäten orientieren. Die verschiedenen Stufen der politischen Planung (Legislaturplanung, Jahresziele, Gesamt- und Teilplanungen) beziehen sich inhaltlich aufeinander und bauen hierarchisch aufeinander auf. Auch finanzielle und materielle Planungen sind konsequent miteinander zu verknüpfen (vgl. PVK 2009).
- Zum anderen soll der Bundesrat in der strategischen Steuerung auch die Querbezüge und Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Politikbereichen (z. B. zwischen Sozialversicherungs- und Arbeitsmarktpolitik) angemessen berücksichtigen und die Steuerung in diesen Politikbereichen zeitlich und inhaltlich angemessen aufeinander abstimmen (äussere Kohärenz). Allfällige unerwünschte Auswirkungen von in einem spezifischen Politikbereich vorgeschlagenen Massnahmen auf andere Politikbereiche sind transparent aufzuzeigen und möglichst zu begrenzen.

²² Art. 12 Abs. 1 RVOV: «Die Führungsverantwortlichen aller Stufen (...) führen mittels Vereinbarung von Zielen und Wirkungen.»

²³ Art. 18 Abs. 3 RVOV: «Sie [die Richtlinien der Regierungspolitik] legen die Ziele und Wirkungen sowie die prioritären Massnahmen fest und bezeichnen die Bereiche, wo das staatliche Leistungsangebot überprüft oder abgebaut werden kann.» Vgl. auch Art. 5 RVOG zur Überprüfung der Bundesaufgaben.

- Schliesslich soll die Strategie des Bundesrats auf seinen Handlungsspielraum (Weiterentwicklung der Gesetzgebung und Erlass von Ausführungsbestimmungen) abgestimmt sein und diesen angemessen nutzen (vgl. PVK 2009). Der Bundesrat soll von seinen Steuerungskompetenzen angemessen Gebrauch machen, d. h. soweit möglich innerhalb seines eigenen Kompetenzbereichs handeln (Umsetzung bestehender Gesetze, Erlass von Ausführungsbestimmungen, Vollzugsprioritäten setzen).

2.4.8 Transparente Information über die Steuerung

Aus Art. 180 Abs. 2 BV und Art. 10 RVOG ergibt sich das Kriterium der *Transparenz* in der strategischen politischen Steuerung durch den Bundesrat. Er hat die Bundesversammlung, die Kantone und die Öffentlichkeit einheitlich, frühzeitig und kontinuierlich über seine Lagebeurteilungen, Planungen, Entscheide und Vorkehren zu informieren. Konkret heisst das, dass die Bundesbehörden die Ergebnisse und Grundlagen der strategischen Analyse, der strategischen Planung und des Erlasses generell-abstrakter Normen in transparenter und angemessener Form dokumentieren und aktiv kommunizieren. Das Leitbild für die Information und Kommunikation von Bundesrat und Bundesverwaltung (KID 2003) sieht vor, dass die Information aktiv, frühzeitig bzw. rechtzeitig, sachlich und wahr, umfassend, einheitlich, koordiniert, kontinuierlich, transparent, dialogorientiert, zielgruppen- und mediengerecht erfolgt.

3 Evaluationsfragen

Ausgehend vom Ziel der Fallstudien und der Definition des Untersuchungsgegenstands (strategische politische Steuerung durch den Bundesrat) stellen sich folgende Evaluationsfragen (vgl. Tabelle 1):

Tabelle 1

Evaluationsfragen

Gegenstand	Evaluationsfragen
Strategische Analyse	1. Wie hat der Bundesrat die strategische Analyse der AHV, IV, BV und KV durchgeführt? <ul style="list-style-type: none"> – Mit welchen Instrumenten und Prozessen haben die Bundesbehörden die Herausforderungen und die Auswirkungen der Massnahmen analysiert? Auf welcher Ebene sind die Entscheide zur strategischen Analyse getroffen und umgesetzt worden? Inwiefern haben die Bundesbehörden die Instrumente und die Prozesse weiterentwickelt? – Inwiefern haben das Parlament, die beratenden Kommissionen, die Kantone und die Interessensgruppen die strategische Analyse beeinflusst? – Welches sind die Herausforderungen gemäss strategischer Analyse? Welche Prioritäten hat der Bundesrat bei den Herausforderungen gesetzt? – Wie haben die Bundesbehörden über die Ergebnisse der strategi-

schen Analyse informiert?

Strategische
Planung
(inkl. Erlass
von Ausführ-
ungsbestim-
mungen)

2. Wie ist die strategische Analyse der AHV, IV, BV und KV durch den Bundesrat zu beurteilen?
 - Verfügen die Bundesbehörden über geeignete, ausreichende und kohärente Instrumente und Prozesse zur Analyse der Herausforderungen und der Auswirkungen der Massnahmen?
 - Hat der Bundesrat die sich stellenden strategischen Herausforderungen rechtzeitig und angemessen erkannt? Haben die Bundesbehörden das Parlament, die Kantone und die Öffentlichkeit angemessen über die Ergebnisse der strategischen Analyse informiert?
 - Welches sind die Stärken und Schwächen der strategischen Analyse? Welcher Verbesserungsbedarf besteht?
3. Wie hat der Bundesrat die Weiterentwicklung der AHV, IV; BV und KV strategisch geplant? Welche Ausführungsbestimmungen hat er erlassen?
 - Welche strategischen Ziele und welche Strategie verfolgt der Bundesrat zur Bewältigung der Herausforderungen? Wie und mit welchen Instrumenten hat er die Umsetzung der Strategie geplant?
 - Wie hat der Bundesrat die Weiterentwicklung der Gesetzgebung vorangetrieben? Welche Reformvorlagen hat er dem Parlament unterbreitet? In welchen Schritten und mit welchen Instrumenten hat der Bundesrat die Vorlagen erarbeitet? Auf welcher Ebene sind die Entscheide zu den Reformvorlagen vorbereitet, getroffen und umgesetzt worden?
 - Welche strategisch relevanten Ausführungsbestimmungen hat der Bundesrat geplant und erlassen? In welchen Schritten und mit welchen Instrumenten hat der Bundesrat die Massnahmen erarbeitet? Auf welcher Ebene sind die Entscheide zu den Massnahmen vorbereitet, getroffen und umgesetzt worden?
 - Inwiefern haben das Parlament oder weitere Akteure (Kantone, beratende Kommissionen, Sozialpartner, etc.) die Strategie und die Planung des Bundesrats, die Erarbeitung von Gesetzesreformen und Ausführungsbestimmungen beeinflusst?
 - Wie haben der Bundesrat und die Bundesverwaltung über die Strategie und die Planung, die Gesetzesrevisionen und die geplanten Änderungen der Vollzugsbestimmungen informiert?
4. Wie ist die strategische Planung des Bundesrats (inkl. Erlass von Ausführungsbestimmungen) zu beurteilen?
 - Wie sind die Ziele und die Strategie des Bundesrats angesichts der Herausforderungen, seines Handlungsspielraums und des politischen Umfelds zu beurteilen? Sind die Ziele und die Strategie kohärent? Wie ist die politische Planung des Bundesrats zu beurteilen? Ist sie ziel- und wirkungsorientiert ausgerichtet und kohärent?
 - Wie ist die Weiterentwicklung der Gesetzgebung durch den Bundesrat zu beurteilen? Hat der Bundesrat die Reformvorhaben aktiv vorangetrieben? Hat der Bundesrat Dritte ausreichend in die Erar-

- beutung der Vorlagen miteinbezogen? Sind die Reformvorlagen auf die Ergebnisse der strategischen Analyse, die Strategie des Bundesrats, in sich und zu anderen Sozialversicherungen abgestimmt? Wie sind die Vorlagen hinsichtlich zeitlicher Erbringung, inhaltlicher Prioritätensetzung und Wirkungsorientierung zu beurteilen?
- Sind die geplanten und erlassenen Ausführungsbestimmungen auf die Ergebnisse der strategischen Analyse, die Strategie des Bundesrats, Massnahmen in anderen Sozialversicherungen und untereinander abgestimmt? Wie sind die Planung und der Erlass der Bestimmungen hinsichtlich zeitlicher Erbringung, inhaltlicher Prioritätensetzung und Wirkungsorientierung zu beurteilen? Hat der Bundesrat seinen Handlungsspielraum bei den Ausführungsbestimmungen angemessen ausgeschöpft? Haben die Bundesbehörden die Kantone und weitere betroffene Akteure angemessen miteinbezogen?
 - Haben die Bundesbehörden das Parlament, die Kantone und die Öffentlichkeit angemessen über ihre strategische Planung und die erlassenen Ausführungsbestimmungen informiert?
 - Welches sind die Stärken und Schwächen der strategischen Planung in der AHV, IV, BV und KV? Welcher Verbesserungsbedarf besteht?
- Gesamtbeurteilung 5. Wie ist die strategische Steuerung der AHV, IV, BV und KV durch den Bundesrat insgesamt zu beurteilen?
- Ist die strategische Steuerung der AHV, IV, BV und KV durch den Bundesrat im Hinblick auf die Anforderungen geeignet und zielführend?
 - Welches sind die Stärken und Schwächen der strategischen Steuerung der AHV, IV, BV und KV? Welcher Verbesserungsbedarf besteht?
-

4 Methodik Fallstudien

Bei der Methodik der Fallstudien zur AHV, IV, BV und KV kann zwischen dem Modell der strategischen politischen Steuerung durch den Bundesrat, der Beurteilungsmethodik und dem empirischen Vorgehen unterschieden werden. Da das Analysemodell auch den Evaluationsfragen zugrunde liegt, ist es bereits in Ziffer 3.3 dargestellt.

4.1 Beurteilungsmethodik

Die Beurteilung der strategischen Steuerung der AHV, IV, BV und KV erfolgt anhand eines *Soll/Ist-Vergleichs*. Dabei gilt es zu beurteilen, inwiefern die strategische Steuerung der ausgewählten Sozialversicherungen den Anforderungen gemäss den

gesetzlichen Grundlagen und der Literatur entspricht. Nachfolgend sind die Beurteilungskriterien und die entsprechenden Anforderungen, wie sie in Ziffer 3.4 hergeleitet und erläutert wurden, auf die Sozialversicherungen bezogen und summarisch aufgelistet (vgl. Tabelle 2):

Tabelle 2

Beurteilungskriterien und Anforderungen

Kriterien	Anforderungen
Vollständiges Steuerungskonzept (Meta-Strategie)	Die strategische Steuerung sollte die zentralen Funktionen bzw. Aufgaben (strategische Analyse, strategische Planung, Erlass von Ausführungsbestimmungen) im Sinne eines vollständigen und durchgängigen Steuerungskreislaufs umfassen.
Aktive und vorausschauende Steuerung durch den Bundesrat	Der Bundesrat nimmt eine aktive und vorausschauende Führungsrolle in der strategischen Steuerung ein.
Angemessener Einbezug weiterer Akteure	Der Bundesrat bezieht die Bundesverwaltung und wichtige politische Akteure angemessen in die Steuerung mit ein.
Rechtzeitigkeit	Die Aufgaben der strategischen Analyse sollten im Sinne eines effektiven und effizienten Steuerungsprozesses rechtzeitig erbracht werden: <ul style="list-style-type: none"> – Rechtzeitige Analyse der strategischen Herausforderungen und der der Auswirkungen von Massnahmen; – Rechtzeitige strategische Planung und rechtzeitiger Erlass von Ausführungsbestimmungen
Politische Relevanz	Die strategische Steuerung sollte auf die Ziele der AHV, IV, BV und KV und die sich stellenden Herausforderungen abgestimmt sein.
Wirkungsorientierung	Die Wirkungsdimension sollte in der strategischen Analyse (Analyse der Auswirkungen der Massnahmen) und in der strategischen Planung angemessen berücksichtigt sein.
Kohärenz	Die einzelnen Elemente der strategischen Steuerung sollten zeitlich und inhaltlich aufeinander abgestimmt sein (innere Kohärenz). Der Bundesrat sollte in der strategischen Steuerung Entwicklungen in anderen Sozialversicherungen und Politikbereichen (z. B.: Arbeitsmarktpolitik) angemessen berücksichtigen und die Steuerung auf entsprechende Vorhaben zeitlich und inhaltlich angemessen abstimmen (äussere Kohärenz). Allfällige unerwünschte Auswirkungen der vorgeschlagenen Massnahmen auf andere Politikbereiche sind transparent aufzuzeigen und möglichst zu begrenzen. Die Strategie des Bundesrats sollte auf seinen Handlungsspielraum (Weiterentwicklung der Gesetzgebung und Erlass von Ausführungsbestimmungen) abgestimmt sein und diesen an-

Kriterien	Anforderungen
Transparenz	<p>gemessen ausschöpfen.</p> <p>Die Bundesbehörden dokumentieren die Ergebnisse der strategischen Analyse und kommunizieren diese in transparenter und angemessener Form:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Relevante, informative und aktuelle Informationen – Angemessene Aufbereitung und Kommunikation der Informationen

4.2 Empirisches Vorgehen

Die empirischen Grundlagen wurden anhand einer Dokumentenanalyse und qualitativer Interviews erhoben.

Dokumentenanalyse

Die Dokumentenanalyse diente der Formulierung des «Soll-Zustands» der strategischen Steuerung durch den Bundesrat und war zentrale Grundlage zur Beantwortung der deskriptiven Evaluationsfragen (vgl. Ziffer 4). Neben Dokumenten zu übergeordneten Steuerungsinstrumenten und -prozessen wurden fallspezifische Dokumente ausgewertet, in erster Linie Dokumente zu Gesetzesrevisionen und zu den erlassenen Ausführungsbestimmungen. Aufgrund der unterschiedlichen Anzahl Dokumente je Sozialversicherung konnte die Dokumentenanalyse nicht in allen Fallstudien mit gleicher Tiefe vorgenommen werden. Die für die strategische Steuerung besonders relevanten Dokumente (z. B. Botschaften des Bundesrates) wurden in den Fallstudien jedoch mit vergleichbarer Tiefe analysiert. Folgende Dokumente wurden ausgewertet (vgl. Tabelle 3):

Tabelle 3

Dokumentenanalyse

Art der Dokumente	Dokumente
Sozialversicherungs- übergreifende Dokumente der Bundesbehörden	<ul style="list-style-type: none"> – Legislaturplanungen des Bundesrates – Jahresziele des Bundesrats, EDI und des BSV – Geschäftsberichte des Bundesrats und des EDI – Verwaltungsintern erarbeitete Analysen und Berichte (z. B. Berichte des Perspektivstabs der Bundesverwaltung; Standortbestimmungen und Aussprachepapiere, Berichte in Erfüllung von parlamentarischen Vorstößen)
Dokumente der Bundesbehörden zur AHV, IV, BV und KV	<ul style="list-style-type: none"> – Gesetzliche Grundlagen – Artikel der Fachpublikation «Sozialen Sicherheit» des BSV – Spezifische Dokumente zu Statistiken, Perspektivrechnungen, Indikatorensysteme sowie Forschungsberichte – Verwaltungsintern erarbeitete Analysen, Planungen und Berichte – Botschaften zu Gesetzesrevisionen

Art der Dokumente	Dokumente
	<ul style="list-style-type: none"> – Dokumente zu Ausführungsbestimmungen (z. B. Medienmitteilungen) – Parlamentarische Vorstösse (v. a. parlamentarische Initiativen und angenommene Motionen)
Weitere Dokumente	– Literatur zur strategischen Steuerung durch den Bundesrat

Qualitative Interviews

Zur Ergänzung der Dokumentenanalyse wurden 17 persönliche Interviews mit folgenden Akteuren geführt (vgl. Tabelle 4):²⁴

Tabelle 4

Qualitative Interviews

Akteure	Organisationen	Anzahl und Art der Interviews
Bundesverwaltung	Generalsekretariat EDI	2 Interviews
	BSV	3 Interviews (davon ein Gruppeninterview)
	BAG	3 Interviews (davon ein Gruppeninterview)
Parlament	Kommissionen für soziale Sicherheit und Gesundheit beider Räte	2 Interviews
Expertenkommissionen	Eidg. BVG-Kommission und Eidg. AHV/IV-Kommission	2 Interviews
Kantone (und Gemeinden)	Gesundheitsdirektorenkonferenz GDK Konferenz kantonaler Sozialdirektorinnen und -direktoren SODK Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS	3 Interviews
Interessenverbände	Santésuisse und Schweizerischer Pensionskassenverband (ASIP)	2 Interviews

In den qualitativen Interviews wurden ergänzende Informationen zur Beantwortung der deskriptiven Fragen und Einschätzungen zu Beurteilung der strategischen Steuerung der AHV, der IV, der BV und der KV durch den Bundesrat erhoben. Die Interviews wurden anhand eines Gesprächsleitfadens geführt und protokolliert. Die Auswertung der Interviewprotokolle erfolgte auf interpretativ-reduktive Weise.

²⁴ Die Liste der Interviewpartnerinnen und -partner ist nach den Fallstudien separat aufgeführt.

4.3 Aufbau der Fallstudien

Die Fallstudien zur AHV, IV, beruflichen Vorsorge und Krankenversicherung sind gleich aufgebaut:

- Einleitend (Ziffer 1) werden die Ziele, die Kompetenzen und die strategischen Aufgaben des Bundesrates in der jeweiligen Sozialversicherung beschrieben.
- Ziffer 2 stellt die strategische Steuerung der für die Fallstudien ausgewählten Sozialversicherungen dar. Dabei wird unterschieden zwischen der strategischen Analyse (Ziffer 2.1) und der strategischen Planung (Ziffer 2.2).
- Ziffer 3 beurteilt die strategische Steuerung der untersuchten Sozialversicherungen. Dabei wird zwischen der Beurteilung der strategischen Analyse (Ziffer 3.1) und der Beurteilung der strategischen Planung (Ziffer 3.2) unterschieden.
- Die Fallstudien schliessen mit der Gesamtbeurteilung der strategischen Steuerung durch den Bundesrat ab (Ziffer 4).

4 Methodik der Grobanalyse zu den weiteren Sozialversicherungen

Ergänzend zu den Fallstudien zu AHV, IV, BV und KV wird die Steuerung der übrigen Sozialversicherungen (ALV, EO, FZ, EL, UV, MV) analysiert. Entsprechend dem Ziel, eine Übersicht und summarische Bewertung der Steuerung in den Sozialversicherungen zu geben, beschränkt sich die Grobanalyse auf ausgewählte, vorwiegend deskriptive Fragestellungen. Die Grobanalyse lehnt sich dabei eng an das weiter oben (Kapitel 4) entwickelte Analysemodell an, beschränkt sich aber entsprechend den Fragestellungen auf ausgewählte Kerndimensionen. Auch die empirische Grundlage ist weniger breit als in den Fallstudien. Entsprechend sind die Resultate der Grobanalyse mit der notwendigen Vorsicht zu interpretieren. Namentlich erlauben sie keine abschliessende Beurteilung der strategischen Steuerung in den jeweiligen Sozialversicherungen. Allerdings sind sie geeignet, die Ergebnisse der Fallstudien zur AHV, IV, BV und KV einzuordnen. Relevant sind dabei vor allem Ergebnisse, welche von jenen der Fallstudien abweichen oder diese deutlich unterstützen.

Im Folgenden sind Fragestellungen, Bewertungskriterien und empirische Grundlagen dargestellt.

5.1 Fragestellungen der Grobanalyse

Beschreibung Strategische Analyse:

- Mit welchen Instrumenten haben die Bundesbehörden (Bundesrat, Departement, Bundesamt) die Herausforderungen und die Wirkungen der getroffenen Massnahmen analysiert?
- Welches sind die zentralen Ergebnisse der strategischen Analyse (Herausforderungen und Wirksamkeit der Massnahmen)?

Beschreibung Strategische Planung

- Welche strategischen Ziele und welche Schwerpunkte hat der Bundesrat verfolgt?
- Welche Gesetzesvorlagen hat der Bundesrat geplant und dem Parlament unterbreitet? Welche Vollzugsmassnahmen hat der Bundesrat geplant und/oder beschlossen?

Bewertung der Analyse- und Planungsinstrumente

- Wie ist das Steuerungskonzept des Bundesrates zu beurteilen?
- Wie ist die Wirkungsorientierung zu beurteilen?
- Wie sind die (innere) Kohärenz und die Koordination (äussere Kohärenz) mit anderen Politikbereichen zu beurteilen?

5.2 Bewertungskriterien

Analog zum Ansatz der Fallstudien wird ein Soll-Ist-Vergleich verwendet; er bezieht sich auf Kriterien, die oben entwickelt wurden. Der Vergleich beschränkt sich allerdings auf ausgewählte Kriterien, die sich auf der Basis der vorhandenen empirischen Daten zumindest grob prüfen lassen. Wie bereits aufgrund der Fragestellung deutlich wird, handelt es sich dabei um die Kriterien des vollständigen Steuerungskonzeptes (Meta-Strategie), der Wirkungsorientierung, der (inneren) Kohärenz und der Koordination (äussere Kohärenz), wie sie in den Abschnitten 3.4.6 und 3.4.7 dargestellt sind und hier in vereinfachter Form verwendet werden.

- *Vollständiges Steuerungskonzept:* Die strategische Steuerung sollte die zentralen Funktionen bzw. Aufgaben (strategische Analyse, strategische Planung, Erlass von Ausführungsbestimmungen) im Sinne eines vollständigen und durchgängigen Steuerungskreislaufs umfassen.
- *Wirkungsorientierung:* Die Wirkungsdimension sollte in der strategischen Analyse (Analyse der Auswirkungen der Massnahmen) und in der strategischen Planung angemessen berücksichtigt sein. Konkret heisst das, dass einerseits eine Wirkungsbeurteilung des Regierungshandelns in der Vergangenheit vorgenommen wird und in die strategische Planung einfliesst (Festlegung von wirkungsorientierten Zielen).
- *Kohärenz:* Die einzelnen Elemente der strategischen Steuerung sollen zeitlich und inhaltlich aufeinander abgestimmt sein (innere Kohärenz). Die Planung (Ziele, Strategie, Massnahmen) soll sich auf die Herausforderungen und die übergeordneten Ziele in einem Politikbereich beziehen. Die Steuerung soll sich stets an den festgelegten inhaltlichen Prioritäten orientieren. Die verschiedenen Stufen der politischen Planung (Legislaturplanung, Jahresziele, Gesamt- und Teilplanungen) beziehen sich inhaltlich aufeinander und bauen hierarchisch aufeinander auf.

Koordination mit anderen Politikbereichen (äussere Kohärenz): Die strategische Steuerung soll die Querbezüge und Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Politikbereichen angemessen berücksichtigen und die Steuerung in diesen Politikbereichen zeitlich und inhaltlich angemessen aufeinander abstimmen (äussere Kohärenz). Wichtige unerwünschte Auswirkungen von

in einem spezifischen Politikbereich vorgeschlagenen Massnahmen auf andere Politikbereiche sind transparent aufzuzeigen und möglichst zu begrenzen.

5.3 Empirische Grundlagen

Es wurden folgende Dokumente je Sozialversicherung ausgewertet (eine vollständige Liste der analysierten Dokumente findet sich am Ende von Teil F):

- Botschaften für Gesetzgebungsvorlagen,
- Legislatur-, Finanz- und Jahresplanung (Band I und II) sowie der Geschäftsbericht (Band I und II),
- Medienmitteilungen,
- Berichte von Bundesrat, Verwaltung und Expertenkommissionen, welche in direktem Zusammenhang mit einer Gesetzes- oder Verordnungsrevision stehen,
- Aussprachepapiere und Informationsnotizen des EDI an den Bundesrat, welche das Departement in strategischer Hinsicht als bedeutend erachtet,
- Studien und Forschungsberichte (Evaluationen, Expertisen) zu den einzelnen Sozialversicherungen, die im Zeitraum März–Mai 2011 auf Internet verfügbar waren.

Der Untersuchungszeitraum umfasst die Jahre 2003 bis 2010. Wo für das Verständnis notwendig, wurde der zeitliche Fokus ausgedehnt.

Im Vergleich zu den Fallstudien ist nicht nur die Tiefe der Analyse, sondern auch die empirische Grundlage beschränkt. Es wurden für die übrigen Sozialversicherungen keine Interviews geführt und nur die oben aufgeführten Dokumente analysiert. Es ist deshalb nicht auszuschliessen, dass einzelne für die strategische Steuerung relevante Dokumente übersehen wurden.

5.4 Aufbau der Grobanalyse

Die eingangs erwähnten Sozialversicherungen werden in einem je eigenen, identisch aufgebauten Kapitel behandelt:

- Ein einleitendes Überblickskapitel fasst die wichtigsten Ziele der untersuchten Sozialversicherungen und die Meilensteine in deren jüngerer Entwicklung zusammen.
- Das zweite Kapitel befasst sich mit der strategischen Analyse.
- Im dritten Kapitel werden die strategische Planung, die geplanten oder erfolgten Gesetzesrevisionen und der Erlass von Ausführungsbestimmungen dargestellt.
- Anschliessend findet sich eine zusammenfassende Bewertung anhand der oben aufgeführten Kriterien. Die zusammenfassende Bewertung wird durch eine tabellarische Darstellung unterstützt. Diese weist für die analysierten

Instrumente bzw. Dokumente aus, welche Dimensionen des weiter oben aufgeführten Analyserasters jeweils abgedeckt werden:

- *Strategische Analyse*: Hier wird dargestellt, ob sich die Analyse auf die Finanzierung, die Leistungen (Outputs) oder die erzielten oder erzielbaren Wirkungen bei den Zielgruppen und weiteren Betroffenen bezieht.
- *Strategische Planung*: Hier wird dargestellt, ob sich die Dokumente auf die Planung der Finanzierung, der zu erbringenden Leistungen (Outputs) oder Ziele im Hinblick auf die Wirkung bei den Zielgruppen und auf weitere Betroffene oder zu realisierenden Vorlagen bezieht. Bei den Vorlagen wird zwischen der Planung von Gesetzesvorlagen (G) und Ausführungsbestimmungen (A) unterschieden.

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
ALV	Arbeitslosenversicherung
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
BV	Berufliche Vorsorge
BAG	Bundesamt für Gesundheit
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EO	Erwerbsersatzordnung
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerats
IV	Invalidenversicherung
KV	Krankenversicherung
ParlG	Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz; SR 171.10)
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
RVOG	Bundesgesetz über die Regierungs- und Verwaltungsorganisation vom 21. März 1997 (SR 172.10)
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (SR 172.010.1)
SR	Systematische Rechtssammlung
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation

Literatur, Materialien- und Dokumentenverzeichnis

Literatur

Brühlmeier Daniel, Haldemann Theo, Mastronardi, Philippe und Schedler Kuno 2001: Politische Planung. Mittelfristige Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, Bern/Stuttgart/Wien, Haupt.

Brühl-Moser Denise 2007: Die schweizerische Staatsleitung im Spannungsfeld von nationaler Konsensfindung, Europäisierung und Internationalisierung, mit Bezügen zu Belgien, Deutschland, Frankreich, Grossbritannien und Österreich, Bern, Stämpfli.

Ehrenzeller Bernhard und Sutter-Somm Karin 2002: St. Galler Kommentar zu Art. 180 Abs. 1 BV, in Ehrenzeller Bernhard et al. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung: Kommentar, Zürich/St. Gallen, Dike/Schulthess, 1798-1812.

Huber-Hotz Annemarie 2000: «Die Schweiz: ein Staat ohne Regierung?» in Blindenbacher Raoul, Hablützel Peter und Letsch Bruno (Hrsg.): Vom Service Public zum Service au Public, Zürich, NZZ-Verlag, 37-43.

Jenny David 1988: Der Begriff der Staatsleitung und die Schweizerische Bundesverfassung, Basel/Frankfurt a.M., Helbing & Lichtenhahn.

Koller Heinrich 2001: «Regierung und Verwaltung», in Thürer Daniel, Aubert Jean-François und Müller Jörg Paul (Hrsg.); Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich, Schulthess; 1131-1152.

Linder, Wolf 2005: Schweizerische Demokratie, Institutionen - Prozesse – Perspektiven, 2. Auflage, Bern/Stuttgart/Wien, Haupt.

Proeller Isabella 2007: Strategische Steuerung für den Staat, Internationale Ansätze im Vergleich, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Raschke Joachim und Tils Ralf 2011: Politik braucht Strategie – Taktik hat sie genug. Ein Kursbuch, Frankfurt/New York, Campus.

Rhinow René 2011: Wie weiter mit dem Bundesrat? Zürich/St. Gallen, Dike.

Sägesser Thomas 2007: Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz RVOG, SHK, Bern, Stämpfli.

Schedler, Kuno und Proeller, Isabelle 2009: New Public Management, Bern, Haupt.

Schwickert, Dominic 2001: Strategieberatung im Zentrum der Macht. Strategische Planer in deutschen Regierungszentralen. Wiesbaden, VS Verlag.

Steiner Reto, Lienhard Andreas und Ritz Adrian 2007: Neues Führungs- und Steuerungsmodell für die Bundesverwaltung? Erste Einschätzung der Notwendigkeit und Machbarkeit, Bern, Kompetenzzentrum für Public Management.

Materialien- und Dokumentenverzeichnis

Bundesamt für Justiz 2007: Gesetzgebungsleitfaden. Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 3., nachgeführte Auflage, Bern, BJ.

Bundeskanzlei/Bundesamt für Statistik 2004: Indikatoren als strategische Führungsgrößen für die Politik, Bern/Neuchâtel, BK/BFS.

Bundesrat 1986: Bericht über die Mitwirkung des Parlamentes bei der politischen Planung vom 10. März .1986, BBl 1986 II 1

Bundesrat 1993: Botschaft zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 20. Oktober 1993, BBl 1993 III 997

Bundesrat 2001: Botschaft zur Staatsleitungsreform vom 19. Dezember 2001, BBl 2001 2095

IDEKOWI (Interdepartementale Kontaktgruppe «Wirkungsprüfungen») 2004: Wirksamkeit von Bundesmassnahmen, Vorschläge zur Umsetzung von Artikel 170 der Bundesverfassung bei Bundesrat und Bundesverwaltung, Bern, Bundesamt für Justiz.

Konferenz der Informationsdienste (KID) 2003: Information und Kommunikation von Bundesrat und Bundesverwaltung, Leitbild der Konferenz der Informationsdienste (KID).

Parlamentarische Verwaltungskontrolle 2009: Die strategische politische Steuerung des Bundesrates. Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 15. Oktober 2009.

SPK-N 2005: Parlamentarische Initiative Legislaturplanung, Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 3. November 2005, BBl 2005 1837.

B. Fallstudie Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV)

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung	32
1.1 Ziel der AHV	32
1.2 Strategische Aufgaben des Bundesrates in der AHV	33
1.2.1 Kompetenzen des Bundes	33
1.2.2 Strategische Aufgaben des Bundesrates	33
2 Strategische Steuerung der AHV	34
2.1 Strategische Analyse	34
2.1.1 Durchführung der strategischen Analyse	34
2.1.2 Einfluss des Parlaments und weiterer Akteure	42
2.1.3 Strategische Herausforderungen und Prioritäten des Bundesrates	43
2.1.4 Information	45
2.2 Strategische Planung	45
2.2.1 Ziele und Strategie des Bundesrates	46
2.2.2 Politische Planung	49
2.2.3 Vorbereitung von Gesetzesrevisionen	50
2.2.4 Erlass von Ausführungsbestimmungen	56
2.2.5 Rolle des Vorstehers des EDI	56
2.2.6 Einfluss des Parlaments und weiterer Akteure	57
2.2.7 Information	59
3 Beurteilung der strategischen Steuerung der AHV durch den Bundesrat	59
3.1 Strategische Analyse	59
3.1.1 Durchführung der strategischen Analyse	59
3.1.2 Strategische Herausforderungen	64
3.1.3 Information	65
3.1.4 Fazit	65
3.2 Strategische Planung	66
3.2.1 Ziele, Strategie und politische Planung	67
3.2.2 Vorbereitung von Gesetzesrevisionen	69
3.2.3 Erlass von Ausführungsbestimmungen	70
3.2.4 Information	71
3.2.5 Fazit	71
4 Gesamtbeurteilung	72
Abkürzungsverzeichnis	74
Materialien- und Dokumentenverzeichnis	75

1 Einleitung

1.1 Ziel der AHV

Die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) ist Teil des Systems der sozialen Sicherheit. Gemäss den Sozialzielen der Bundesverfassung (vgl. Art. 41 BV) haben sich Bund und Kantone unter anderem dafür einzusetzen, dass jede Person gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Verwaisung und Verwitwung gesichert ist. Der Bund hat erstens Massnahmen für eine ausreichende Alters- und Hinterlassenenvorsorge zu treffen (Art. 111, Abs. 2 BV). Diese beruht auf drei Säulen, nämlich der AHV, der beruflichen Vorsorge und der Selbstvorsorge. Zweitens hat der Bund dafür zu sorgen, dass die AHV und die berufliche Vorsorge ihren Zweck dauernd erfüllen können. Die AHV-Renten sollen den Existenzbedarf angemessen decken (Art. 112, Abs. 2, lit. b. BV). Dabei ist zu berücksichtigen, dass Bund und Kantone an Personen, deren Existenzbedarf durch die AHV nicht gedeckt ist, Ergänzungsleistungen ausrichten (Art. 112a BV). Die berufliche Vorsorge soll zusammen mit der AHV die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise ermöglichen (Art. 133, Abs. 2, lit. a. BV). Gemäss Bundesrat (2006d) sollen die Renten der AHV und der beruflichen Vorsorge zusammen rund 60 Prozent des jährlichen Bruttoeinkommens erreichen. Als Richtgrösse für die zweite Säule sieht der Bundesrat ein eigenes Leistungsziel von 40 Prozent des Einkommens vor.

Die AHV soll damit gemäss Bundesverfassung als Teil des Drei-Säulen-Systems grundsätzlich den Existenzbedarf der Betagten und Hinterlassenen sicherstellen. Der Bundesrat präzisiert jedoch in seiner Botschaft zur 11. AHV-Revision (Bundesrat 2000), dass eine Neuorientierung am Verfassungsauftrag zum Dreisäulenkonzept im Sinne einer Zielhierarchie notwendig sei, wenn das heutige Verhältnis zwischen den Säulen gewahrt werden soll: Die prioritäre Existenzsicherung soll nicht durch die AHV-Renten allein, sondern durch die Leistungen aller drei Säulen gemeinsam gewährleistet werden, wenn nötig mit Hilfe der Ergänzungsleistungen. Erst in zweiter Linie soll die Fortführung der gewohnten Lebenshaltung sichergestellt werden. Daraus folgt, dass der Existenzbedarf von Rentnerinnen und Rentnern, die über keine berufliche Vorsorge (2. Säule) und keine ausreichenden eigenen Mittel (3. Säule) verfügen, durch die Kombination von AHV-Renten und Ergänzungsleistungen gedeckt werden soll. Der Bundesrat betont, dass die Umsetzung des Verfassungsauftrags nur mit einer tief greifenden Änderung der AHV durchführbar wäre, insbesondere mit der Einführung einer Einheitsrente auf hohem Niveau mit entsprechend hohen Kosten (Bundesrat 2000).

Das Parlament stützt den Bundesrat grundsätzlich in seiner Interpretation des Verfassungsauftrags. So hält die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats in ihrem Bericht zur parlamentarischen Initiative Rossini vom 19. Dezember 2003 als prioritäres Ziel die Stabilisierung der Finanzierung der heutigen AHV und die Lösung des damit verbundenen demografischen Problems fest (vgl. SGK-N 2004). Ein zusätzlicher Ausbau der AHV durch eine Erhöhung der Minimalrenten sei zum heutigen Zeitpunkt weder realistisch noch finanziell zu verantworten. Die Ergänzungsleistungen, die flexibel und situationsgerecht eingesetzt werden können, seien der angemessene Weg zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation finanziell schlecht gestellter Rentnerinnen und Rentner.

1.2 Strategische Aufgaben des Bundesrates in der AHV

1.2.1 Kompetenzen des Bundes

Gemäss Bundesverfassung (Art. 112, Abs. 1 BV) ist der Bund für den Erlass von Vorschriften über die AHV zuständig. Dabei hat er verschiedene Grundsätze zu beachten (vgl. Art. 112, Abs. 2 BV). Die Finanzierung der AHV erfolgt durch Beiträge der Versicherten und durch Leistungen des Bundes (Art. 112, Abs. 3 BV). Die eigentlichen Durchführungsorgane der AHV sind die Arbeitgeber, die Ausgleichskassen und die zentrale Ausgleichskasse. Dem Bund obliegt die administrative und finanzielle Aufsicht über den Vollzug. Neben der Aufsicht hat der Bund gemäss Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) unter anderem folgende Aufgaben:

- Definition der Bemessung der Beiträge, insbesondere Ausnahmen von der Beitragsbemessung und Ausnahmen von Leistungen vom Einbezug in den massgebenden Lohn.
- Definition zentraler Berechnungsgrössen wie des massgeblichen durchschnittlichen Jahreseinkommens, des Aufwertungsfaktors etc.
- Anpassung der ordentlichen Renten in der Regel alle zwei Jahre an die Lohn- und Preisentwicklung (Festsetzung des Rentenindex auf Antrag der Eidg. AHV/IV-Kommission).
- Regelung einer Vielzahl von Sonderfällen wie Erziehungs- und Betreuungsgutschriften, Kinderrenten in besonderen Fällen etc.

1.2.2 Strategische Aufgaben des Bundesrates

Die strategischen Aufgaben des Bundesrates in der AHV leiten sich aus den übergeordneten Gesetzesgrundlagen¹ und dem AHVG ab. Mit Bezug auf die Definition der strategischen politischen Analyse² können sie wie folgt zusammengefasst werden:

- Strategische Analyse: Analyse des Handlungsbedarfs, insbesondere Überwachung des Gleichgewichts der finanziellen Entwicklung der AHV³, Durchführung von Wirksamkeitsüberprüfungen, Zusammenarbeit mit Wissenschaft und Forschung.
- Strategische Planung: Definition von strategischen Zielen und der Strategie aufgrund des Handlungsbedarfs; Festlegung der Stossrichtung, der Ziele und der Mittel der Planungen auf Gesetzes- und Verordnungsebene; Vorbereitung von Entscheidungsgrundlagen, kohärenter Entscheide und Gesetzesentwürfe zur Weiterentwicklung der AHV; Vorbereitung von Ausführungsbestimmungen.

¹ V. a. Bundesverfassung, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG), Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG), Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement des Innern (OV-EDI).

² Vgl. das Untersuchungskonzept Fallstudien in vorliegendem Materialienband.

³ Gemäss Art. 43quater AHVG lässt der Bundesrat periodisch prüfen und durch die Eidg. AHV/IV-Kommission begutachten, ob sich die finanzielle Entwicklung der Versicherung im Gleichgewicht befindet. Nötigenfalls stellt er Antrag auf Änderung des Gesetzes.

- Erlass von Ausführungsbestimmungen, soweit er dazu ermächtigt ist.
- Information: Der Bundesrat hat eine einheitliche, frühzeitige und kontinuierliche Information des Parlaments, der Kantone und der Öffentlichkeit über seine Lagebeurteilungen, Planungen, Entscheide und Vorkehrungen zu gewährleisten.

Der Bundesrat verfügt in der AHV vor allem auf der gesetzlichen Ebene einen strategisch bedeutenden Handlungsspielraum zur Weiterentwicklung der AHV. Auf Ebene der Ausführungsbestimmungen (Verordnungen, Weisungen) sind seine strategisch relevanten Handlungsmöglichkeiten sehr begrenzt. Die wesentlichen Parameter der AHV sind in der Verfassung oder im Gesetz definiert. Die Vollzugsaufgaben des Bundesrates sind vor allem technischer Art (z. B. Definition von Berechnungsgrössen, Anpassung der Renten an die Lohn- und Preisentwicklung). Dies wird von den im Rahmen der Interviews befragten Personen übereinstimmend bestätigt.

2 Strategische Steuerung der AHV

2.1 Strategische Analyse

Nachfolgend werden folgende Fragen beantwortet:

- Wie analysieren die Bundesbehörden die Herausforderungen und die Wirkungen von Massnahmen? Inwiefern haben sie die eingesetzten Instrumente und Prozesse entwickelt?
- Inwiefern haben das Parlament, die AHV/IV-Kommission, die Kantone und die Sozialpartner die strategische Analyse beeinflusst?
- Welches sind die Herausforderungen gemäss strategischer Analyse? Welche Prioritäten hat der Bundesrat bei den Herausforderungen gesetzt?
- Wie haben die Bundesbehörden über die Ergebnisse der strategischen Analyse informiert?

2.1.1 Durchführung der strategischen Analyse

Einleitend ist festzuhalten, dass das Vorgehen der Bundesbehörden bei der strategischen Analyse der Alters- und Hinterlassenenvorsorge nicht in einem Konzeptpapier dokumentiert ist. Mit Ausnahme des Forschungskonzepts «Soziale Sicherheit» (BSV 2007b) besteht keine Übersicht über die Ziele, die Instrumente, die Organisation, die Ressourcen und den Handlungsbedarf der strategischen Analyse. Der Zweck, das Vorgehen und die Ergebnisse der eingesetzten Instrumente sind jedoch gut dokumentiert.

Die Grundlagen der strategischen Analyse werden von den Bundesämtern erarbeitet. Für die strategische Analyse der Alters- und Hinterlassenenvorsorge ist primär das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) zuständig. Das Bundesamt für Statistik (BFS) hat jedoch seine Arbeiten betreffend Indikatoren zur Alterssicherung (BFS 2011a) und Sozialberichterstattung (BFS 2011b) in letzter Zeit verstärkt. In der Forschung arbeitet das BSV bei Bedarf mit anderen Ämtern zusammen, vor allem mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO).

Die strategische Analyse durch das BSV basiert teilweise auf expliziten gesetzlichen Aufträgen (z. B. AHV-Statistik, Perspektivrechnungen der AHV). Teilweise geht die Initiative für Analysen, Berichte, Monitoringprojekte und Forschungsprojekte vom Departementsvorsteher des EDI (z. B. Aussprachepapiere zuhanden des Bundesrates), dem Bundesrat (z. B. interdepartementale Forschungsprogramme) oder dem Parlament aus (z. B. Bericht «Aktualisierung der Berechnungsgrundlagen zur Erstellung von Perspektivrechnungen in der AHV», vgl. Bundesrat 2009).

Die strategische Analyse der Alters- und Hinterlassenenvorsorge wird anhand verschiedener Instrumente vorgenommen. Die wichtigsten Grundlagen sind gemäss BSV die Statistiken (Administrativdaten), die Perspektivrechnungen, die Forschung sowie verwaltungsintern erarbeiteten Analysen und Berichte. Zudem bestehen Indikatorensysteme (Indikatoren zur Legislaturplanung und Indikatoren zur Alterssicherung), die für die strategische Analyse genutzt werden können. Gemäss BSV können jedoch auch parlamentarische Vorstösse und Rückmeldungen der Durchführungsstellen auf wichtige Herausforderungen hinweisen. Beispielsweise sei die neue AHV-Nummer aufgrund von Hinweisen der Durchführungsstellen eingeführt worden.

Nach Aussagen des BSV und des GS EDI wird der Departementsvorsteher des EDI regelmässig über die aktuellen Ergebnisse der strategischen Analyse informiert. Der Departementsvorsteher informiert seinerseits den Bundesrat im Rahmen von ordentlichen Sitzungen, strategischen Diskussionen im Bundesrat oder Klausuren. Die Ergebnisse der strategischen Analyse (v. a. zur zukünftigen finanziellen Entwicklung der AHV) sind jeweils Teil der Standortbestimmungen oder Aussprachepapiere EDI (vgl. z. B. «Panorama der Sozialversicherungen», EDI 2004a).

Nachfolgend werden die einzelnen Analyseinstrumente beschrieben.

Statistische Grundlagen

Die wichtigste statistische Grundlage zur Analyse der finanziellen Situation der AHV ist die AHV-Statistik (vgl. BSV 2011a). Die AHV-Statistik gibt Auskunft über die Einnahmen und die Ausgaben der AHV sowie den Stand des AHV-Ausgleichsfonds. Sie basiert auf Administrativdaten der Zentralen Ausgleichsstelle ZAS und wird jährlich erstellt. Gemäss BSV sind die statistischen Daten ein zentraler Ausgangspunkt für die Perspektivrechnungen und die Analyse der Auswirkungen von Revisionsvorschlägen. Anhand der statistischen Daten könne die Auswirkungen von Massnahmen (z. B. die Abschaffung der Kinderzusatzrenten für Pensionierte) auf der Makro- und der Mikroebene analysiert werden.

Neben der AHV-Statistik ist die Schweizerische Sozialversicherungsstatistik (vgl. BSV 2010) von Relevanz. Diese Statistik informiert als Gesamtrechnung der Sozialversicherungen (GRSV) über die Einnahmen, die Ausgaben und die Kapitalentwicklung aller Sozialversicherungen. Zudem gibt sie über die Entwicklung der Sozialquoten (Soziallast- und Sozialleistungsquote) Auskunft.

Perspektivrechnungen

Die Perspektivrechnungen des BSV sind ein zentrales Instrument zur Analyse der finanziellen Entwicklung der AHV. Die Perspektivrechnungen werden anhand von mathematisch-ökonomischen Modellanalysen durchgeführt. Sie basieren auf den Betriebsrechnungen der AHV und Annahmen zur demografischen und wirtschaftli-

chen Entwicklung. Aufgrund der prospektiven Simulation der jährlichen Ausgaben und Einnahmen können Veränderungen des Umlageergebnisses, des Kapitalkontos der AHV (Stand Ende Jahr und in Prozenten der Ausgaben), der Ersatzquotenindex⁴ und die Ausgaben in Prozent der Lohnsumme abgeschätzt werden. Darauf basierend kann der zusätzliche Finanzierungsbedarf bestimmt werden (vgl. BSV 2011b). Die Ergebnisse werden jeweils für ein Szenario «tief», «mittel» und «hoch» berechnet. Die Szenarien unterscheiden sich durch unterschiedliche Annahmen zur Zuwanderung und zur wirtschaftlichen Entwicklung (Reallohn und Strukturfaktor). Neben der Abschätzung des Finanzierungsbedarfs können mit den Perspektiven die Auswirkungen von Massnahmen (oder Revisionen) auf die finanzielle Entwicklung der AHV analysiert werden (vgl. Bundesrat 2009).

Die Perspektivrechnungen werden vom BSV jährlich auf die neusten zur Verfügung statistischen Daten und Abrechnungsergebnisse der AHV-Betriebsrechnung justiert. Zudem sind die Annahmen zur demografischen Entwicklung (Jahr 2006), zur wirtschaftlichen Entwicklung (Jahre 2006, 2008 und 2011) sowie zum Wanderungssaldo (Jahr 2011) angepasst worden. Im Zusammenhang mit der Erfüllung eines parlamentarischen Vorstosses⁵ hat das BSV das Berechnungsmodell überprüft und verfeinert. Neu werden die vollzeitäquivalenten Erwerbsquoten und der Strukturwandel differenzierter berücksichtigt (Bundesrat 2009).

Die Perspektivrechnungen sind eine zentrale Grundlage für den Entscheid, zu welchem Zeitpunkt Revisionen der AHV einzuleiten sind, um deren Finanzierung sicherzustellen. Rückblickend zeigt sich, dass die früheren Perspektivrechnungen die zukünftige finanzielle Lage der AHV in der Tendenz zu pessimistisch einschätzten (vgl. Bundesrat 2009 und BSV 2011b). Dies führte zu entsprechenden parlamentarischen Vorstössen⁶ oder zu Kritik seitens der Sozialpartner⁷. Der Bundesrat begründet die tendenziell zu pessimistische Einschätzung der finanziellen Situation der AHV mit der Unterschätzung der Einwanderung ausländischer Arbeitskräfte und des Strukturwandels der Schweizer Wirtschaft (vgl. Bundesrat 2009). Diese Faktoren würden bei den neusten Perspektivrechnungen vom Mai 2011 Rechnung getragen (vgl. Bundesrat/EDI 2011). Der Bundesrat betont jedoch auch, dass die Perspektivrechnungen nicht den Anspruch erheben, die finanzielle Entwicklung der AHV «punktgenau» vorherzusagen. Abrupte Konjunkturveränderungen und Migrationschocks können in den Szenarien nicht abgebildet werden. Aus diesem Grunde sei es zweckmässig, verschiedene Szenarien zu rechnen und eine Bandbreite möglicher Finanzverläufe darzustellen. Damit können zufällige Konjunkturschwankungen und demografische Veränderungen, insbesondere im Bereich der Wanderungen aufgefangen werden (vgl. Bundesrat 2009).

Im Rahmen des Forschungsprogramms IDA ForAlt wurde darauf hingewiesen, dass die Perspektivrechnungen des BSV auf Simulationen mit einem «mechanischen» Modell beruhen (vgl. IDA ForAlt 2003). Wirtschaftliche Rückkoppelungseffekte können mit diesem Modell nicht berücksichtigt werden. Eine Alternative wäre ge-

⁴ Die Ersatzquote zeigt das Verhältnis der Rentenleistung zum beitragspflichtigen Durchschnittseinkommen auf. Der Ersatzquotenindex misst die Entwicklung der Neurentner. 100 Punkte entsprechend dem Jahr 1980, dem Beginn der Rentenanpassung (vgl. Bundesrat 2009).

⁵ Postulat Schelbert vom 20. Juni 2007.

⁶ Z. B. Postulat Schelbert vom 20. Juni 2007.

⁷ Z. B. des Schweizerischen Gewerkschaftsbunds (SGB), vgl. NZZ vom 22. März 2011.

mäss BSV der Einsatz eines dynamischen volkswirtschaftlichen Gleichgewichtsmodells, das bereits bei den Arbeiten zu IDA ForAlt zum Zuge kam. Gleichgewichtsmodelle berücksichtigen u. a. ökonomische Rückkoppelungen, zeigen die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der bestehenden Regelung und von Revisionen auf und ermöglichen es, die Folgen von Reformen auf die Einkommensverteilung und das Wohlstandsniveau jeder einzelnen Generation zu bewerten (Brunner-Patthey 2009). Nachteile dieser Modelle sind jedoch dessen Komplexität und die fehlende Transparenz. Gemäss Aussagen des BSV sind die Perspektivrechnungen mit dem vergleichsweise einfachen Berechnungsmodell unverzichtbar. Erstens seien die Ergebnisse im Vergleich zu denjenigen eines Gleichgewichtsmodells gut nachvollziehbar. Zweitens könne das BSV mit diesem Modell sehr rasch Berechnungen durchführen, beispielsweise zu den Auswirkungen verschiedener Massnahmen. Bei den oft sehr kurzfristigen Anfragen (u. a. des Parlaments) sei dies sehr wichtig. Zudem weist das BSV darauf hin, dass mit der Verfeinerung des Berechnungsmodells Verbesserungen erzielt werden könnten.

In Ergänzung zu den Perspektivrechnungen hat das BSV verschiedene Instrumente geprüft, die Aussagen zur Umverteilung zwischen den Generationen ermöglichen. Während die Generationenbilanz im Urteil des BSV konzeptionelle Schwächen aufweist, erachtet es Gleichgewichtsmodelle zur Analyse der Transfers zwischen den Generationen als interessante Alternative (vgl. Brunner-Patthey 2009). Analysen, die das Verhältnis zwischen der Entwicklung der Ausgaben oder der Leistungen der Sozialversicherungen zum Bruttoinlandprodukt (BIP) betrachten (Soziallast- bzw. Sozialleistungsquote), seien im Vergleich zur Generationenbilanz weniger detailliert und aufgrund der erforderlichen Annahmen zur demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung ebenfalls vorsichtig zu interpretieren. Die Soziallastquote wurde vom Bundesrat verwendet, um den Finanzierungsbedarf der Sozialversicherungen im Verhältnis zum BIP in Form einer Gesamtübersicht bis ins Jahr 2030 aufzuzeigen (vgl. Bundesrat 2006b).

Forschung

Die Forschung ist ebenfalls ein wichtiges Instrument der strategischen Analyse. Zu unterscheiden ist zwischen den vom Bundesrat im Zusammenhang mit Revisionsprojekten in Auftrag gegebenen interdepartementalen Forschungsprogrammen (IDA FiSo, IDA ForAlt) und der Ressortforschung des BSV:

- Mit den *interdepartementalen Forschungsprogrammen* IDA FiSo und IDA ForAlt wurden wichtige Grundlagen zur Weiterentwicklung der AHV geschaffen. Während die im Rahmen von IDA FiSo erarbeiteten Finanzierungsperspektiven und Wirkungsanalysen verschiedener Massnahmen wichtige Grundlagen für die Botschaft zur 11. AHV Revision bildeten (vgl. Bundesrat 2000), wurde das Forschungsprogramm IDA ForAlt vom Bundesrat im Hinblick auf die damals geplante 12. AHV-Revision in Auftrag gegeben. Mit IDA ForAlt sollten wichtige strategische Grundlagen für die längerfristige Anpassung der AHV erarbeitet werden (vgl. IDA ForAlt 2003). Wichtige Themen waren die Altersvorsorge und der Altersrücktritt, die Folgen und die Herausforderungen für die Finanzierung der Altersvorsorge und die Analyse verschiedener Stossrichtungen zur Sicherstellung der finanziellen Si-

cherheit der AHV (Erhöhung der Einnahmen der AHV, Erhöhung des AHV-Rentenalters, Veränderung des Anpassungsmechanismus der Renten).

- Die finanziellen Mittel für die *Ressortforschung* zur «Sozialen Sicherheit» sind gemäss BSV vergleichsweise knapp bemessen. Sie betragen ohne spezialgesetzlich verfügte Ressourcen jährlich zwischen ca. 0.5 bis 0.6 Mio. CHF für den Bereich «Forschung und Evaluation» (Littmann-Wernli 2007). Der jährliche Planungsrhythmus und das begrenzte Budget führen zu einer Konzentration der Forschungsprojekte auf die dringlichsten Fragestellungen. Die Ausgaben für Projekte im Bereich Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV und BV) betragen in den Jahren 2004 bis 2007 0.2 bis 0.4 Mio. CHF (BSV 2007b). Für die Jahre 2008 bis 2011 sind für diesen Bereich jährliche Ausgaben von 0.4 Mio. CHF geplant. Aufgrund der fehlenden spezialgesetzlichen Grundlage verfügt die AHV laut Bundesrat nicht über die notwendigen Mittel, um wissenschaftliche Auswertungen durchzuführen, mit denen die Wirksamkeit des Gesetzes analysiert und evaluiert werden kann (vgl. Bundesrat 2005a und 2010b).⁸ Nach Abschluss von IDA ForAlt im Jahr 2003 wurden nur wenige Forschungsprojekte mit Bezug zur AHV durchgeführt. Das BSV veröffentlichte im Jahr 2008 zwei Studien, die sich auf die Altersvorsorge insgesamt bezogen und Grundlagen zur Weiterentwicklung der AHV bereitstellten. Während eine Studie (Wanner/Gabadinho 2008) die wirtschaftliche Situation von Erwerbstätigen und Personen im Ruhestand untersuchte⁹, befasste sich die andere Studie (Bonoli/Bertozzi/Wichmann 2008) mit der Reform der Altersvorsorge in Europa (Deutschland, Frankreich, Italien, Niederlande, Schweden). Seit Anfang 2011 hat das BSV die Forschung in der AHV intensiviert. Es sind verschiedene Forschungsprojekte in die Wege geleitet, die Grundlagen für die vom Bundesrat geplante Reform zur längerfristigen Sicherung der AHV (Vgl. Kapitel 2.2.3) liefern sollen. Insbesondere interessieren die Gründe für den effektiven Altersrücktritt und die Bedürfnisse zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für ältere Arbeitnehmende, selbstregulierende Steuerungsmechanismen in der AHV und die mittel- und langfristigen Auswirkungen der so genannten «Babyboom» Generation auf die AHV (vgl. www.ahv-gemeinsam.ch).

⁸ Die Botschaft zur Verbesserung der Durchführung der AHV (Bundesrat 2010b) enthält jedoch eine Bestimmung, die spezialgesetzliche Ressourcen zur Durchführung von Wirkungsanalysen vorsieht. Dieses Instrument war bereits im Rahmen der vom Parlament abgelehnten Neufassung der 11. AHV-Revision enthalten (vgl. Bundesrat 2005a). Gemäss Vorschlag des Bundesrates soll der AHV-Fonds die Kosten des Bundes für wissenschaftliche Auswertungen übernehmen, die dieser im Zusammenhang mit der Umsetzung und der Überprüfung der Wirksamkeit dieses Gesetzes erstellt oder erstellen lässt, um die Durchführung der Versicherung zu verbessern. Damit soll sichergestellt werden, dass die AHV selber in der Lage ist, die für ihre Weiterentwicklung erforderlichen Analysen zu finanzieren. Das BSV soll die Steuerung und die Koordination der wissenschaftlichen Auswertungen vornehmen.

⁹ Im Jahr 2005 publizierte das BSV bereits Studien zur wirtschaftlichen Situation von 60 bis 70-jährigen Personen im Kanton Waadt (Pecoraro/Wanner 2005a) und im Kanton Neuenburg (Pecoraro/Wanner 2005b).

Analysen und Berichte

Verwaltungsintern erarbeitete Analysen und Berichte sind ebenfalls wichtige Instrumente der strategischen Analyse. Zu unterscheiden ist zwischen Analysen und Berichten, die sich auf die AHV, auf mehrere Sozialversicherungen, auf die AHV und anderer Politikbereiche (z. B. Arbeitsmarktpolitik) oder auf die Bundespolitik als Ganzes beziehen. Auftraggeber für die Analysen und Berichte sind in der Regel der Departementsvorsteher des EDI, der Bundesrat oder das Parlament. Zu unterscheiden ist zwischen Aussprachepapieren des EDI zuhanden des Bundesrates, Botschaften zu Gesetzesrevisionen, Berichten in Erfüllung von parlamentarischen Vorstössen und den Berichten des Perspektivstabs der Bundesverwaltung. Im Zeitraum von Ende 2003 bis 2010 sind folgende Analysen und Berichte für die strategische Analyse der AHV von Relevanz:

- *Berichte des EDI für den Bundesrat:* Relevant ist insbesondere das «Panorama der Sozialversicherungen» (EDI 2004a), das dem Bundesrat nach der Ablehnung der 11. AHV-Revision als Grundlage für Richtungsentscheide zum weiteren Vorgehen diente. Betreffend AHV wurden die Perspektivrechnungen aktualisiert und die entsprechenden Herausforderungen für die langfristige Sicherung der AHV-Renten aufgezeigt. Ebenfalls von Bedeutung ist der Bericht des EDI über die Zukunft der Sozialversicherungen (BSV 2008c), den der Bundesrat anlässlich seiner Klausur vom 26. November und 5. Dezember 2008 zur Kenntnis genommen hat. Der Bericht befasst sich insbesondere mit einer allfälligen Abschwächung der Konjunktur auf die Finanzierung der Sozialversicherungen. Bezüglich AHV wurden Perspektivrechnungen zu verschiedener Szenarien durchgeführt (u. a. Szenario «Finanzkrise»).
- *Botschaften des Bundesrates:* In seinen Botschaften zu Gesetzesrevisionen der AHV analysierte der Bundesrat jeweils die Herausforderungen (v. a. betreffend demografische Entwicklung und Finanzperspektiven) und die Auswirkungen der vorgeschlagenen Massnahmen. Die finanzielle Entwicklung der AHV und die Auswirkungen der Massnahmen auf den Finanzhaushalt der AHV untersuchte der Bundesrat jeweils anhand der Perspektivrechnungen.¹⁰ Zudem analysierte er in den Botschaften die Auswirkungen der Massnahmen auf die Betroffenen¹¹, auf die finanziellen Beiträge von Bund und Kantonen sowie die anderen Sozialversicherungen. Von Bedeutung waren vor allem die Botschaften des Bundesrates zur Neufassung der 11. AHV-Revision, Teile 1 und 2 (Bundesrat 2005a und 2005b).
- *Berichte in Erfüllung von parlamentarischen Vorstössen und Aufträgen:* Die auf parlamentarische Vorstösse und Aufträge beruhenden Berichte des Bundesrates betrafen die AHV, die Sozialversicherungen insgesamt und Querschnittsthemen:

¹⁰ Vgl. insbesondere die Botschaften des Bundesrates zur Neufassung der 11. AHV-Revision, Teile 1 und 2 (Bundesrat 2005a und 2005b).

¹¹ Z. B. Neufassung der 11. AHV-Revision, Teil 1 (Bundesrat 2005a): monatliche Minimalrente mit Änderung des Anpassungsrhythmus; Neufassung der 11. AHV-Revision, Teil 2 (Bundesrat 2005b): Beispielrechnungen zur Einführung von Vorruhestandsleistungen.

- Am 23. März 2005 verabschiedete der Bundesrat den Bericht «Vergleich zwischen der AHV und der beruflichen Vorsorge (BV) aus wirtschaftlicher Sicht» des BSV (Brunner-Patthey/Wirz 2005). Der Bericht stellte die Antwort auf zwei Postulate dar, die eine Analyse der Wirtschaftlichkeit des Umlageverfahrens (AHV) und des Kapitaldeckungsverfahrens (BV) verlangten.¹² Gemäss Bericht des BSV ist die Beibehaltung beider Finanzierungssysteme aus Sicht eines guten Risikomanagements für das langfristige Gleichgewicht der Altersvorsorge von grosser Bedeutung.
- Am 17. März 2006 veröffentlichte der Bundesrat einen «Bericht über die Entwicklung der Sozialwerke und die Stabilisierung der Sozillastquote» bis ins Jahr 2030 (Bundesrat 2006b), ebenfalls in Erfüllung eines Postulats.¹³ Der finanzielle Mehrbedarf der Sozialversicherungen gemäss verschiedenen Szenarien und Politikvarianten wurde mit dem BSV-Berechnungsmodell abgeschätzt, das für die Perspektivrechnungen verwendet wurde.
- Im Juni 2007 publizierte das BSV einen Bericht zum Rentenvorbezug der Frauen und Männer (BSV 2007a). Auslöser für die Analyse waren die wiederholten Fragen nach den Modalitäten für den Rentenvorbezug im Rahmen der parlamentarischen Debatten zur AHV-Revision.
- Am 29. August 2007 veröffentlichte der Bundesrat in Erfüllung eines Postulats seine Strategie für eine schweizerische Alterspolitik (Bundesrat 2007).¹⁴ Der Bericht befasst sich u. a. mit den wirtschaftlichen Ressourcen der Rentnerinnen und Rentnern, den Herausforderungen für die Altersversorgung, dem flexiblen Altersrücktritt und den Arbeitsmarktchancen von älteren Arbeitskräften.
- Am 31. März 2010 verabschiedete der Bundesrat die Strategie des Bundes zur Armutsbekämpfung (Bundesrat 2010b). Die Analyse der Armut im Alter ist Teil dieses Berichts. Der Bericht des Bundesrates erfüllt eine Motion der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats (SGK-N) vom 13. Januar 2006.
- Am 18. Mai 2011 publizierte das Bundesamt für Statistik den Statistischen Sozialbericht Schweiz 2011 (BFS 2011b), mit dem der Bundesrat ein Postulat erfüllte.¹⁵ Der Bericht thematisiert die Zusammenhänge zwischen wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung sowie die Absicherung sozialer Risiken, u. a. des Alters.
- *Interdepartementale Berichte:* Von Bedeutung sind vor allem die Arbeiten des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements (EVD) und des EDI betreffend Massnahmen zur Förderung der Arbeitsmarkteteiligung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (vgl. EVD/EDI 2005). Dieser im Auftrag des

¹² Postulate Leutenegger Oberholzer vom 26. September 2002 und Strahm vom 2. Oktober 2003.

¹³ Postulat Baumann vom 15. Dezember 2000.

¹⁴ Die Strategie geht auf ein Postulat von Leutenegger Oberholzer vom 3. Oktober 2003 zurück.

¹⁵ Postulat Rossini aus dem Jahr 2001.

Bundesrates erstellte Bericht befasst sich u. a. mit den Herausforderungen und den Hemmnissen älterer Arbeitskräfte betreffend eine stärkere Arbeitsmarktbeteiligung.

- Der Jahresbericht zu den Sozialversicherungen (Jahresbericht gemäss Artikel 76 ASTG) ermöglicht einen zusammenfassenden Überblick über die Entwicklungen und die Perspektiven der Sozialversicherungen.
- *Berichte des Perspektivstabs der Bundesverwaltung*: Die Perspektivberichte nehmen eine Lage- und Umfeldanalyse vor und stellen die strategischen Herausforderungen für die Bundespolitik dar. Die Herausforderungen der demografischen Entwicklung für die Sozialversicherungen waren in den letzten Jahren ein Kernthema der Perspektivberichte.¹⁶ Die Perspektivberichte sollen einen Beitrag zu einer vorausschauenden und kohärenten Regierungspolitik leisten und werden vom Bundesrat zur Kenntnis genommen. Die Berichte stellen eine wesentliche Grundlage für die Legislaturplanung des Bundesrates dar. Der Bundesrat stellt in den Botschaften über die Legislaturplanung jeweils eine Lageanalyse und die Herausforderungen dar, u. a. im Bereich der sozialen Sicherheit (vgl. Bundesrat 2008).

Indikatorensysteme

Indikatorensysteme sollen die Lage- und Umfeldanalyse unterstützen. Von Relevanz sind insbesondere die im Zusammenhang mit der Legislaturplanung erarbeiteten Indikatoren und die kürzlich vom BFS erstmals publizierten Indikatoren zur Alterssicherung:

- Die *Indikatoren zur Legislaturplanung* (vgl. Bundesrat 2008 und www.bk.admin.ch) sollen als strategisches Führungsinstrument für den Bundesrat und das Parlament dienen. Das System statistischer Indikatoren soll einen Überblick über den Stand wichtiger Kennzahlen verschaffen und in Bereichen, in denen quantifizierte politische Ziele vorliegen, Auskunft über die Zielerreichung geben. Insbesondere sollen sie erlauben, aufgrund einer Lagebeurteilung den politischen Handlungsbedarf zu ermitteln. Wichtige Indikatoren mit Bezug zur AHV sind Prognosen zur Entwicklung des Altersquotienten, die Einnahmen und der zukünftige Finanzierungsbedarf der Sozialversicherungen, die Sozialquoten, die Erwerbstätigenquote, der Saldo der im Umlageverfahren finanzierten Sozialversicherungen, die Sozialhilfequote und die Armutsquote von Personen im Erwerbsalter nach Transfers und Steuern. Die Indikatoren basieren auf Statistiken des BSV und des BFS sowie auf entsprechenden Spezialprojekten.
- Die *Indikatoren zur Alterssicherung* (vgl. BFS 2011a) umfassen Indikatoren zum Kontext (z. B. Altersquote und Lebenserwartung), zum Zugang zum System der Alterssicherung (z. B. durchschnittliches Rücktrittsalter), zu finanziellen Aspekten der Alterssicherung (Höhe der Renten, Quote der Bezüger von Ergänzungsleistungen, Erwerbsquote rund um das Rentenalter und zur Lebensqualität im Alter).

¹⁶ Vgl. die in den Jahren 2003 (BK 2003), 2007 (BK 2007) 2011 (BK2011) publizierten Berichte des Perspektivstabs der Bundesverwaltung.

2.1.2

Einfluss des Parlaments und weiterer Akteure

Das Parlament und weitere Akteure nahmen über verschiedene Kanäle auf die strategische Analyse (v. a. Standortbestimmung) des Bundesrates Einfluss:

- Das *Parlament* forderte vom Bundesrat über parlamentarische Vorstösse und Anfragen anlässlich parlamentarischer Debatten zur Neufassung der 11. AHV-Revision zusätzliche Informationen, Analysen und Berichte. Wichtige Themen waren Forderungen nach einer Gesamtsicht des finanziellen Mehrbedarfs der Sozialversicherungen¹⁷ und einer Aktualisierung und Verbesserung der Perspektivrechnungen¹⁸ sowie einzelne Fragen zu den Wirkungen geplanter Massnahmen¹⁹.
- Die *Eidg. AHV/IV-Kommission* unterstützte erstens das BSV im Jahr 2004 in der Aktualisierung der Perspektivrechnungen im Hinblick auf die Botschaft zur Neufassung der 11. AHV-Revision (vgl. Bundesrat 2005a). Dabei definierte sie die Szenarien und die entsprechenden Annahmen zur demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung. Zweitens konnte die Kommission im Rahmen von Konsultationen zu Vorgehensentscheiden des Bundesrates (Lancierung der Neufassung der 11. AHV-Revision)²⁰ sowie in Vernehmlassungsverfahren zu Gesetzesrevisionen Stellung zur Standortbestimmung des Bundesrates beziehen. Neu beabsichtigt der Bundesrat, die Grundlagen für eine umfassendere AHV-Reform im Jahre 2011 unter Mitwirkung der interessierten Kreise (u. a. auch der Eidg. AHV-IV-Kommission) vorzubereiten (vgl. EDI 2010b). Dabei sollen insbesondere Grundlagen für die finanziellen Perspektiven der AHV sowie für die demografische Entwicklung und deren gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen erarbeitet werden.
- Die *Kantone*, die *Parteien* und die *Sozialpartner* konnten sich in den vom EDI durchgeführten Konsultationen zu Richtungsentscheiden des Bundesrates (Lancierung Neufassung 11. AHV-Revision im Jahr 2004 und Neulancierung der AHV-Reform im Jahr 2010) und dem Vernehmlassungsverfahren zu den entsprechenden Botschaften zur Lageanalyse des Bundesrates äussern. Die interessierten Kreise (insbesondere die Sozialpartner) sollen gemäss Bundesrat im Jahr 2011 ebenfalls in die Erarbeitung der Grundlagen für eine neue AHV-Reform einbezogen werden.

¹⁷ V. a. Postulat Baumann vom 15. Dezember 2000, das zu einem Bericht des Bundesrates führte, der eine Gesamtsicht der finanziellen Entwicklung der Sozialversicherungen darstellt (vgl. Kapitel 2.1.1); Postulat Bortoluzzi vom 13. Dezember 2005, das ein umfassendes Finanzierungskonzept der Sozialwerke bis 2025 basierend auf aktuellen Prognosen fordert; Postulat Kuprecht vom 18. Dezember 2008, das u. a. eine Gesamtbetrachtung der zukünftigen Herausforderungen der Sozialwerke verlangt.

¹⁸ Postulat Schelbert vom 20. Juni 2007, das zu einer Überprüfung, Verfeinerung und Aktualisierung der Perspektivrechnungen des BSV führte (vgl. Kapitel 2.1.1).

¹⁹ V. a. Fragen zum Rentenvorbezug im Rahmen der parlamentarischen Debatten zur Neufassung der 11. AHV-Revision, die ebenfalls zu einem entsprechenden Bericht des Bundesrates führten (vgl. Kapitel 2.1.1).

²⁰ Betreffend Neulancierung der AHV-Reform im Jahr 2010 wurde die AHV/IV-Kommission nach eigenen Angaben jedoch nicht konsultiert.

Strategische Herausforderungen

Die strategischen Herausforderungen für die Alters- und Hinterlassenenvorsorge werden in den Berichten des Perspektivstabs der Bundesverwaltung (vgl. BK 2003, 2007, 2011) und in den Botschaften des Bundesrates zu Gesetzesrevisionen (v. a. Bundesrat 2005a) zusammenfassend dargestellt. Grundlagen sind die Perspektivrechnungen, Forschungsberichte und Monitoringsysteme (v. a. Entwicklung der Altersquote und weitere Indikatoren zur Alterssicherung).

Zentrale strategische Herausforderung ist die *Sicherstellung der mittel- und längerfristigen Finanzierung der AHV*. Gemäss den Berichten des Perspektivstabs der Bundesverwaltung gilt es, die Alterssicherungssysteme an die demografische Entwicklung anzupassen, ohne dabei zukünftigen Generationen spürbar finanzielle Lasten aufzuerlegen (vgl. BK 2007). Neben zusätzlichen Finanzierungsquellen ist die Arbeitsmarkteteiligung älterer Personen ein zentrales Thema.²¹ Aufgrund der demografischen Entwicklung (steigender Altersquotient und steigende Lebenserwartung) ist die Finanzierung der AHV aus strukturellen Gründen mittel- und längerfristig nicht gesichert. Die Bestimmung des Zeitpunkts, zu dem die Einnahmen der AHV die Ausgaben nicht mehr zu decken vermögen und damit zu einer Reduktion des AHV-Ausgleichsfonds führen, ist jedoch mit Unsicherheit behaftet. Die neusten Perspektiven des Bundes zeigen, dass sich der AHV-Ausgleichsfonds ab ca. 2020 reduziert und sich die Liquidität des Fonds anschliessend rasch verschlechtert (vgl. Bundesrat/EDI 2011).

Eine zweite zentrale strategische Herausforderung ist die *Anpassung der AHV an die sich ändernden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Erfordernisse*. Gemäss den Berichten des Perspektivstabs der Bundesverwaltung 2003–2007 (BK 2003) und 2007–2011 (BK 2007) gilt es, die Leistungen der AHV den sich ändernden Arbeits- und Lebensgewohnheiten anzupassen, insbesondere an die wachsende Vielfalt des Übertritts in den Ruhestand und eine zukunftsgerichtete Regelung des Rentenalters. Weitere wichtige Themen sind die erhöhte Ausschöpfung des Arbeitsmarktpotenzials älterer Personen durch entsprechende institutionelle und betriebliche Rahmenbedingungen, sozioökonomische Unterschiede, die sich auf die AHV auswirken sowie der Einfluss internationaler Mobilität von Personen auf ihre Alterssicherung.

Mit der Frage, inwiefern die AHV in Kombination mit den Ergänzungsleistungen ihre *existenzsichernde Funktion* übernimmt, hat sich die Forschung mehrfach beschäftigt. Verschiedene Untersuchungen (v. a. Wanner/Gabadinho 2008) zeigen, dass heute die wirtschaftliche Lage der älteren Menschen in der Schweiz als mehrheitlich gut bezeichnet werden kann und Rentnerinnen und Rentner ein unterdurchschnittliches Armutsrisiko aufweisen. Zurückgeführt wird dies auf die umfassende Alterssicherung durch das Drei-Säulen-System, insbesondere die Kombination der AHV mit den Ergänzungsleistungen. Der Bundesrat weist in seiner Strategie zur Armutsbekämpfung (Bundesrat 2010a) jedoch darauf hin, dass die Armutsprobleme im Alter nicht vollständig überwunden sind. Betroffen sind heute vor allem bedürftige Perso-

²¹ Die Sicherstellung der mittel- und längerfristigen Finanzierung der AHV war bereits Kernthema interdepartementalen Forschungsprogramme IDA FiSo und IDA ForAlt.

nen, die keine Ergänzungsleistungen beanspruchen oder beantragen können sowie ältere pflegebedürftige Personen. Der Bundesrat schliesst auch zukünftig prekäre Situationen im Alter nicht aus. Gefährdet sind Personen mit brüchigen Erwerbsbiografien (u. a. Langzeitarbeitslosigkeit, Working-Poor-Familien, Alleinerziehende) sowie einkommensschwache ausländische Rentnerinnen und Rentner.

Prioritäten des Bundesrates

Die Prioritäten des Bundesrats orientieren sich an den strategischen Herausforderungen:²²

- Erste Priorität hat gemäss Bundesrat die Sicherstellung der mittel- und längerfristigen Finanzierung der AHV aufgrund der demografischen Entwicklung. Die Frage der Finanzierung der Sozialversicherungen ist für den Bundesrat zu einer staatspolitischen Kernfrage geworden (vgl. Bundesrat 2008). Die Sicherstellung der Finanzierung der AHV ist jeweils auch Gegenstand der vom Bundesrat initiierten AHV-Revisionen (insbes. 11. AHV-Revision und Neufassung der 11. AHV-Revision).
- Der Bundesrat betont, dass die Alterssicherungssysteme für die wachsende Vielfalt des Übertritts von der Erwerbstätigkeit in den Ruhestand zu flexibilisieren sind (Bundesrat 2008). Herausforderungen sind insbesondere die Flexibilisierung des Rentenalters und die Entwicklung neuer Konzepte des Übertritts vom Berufsleben in die Pensionierung. Zudem gelte es, die Potenziale der Arbeitsmarkteteiligung der älteren Generation vermehrt zu fördern und nutzen (Anreize für einen längeren Verbleib im Arbeitsleben). Weiter sind die Anspruchsvoraussetzungen und die Leistungen für verschiedene gesellschaftliche Gruppen (z. B. für Witwerinnen und Witwer) zu überprüfen (Streit 2004).
- Betreffend das Armutsrisiko älterer Personen betont der Bundesrat mehrfach, dass die finanzielle Situation der Rentnerinnen und Rentner heute als gut bezeichnet werden kann (vgl. u. a. Bundesrat 2007 und 2010a). Gemäss Bundesrat erfüllt die Altersvorsorge nach dem Drei-Säulen-Prinzip die Funktion der Existenzsicherung in aller Regel für Rentnerinnen und Rentner. Im Vordergrund steht laut Bundesrat der Erhalt der bisherigen Errungenschaften der Sozialversicherungen bzw. die Sicherstellung der Höhe der Leistungen der ersten Säule. Massnahmen, um die finanzielle Situation der Rentnergeneration zu verbessern, drängen sich gemäss Bundesrat nicht auf. Mit Blick auf die zukünftigen Armutsrisiken von älteren Personen betont der Bundesrat erstens die Bedeutung von Massnahmen zur Bekämpfung von Armut während des gesamten Lebenslaufs. Zweitens geht er davon aus, dass der Anteil der Rentnerinnen und Rentner, die künftig vermehrt Ergänzungsleistungen bezieht, ansteigen wird (Bundesrat 2010a).

²² Vgl. Legislaturplanungen 2003–2007 (Bundesrat 2004) und 2007–2011 (Bundesrat 2008). Botschaft zur 11. AHV-Revision (Bundesrat 2000) und zur Neufassung der 11. AHV-Revision (Bundesrat 2005a und 2005b) und Berichte des Bundesrates (z. B. Strategie für eine schweizerische Alterspolitik, Bundesrat 2003; Strategie zur Armutsbekämpfung, Bundesrat 2010a).

2.1.4 Information

Die Bundesbehörden informieren das Parlament, die interessierten Kreise (Parteien, Kantone, Sozialpartner etc.) und die Öffentlichkeit über die Ergebnisse der strategischen Analyse über verschiedene Kanäle und Instrumente:

- Die Forschungsberichte, die verwaltungsintern erarbeiteten Analysen und Berichte sowie die Botschaften zu Gesetzesrevisionen werden von den Bundesbehörden jeweils mit einer *Medienmitteilung* veröffentlicht und finden sich auf der *Webseite* der Behörden.²³
- Das BSV informiert über in der Fachzeitschrift *Soziale Sicherheit* regelmässig über Ergebnisse von Forschungsprojekten oder eigenen Analysen sowie über Gesetzesrevisionsprojekte.
- Das Parlament und die interessierten Kreise (Parteien, Kantone, Sozialpartner, AHV/IV-Kommission) werden vom Bundesrat und der Bundesverwaltung zusätzlich über weitere Kanäle wie *Anhörungen* und *Kommissionssitzungen* direkt informiert.

2.2 Strategische Planung

Nachfolgend stellen wir die strategische Planung des Bundesrats in der AHV dar. Dabei unterscheiden wir zwischen den strategischen Zielen und der Strategie des Bundesrats zur Bewältigung der Herausforderungen, der politischen Planung sowie zwischen den beiden Stossrichtungen Vorbereitung von Gesetzesrevisionen und der Planung sowie Erlass von Ausführungsbestimmungen. Folgende Fragen werden beantwortet:

- Welche Ziele und welche Strategie verfolgt der Bundesrat zur Bewältigung der Herausforderungen? Wie und mit welchen Instrumenten hat er die Umsetzung der Strategie geplant?
- Wie hat der Bundesrat die Weiterentwicklung der Gesetzgebung vorangetrieben? Welche Reformvorlagen hat er dem Parlament unterbreitet? In welchen Schritten und mit welchen Instrumenten hat der Bundesrat die Vorlagen erarbeitet? Auf welcher Ebene sind die Entscheide zu den Reformvorlagen vorbereitet, getroffen und umgesetzt worden?
- Welche strategisch relevanten Ausführungsbestimmungen hat der Bundesrat geplant und umgesetzt?
- Inwiefern haben das Parlament oder weitere interessierte Kreise (Kantone, AHV/IV-Kommission, Sozialpartner, etc.) die Strategie und die Planung des Bundesrats, die Erarbeitung von Reformvorlagen und die Arbeiten zum Erlass von Ausführungsbestimmungen beeinflusst?
- Wie haben die Bundesbehörden über die Strategie und die Planung, die Gesetzesrevisionen und den Erlass von Ausführungsbestimmungen informiert?

²³ Vgl. www.bsv.admin.ch und die seit Anfang Oktober 2011 aufgeschaltete Webseite www.ahv.-gemeinsam.ch.

2.2.1 Ziele und Strategie des Bundesrates

Strategische Ziele

Die strategischen Ziele des Bundesrates zur Weiterentwicklung der AHV orientieren sich an den als prioritär erachteten Herausforderungen (vgl. Kapitel 2.1.3). Dabei dürften die in der Botschaft zur 11. AHV-Revision definierten «generellen Leitlinien für die künftige Entwicklung des Sozialversicherungssystems» (vgl. Bundesrat 2000) nach wie vor massgebend sein. Grundsätzlich stellt der Bundesrat klar, dass sich das bestehende Drei-Säulen-System bewährt habe und beibehalten werden soll.²⁴ Die Weiterentwicklung der einzelnen Säulen soll im Rahmen des Gesamtsystems vorangetrieben werden. Primäres Ziel des Bundesrates gemäss den Leitlinien ist die *Konsolidierung der Sozialversicherungen*.²⁵

- Der Bundesrat erachtet den finanziellen Spielraum für einen Ausbau der Leistungen als gering. Ein gezielter Ausbau aus sozialen Gründen soll jedoch möglich sein. Demgegenüber sind Leistungen, deren Berechtigung oder Umfang aufgrund der veränderten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse fraglich geworden sind, zu reduzieren oder abzubauen.²⁶
- Die Leistungen der Sozialversicherungen sind an die sich wandelnden sozialen Bedürfnisse anzupassen.

In den Legislaturplanungen (vgl. Bundesrat 2004 und 2008) betont der Bundesrat das Ziel der *mittel- und längerfristigen Sicherstellung der Finanzierung der AHV*. Die Herausforderungen der demografischen Entwicklung sollen ohne Überwälzung von übermässigen Kosten auf künftige Generationen bewältigt werden. Flankierend wird die Flexibilisierung des Rentenalters aufgeführt (vgl. Bundesrat 2004). Mit Ausnahme des Zeitpunkts, zu dem die Finanzierung der AHV sichergestellt werden soll (bis 2025 gemäss Legislaturplanung 2003–2007, vgl. Bundesrat 2004) werden die strategischen Ziele in den Legislaturplanung nicht konkretisiert oder ausdifferenziert.

Mit der Neulancierung der AHV-Reform vom Dezember 2010 strebt der Bundesrat zudem eine *Modernisierung des Vollzugs* an (vgl. Kapitel 2.2.3).

²⁴ Die Ergebnisse zweier neuerer Forschungsprojekte (Brunner-Patthey/Wirz 2005 und Bonoli/Bertozzi/Wichmann 2008) haben den Bundesrat in seiner Haltung gegenüber dem Drei-Säulen-Konzept gestärkt. Zudem verteidigte der Bundesrat das Drei-Säulen-Konzept mehrmals anlässlich von parlamentarischen Vorstössen (z. B. Interpellation Teuscher vom 3. Juni 2003, Interpellation der Freisinnig-demokratischen Fraktion vom 3. Juni 2003, Motion Bortoluzzi vom 20. Juni 2003, Interpellation Aubert vom 17. September 2008).

²⁵ Der Bundesrat bekräftigt dieses Ziel in seiner Strategie für eine schweizerische Alterspolitik (Bundesrat 2007, «Sicherung der Höhe der Leistungen aus der ersten Säule») und in seiner Strategie zur Armutsbekämpfung (Bundesrat 2010a, «Erhalt der bisherigen Errungenschaften»).

²⁶ Der Bundesrat bekräftigt dieses Ziel in seiner Antwort vom 12. November 2008 zur Interpellation Aubert vom 17. September 2008 wie folgt: «Ziel des Bundesrates ist es, die nachhaltige Finanzierung der AHV sicherzustellen und dabei spezifische Problemlagen verschiedener Personenkategorien Rechnung tragen zu können.»

Strategie zur Bewältigung der Herausforderungen

Die Strategie des Bundesrates ist nicht explizit ausgeführt und dokumentiert. Es besteht kein öffentlich zugängliches Dokument, das aufzeigt, mit welchen Massnahmen der Bundesrat die strukturelle finanzielle Herausforderung der AHV bewältigen will. Die befragten Bundestellen (GS EDI und BSV) bestätigten, dass der Bundesrat nicht über ein explizites Strategiepapier verfügt. Das BSV betont, dass die Herausforderungen und die Lösungsmöglichkeiten bekannt seien. Im Kern gehe es darum, den Zeitpunkt zu erkennen, zu dem der politische Wille für Reformen gegeben sei, und entsprechende Vorlagen einzubringen. Eine grosse Herausforderung wird darin gesehen, politische Mehrheiten im polarisierten Thema AHV zu gewinnen.²⁷

In den Botschaften zur 11. AHV-Revision (Bundesrat 2000) und zur Neufassung der 11. AHV-Revision, Teil 1 (Bundesrat 2005a) betont der Bundesrat, dass die Vorschläge zur längerfristigen Sicherstellung der Finanzierung der AHV im Rahmen der 12. AHV-Revision erarbeitet würden. Im Zusammenhang mit der Neulancierung der AHV-Reform im Jahr 2010 weist der Bundesrat darauf hin, dass die Lösungen für die finanzielle Sicherung der AHV gemeinsam mit den interessierten Kreisen entwickelt werden sollen (vgl. 2010b, Kaiser-Ferrari/Oezgen 2011). Der Bundesrat zielt darauf ab, die Strategie im Rahmen einer Plattform mit Beteiligung der interessierten Kreise zu diskutieren und strebt einen Konsens zur Reform der AHV an.²⁸

Aus den Legislaturplanungen, den Botschaften und den Antworten des Bundesrates auf parlamentarische Vorstösse lassen sich jedoch Elemente der bundesrätlichen Strategie ableiten:

- Der Bundesrat beabsichtigte bisher, die Finanzierung der AHV in *etappierten Gesetzesrevisionen* sicherzustellen. Die 11. AHV-Revision (bzw. die Neufassung der 11. AHV-Revision) verstand er als erste Etappe einer schrittweisen umfassenden AHV-Reform. Mit der ersten Etappe wollte er u. a. das finanzielle Gleichgewicht der AHV kurz- und mittelfristig (Zeithorizont: 10 bis 15 Jahre) sichern. Die entsprechenden Massnahmen finden sich in den Botschaften des Bundesrates (vgl. Kapitel 2.2.3). Die längerfristige Perspektive sollte gemäss Bundesrat mit der 12. AHV-Revision angegangen werden (vgl. Bundesrat 2000 und 2005a). Inwiefern der Bundesrat dieses Konzept von etappierten Sanierungsmassnahmen im Rahmen der im Jahr 2010 neu lancierten AHV-Reform weiterverfolgt, ist offen.
- Die *Massnahmen* zur Sicherstellung der längerfristigen Finanzierung der AHV sind grundsätzlich bekannt. Ein Teil der Massnahmen wurde bereits im Rahmen von IDA ForAlt untersucht.²⁹ Gemäss Bundesrat sind Massnahmen auf der Leistungs- und der Finanzierungsseite erforderlich. Nach Aussagen des BSV geht es vor allem um die Frage, auf welche Generationen die Lasten der demografischen Entwicklung verteilt werden sollen. Gemäss

²⁷ Für einen Hinweis auf die nach wie vor politisch verhärteten Fronten in der AHV siehe NZZ vom 7. Juni 2011 (S. 11).

²⁸ Aussagen des Bundesrates anlässlich der Anhörungen durch die Geschäftsprüfungskommissionen beider Räte vom Mai 2011.

²⁹ Im Rahmen von IDA ForAlt wurden insbesondere folgende Stossrichtungen untersucht (vgl. IDA ForAlt 2003): 1. Erhöhung der Einnahmen für die AHV (Erhöhung MWST, Lohnprozente und Einkommenssteuer); 2. Erhöhung des AHV-Alters um zwei Jahre; 3. Veränderung der Anpassungsmechanismen der Renten.

Legislaturplanungen und Antworten des Bundesrates auf parlamentarische Vorstösse³⁰ sind folgende Massnahmen denkbar:

- Begrenzte Erhöhung der MWST,³¹
- Schrittweise Erhöhung des Rentenalters mit sozial abgefederten Flexibilisierungsmöglichkeiten,³²
- Massnahmen zur Förderung der besseren und längeren Arbeitsmarktbe- teiligung der älteren Erwerbstätigen,³³
- Änderung des Mechanismus der Rentenanpassung (Anpassung der lau- fenden Renten nach Massgabe der Preisentwicklung),
- Einführung von Regelbindungen bzw. von Fiskalregeln.³⁴

Aktuell erachtet der Bundesrat folgende Massnahmen zur Konsolidierung der AHV als prioritär:³⁵

- Trennung der technischen von den politischen Elementen,

³⁰ Z. B. Interpellation der freisinnig-demokratischen Fraktion vom 3. Juni 2003, Interpella- tion Goll vom 3. Juni 2003, Motion Bortoluzzi vom 20. Juni 2003.

³¹ In der 11. AHV-Revision schlug der Bundesrat eine schrittweise Erhöhung der MWST um maximal 1.5 Prozent zur Finanzierung der AHV vor (Bundesrat 2000). Nach Aussa- gen des BSV wurde die Erhöhung der Mehrwertsteuer mit dem Argument «keine Steuer auf Vorrat» vom Volk abgelehnt.

³² Der damalige Departementsvorsteher des EDI erachtete nach Abschluss der Arbeiten zu IDA ForAlt u. a. eine schrittweise Erhöhung des Rentenalters auf 67 Jahre als notwendig. Der Bundesrat bestätigte die Forderung nach einer Erhöhung des Rentenalters mit Flexi- bilisierungsmöglichkeiten in seinen Legislaturplanungen und Antworten auf parlamenta- rische Anfragen. Heute wird die Stossrichtung Erhöhung des Rentenalters nach Aussagen des BSV im Zusammenhang mit dem Thema flexible Pensionierung diskutiert.

³³ Der Bundesrat hat am 9. Dezember 2005 auf Basis der Arbeiten des EVD und des EDI (vgl. EVD/EDI 2005) ein Massnahmenpaket zur Erhöhung der Arbeitsmarktbe- teiligung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschlossen. Die Massnahmen betreffen u. a. die anreizneutrale Ausgestaltung der Sozialversicherungen (vgl. SECO 2005). Die Neufassung der 11. AHV-Revision enthielt flexiblere Möglichkeiten zum Rentenvorbe- zug, insbesondere den Vorbezug der ganzen Rente ab 62 und der halben Rente ab 60 (vgl. Kapitel 2.2.3). Das BSV weist darauf hin, dass im Rahmen der beruflichen Vorsorge ebenfalls Massnahmen zur Förderung des längeren Verbleibs der älteren Arbeitskräfte im Arbeitsmarkt vorgeschlagen bzw. mit der Strukturreform per Anfang 2011 umgesetzt wurden. Der Bundesrat misst der Aufwertung der Arbeit zur Konsolidierung der Sozial- versicherung eine grosse Bedeutung bei (Aussagen des Bundesrates anlässlich der Anhö- rungen durch die Geschäftsprüfungskommissionen beider Räte vom Mai 2011).

³⁴ Die Neufassung der 11. AHV-Revision (vgl. Kapitel 2.2.3) enthielt bereits Ansätze einer Regelbindung. Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerats hat am 31. März 2011 beschlossen, eine parlamentarische Initiative auszuarbeiten, die sich an der in der Neufassung der 11. AHV-Revision vorgeschlagenen Regelbindung orientiert. Im Rahmen der Ergänzungsregel zur Schuldenbremse beauftragte der Bundesrat am 19. September 2008 das EDI, bei bevorstehenden Sozialversicherungsreformen eine Regel- bindung der Sozialwerke zu prüfen, die sicherstellt, dass die jeweiligen Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht sind (siehe Antwort des Bundesrats vom 29. Mai 2009 auf die Motion Weibel vom 19. März 2009). Der Bundesrat hat sich bereit erklärt, die Motionen von Weibel vom 19. März 2009 und Luginbühl vom 16. März 2011 zum Thema Nachhaltigkeitsregeln bzw. Fiskalregeln anzunehmen. Gemäss EDI ist es denkbar, einen selbstregulierenden Steuerungsmechanismus in der AHV einzuführen (Informa- tionsnotiz des EDI an den Bundesrat vom 2. Mai 2011).

³⁵ Aussagen des Bundesrates anlässlich der Anhörungen durch die Geschäftsprüfungskom- missionen beider Räte vom Mai 2011.

- Einführung einer Bandbreite möglicher Rücktrittszeitpunkte anstelle einer gesetzlich definierten Alterslimite,
- Einführung von Regelbindungen (bzw. von Fiskalregeln), die das finanzielle Gleichgewicht der AHV in Abhängigkeit der demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung sicherstellen. Diese Regel soll vor allem dann zum Tragen kommen, wenn sich die Politik nicht auf grundlegende Reformen einigen kann.

2.2.2 Politische Planung

Bei der politischen Planung des Bundesrates sind verschiedene Ebenen zu unterscheiden:

- Grundsätzlich plant der Bundesrat die politischen Geschäfte über die *Legislaturplanungen* und davon abgeleitet über die Jahresziele des Bundesrates und der Departemente. Im jährlichen Geschäftsbericht gibt der Bundesrat über den Stand der Arbeiten Auskunft. In den Legislaturplanungen zieht der Bundesrat eine Bilanz zur Zielerreichung der vorangehenden Legislatur. Die Ziele sind in den Legislaturplanungen jedoch allgemein formuliert. Auf Massnahmenebene listen diese Planungen vor allem die laufenden und die geplanten Revisionen auf.³⁶ Die Botschaft zur 12. AHV-Revision ist in den Legislaturplanungen 2003–2007 und 2007–2011 als Richtliniengeschäft aufgeführt. Die Ziele der Legislaturplanungen können sich jedoch aufgrund von externen Faktoren ändern. Aufgrund der Entscheidung des Bundesrates, dem Parlament nach dem Scheitern der 11. AHV-Revision rasch eine Neufassung vorzulegen, wurden die Vorbereitungsarbeiten zur 12. AHV-Revision im Vergleich zur Legislaturplanung 2003–2007 und den Jahreszielen des Bundesrates weniger rasch vorangetrieben. Zweitens erwies sich die längerfristige finanzielle Konsolidierung durch die 12. AHV-Revision aufgrund der effektiven wirtschaftlichen und demografischen Entwicklung im Nachhinein als weniger dringend als in den Jahren 2000 bis 2005 befürchtet.
- Nach dem Scheitern der 11. AHV-Revision (Volksentscheid vom 16. Mai 2004) und der Neufassung der 11. AHV-Revision (Parlamentsentscheid vom 1. Oktober 2010) fällte der Bundesrat jeweils rasch *strategische Richtungsentscheide*, die in Planung von Gesetzesrevisionen mündeten. Im Juni 2004 entschied der Bundesrat, sofort Vorbereitungsarbeiten zu einer weiteren AHV-Revision in Angriff zu nehmen. Im Oktober 2010 kündigte der Bundesrat neben Gesetzesänderungen zur Verbesserung der Durchführung der AHV eine Neulancierung der AHV-Reform zur längerfristigen Sicherstellung der Finanzierung der AHV an (vgl. Kapitel 2.2.3).

³⁶ Neu sollen gemäss Aussagen des GS EDI im Rahmen der Legislaturplanung strategische Ziele formuliert werden, inkl. Massnahmen und Wirkungszielen. Damit werde die Legislaturplanung verfeinert und systematischer auf die bisherigen Prioritäten ausgerichtet. Der Bundesrat beabsichtigt, die Legislaturziele im Kollegium intensiver zu diskutieren und vermehrt selbst Prioritäten zu definieren (Aussagen des Bundesrates anlässlich der Anhörungen der Geschäftsprüfungskommissionen beider Räte im Mai 2011).

- Der Bundesrat führte zudem Grundsatzdiskussionen im Zusammenhang mit *Gesetzesvorlagen* (z. B. anlässlich der Verabschiedung der Botschaften zur Neufassung der 11. AHV-Revision, vgl. Kapitel 2.2.3), *Berichten* in Erfüllung von parlamentarischen Vorstössen und teilweise zu Antworten auf einen parlamentarischen Vorstoss. Das GS EDI weist zudem darauf hin, dass der Bundesrat auch sporadische Grundsatzdiskussionen aufgrund des aktuellen Geschehen oder im Zusammenhang mit verwandten Geschäften führte.
- Bei der Weiterentwicklung der AHV konzentrierte sich der Bundesrat auf die Gesetzesebene. Auf *Verordnungsebene* ist sein strategisch relevanter Handlungsspielraum sehr begrenzt (vgl. Kapitel 1.2.2). Die Dokumente des Bundesrates (Legislaturplanungen, Jahresziele) und des EDI (Jahresziele) enthalten keine Planung von Massnahmen auf Verordnungsebene. Einziger Anhaltspunkt findet sich in den Jahreszielen und Massnahmen 2009 des BSV. So soll die Entwicklung, die zu weniger Beitragseingängen in der AHV führen, begrenzt werden (vgl. Kapitel 2.2.4).

2.2.3 Vorbereitung von Gesetzesrevisionen

Nachfolgend wird die Vorbereitung von Gesetzesrevisionen durch den Bundesrat beschrieben. Die wichtigsten Meilensteine in Tabelle 1 aufgeführt. Anschliessend werden die Botschaften zur Neufassung der 11. AHV-Revision (Mitte 2004 bis Ende 2005) und die Massnahmen zur Verbesserung der Durchführung der AHV (Oktober bis Dezember 2010) dargestellt.

Tabelle 1

Vorbereitung von Gesetzesrevisionen durch den Bundesrat: Meilensteine

Zeitpunkt	Akteure	Aktivitäten
16.5.2004	Volk	Ablehnung der 11. AHV-Revision
30.6.2004	Bundesrat	Richtungsentscheide zum weiteren Vorgehen auf Basis einer vom EDI erarbeiteten Gesamtsicht der Sozialversicherungen («Panorama der Sozialversicherungen»)
Jan. und Feb. 2005	EDI	Konsultationen bei politischen Parteien und Sozialpartnern zum weiteren Vorgehen
23.2.2005	Bundesrat	Auftrag an das EDI, zwei Botschaften zur Neufassung der 11. AHV-Revision zu verfassen
14.4.2005– 31.7.2005	EDI	Vernehmlassung zu zentralen Revisionspunkten
21.12.2005	Bundesrat	Verabschiedung von zwei Botschaften zur Neufassung der 11. AHV-Revision (Teil 1: Leistungsseitige Massnahmen; Teil 2: Einführung einer Vorruhestandsregelung)
21.12.2006	Bundesrat	Verabschiedung der Botschaft zur Volksinitiative «Für ein flexibles AHV-Alter» (Die Volksinitiative wurde am 30.11.2008 vom Volk verworfen.)
1.10.2010	Parlament	Ablehnung der Neufassung der 11. AHV-Revision

Zeitpunkt	Akteure	Aktivitäten
1.10.2010	Bundesrat	Ankündigung einer Neulancierung der AHV-Reform
Nov. 2010	EDI	Konsultationen von Parteien und Sozialpartner zum weiteren Vorgehen
3.12.2010	Bundesrat	Verabschiedung der Botschaft zur Verbesserung der Durchführung und Festlegung der nächsten Etappen
17.6.2011	Parlament	Annahme der Vorlage zur Verbesserung der Durchführung der AHV

Neufassung der 11. AHV-Revision

Richtungsentscheide zum weiteren Vorgehen (Juni 2004 bis Februar 2005)

Nach Ablehnung der 11. AHV-Revision durch das Volk unterbreitete das EDI dem Bundesrat ein Aussprachepapier, das eine Gesamtsicht der Sozialversicherungen («Panorama der Sozialversicherungen») beinhaltete (EDI 2004a). Insbesondere wurden drei Szenarien für die Finanzperspektiven erarbeitet, die einen dringenden Handlungsbedarf aufzeigten, und Grundsatzfragen zum weiteren Vorgehen gestellt. Aufgrund dieser Standortbestimmung traf der Bundesrat am 30. Juni 2004 Richtungsentscheide zum weiteren Vorgehen (vgl. EDI 2004b, Bundesrat 2005a). Er beschloss, sofort Vorbereitungsarbeiten zu einer weiteren AHV-Revision in Angriff zu nehmen, mit der die Finanzierung der AHV bis 2020 sichergestellt werden kann. Weitere Eckwerte der Revision sollten Vorschläge zu Mehreinnahmen oder zur Erschliessung neuer Finanzquellen, ein Rentenmodell mit abgestuften Rentenalter, Sparmassnahmen und kostendämpfende Leistungsanpassungen sein. Aufgrund einer Forderung der Eidg. AHV/IV-Kommission sollten zudem alternative Modelle zur Flexibilisierung des Rentenalters wie ein System basierend auf der Lebensarbeitszeit oder Modelle, die Kriterien wie das Einkommen und die Beschwerlichkeit der Arbeit berücksichtigen, geprüft werden. Die Reform sollte in eine Gesamtstrategie eingeordnet und dem Parlament in Etappen vorgelegt werden.

Im Rahmen der Vorarbeiten zur geplanten AHV-Revision beauftragte der Bundesrat die Verwaltung, verschiedene Varianten von sozialverträglichen Vorruhestandsregelungen zu prüfen. Folgende Modelle wurden näher geprüft: Lebensarbeitszeitmodell, Modell einkommensabhängiges Rentenalter, eine Branchenlösung und ein Modell, das eine Vorruhestandsleistung ausserhalb der AHV vorsieht. Im Herbst 2004 untersuchte die Eidg. AHV/IV-Kommission die Finanzperspektiven der AHV bis 2020 anhand dreier Szenarien. Die Modellrechnungen bestätigten den dringenden Handlungsbedarf bezüglich der Finanzierung der AHV. Die Kommission befasste sich zudem mit den vier Modellen der Vorruhestandsregelungen (Bundesrat 2005a).

Anfang 2005 führte das EDI informelle Konsultationen bei politischen Parteien und Sozialpartnern zur Ausrichtung der Revision durch (vgl. EDI 2005, Witschard 2006). Der Bundesrat sah sich aufgrund der Anhörungen in seinem geplanten etappierten Vorgehen zur Reform der AHV bestätigt. Insbesondere zeigten die Hearings, dass eine umfassende strukturelle Revision zur Sicherung der Finanzierung der

AHV bis 2020 scheitern würde. Eine erste rasche Teilrevision der AHV wurde jedoch tendenziell positiv beurteilt. Betreffend die Ausgestaltung eines sozialverträglichen Altersrücktritts konnte anlässlich der Anhörungen eine Präferenz für das Modell der Vorruhestandsleistung festgestellt werden.

Botschaften zur Neufassung der 11. AHV-Revision (Februar bis Dezember 2005)

Aufgrund der verschiedenen Arbeiten und der Ergebnisse der Konsultationen beauftragte der Bundesrat das EDI am 23. Februar 2005, je eine Botschaft über Änderungen im Leistungsbereich und über durchführungstechnische Verbesserungen zu verfassen (vgl. EDI 2005a, Witschard 2006). Eine umfassende Revision, welche die AHV auf eine nachhaltige Finanzierungsgrundlage bis zum Jahr 2020 stellen sollte, wurde vom Bundesrat auf das Jahr 2008 oder 2009 in Aussicht gestellt. Diese Aufteilung der Neufassung der 11. AHV-Revision in Etappen entsprach den Vorgehensbeschlüssen vom Bundesrat vom Juni 2004 und zielte darauf ab, dass die weniger bestrittenen Vorschläge rasch eingeführt werden könnten. Als wesentliche Punkte der Leistungsrevision diskutierte der Bundesrat folgende Massnahmen: einheitliches Rentenalter 65 für Männer und Frauen, Einführung einer Überbrückungsrente für bestimmte Personenkategorien, Aufhebung der Witwenrente für kinderlose Witwen und Teuerungsanpassung der AHV/IV-Renten ab einer Teuerungsschwelle statt in fixem zeitlichen Rhythmus. Der Bundesrat beschloss zudem, nur das Modell der Vorruhestandsleistungen weiter zu verfolgen. Die Idee eines Vorruhestandsmodells, das auf dem Modell der Lebensarbeitszeit aufbaut, gab der Bundesrat jedoch noch nicht definitiv auf. Er beabsichtigte, diese Idee im Rahmen der grossen Revision, die für die Jahre 2008/2009 vorgesehen war, wieder aufzunehmen (Bundesrat 2005b).

Vom 14. April bis zum 31. Juli 2005 führte das EDI ein Vernehmlassungsverfahren zu den zentralen Revisionspunkten durch. Zudem hatten Kantone, politische Parteien, Sozialpartner etc. am 23. und 24. Mai 2005 Gelegenheit, sich an einem Hearing zu den Vorschlägen zu äussern (Bundesrat 2005a). In der Eidg. AHV/IV-Kommission waren der frühe Zeitpunkt der Revision und deren Inhalt umstritten. Die Verwaltung hat die kritischen Äusserungen in der Überarbeitung der Vorschläge berücksichtigt, insbesondere betreffend Überbrückungsrente. Die technischen Punkte der Revision wurden von der Kommission am 30. Juni 2005 gutgeheissen (Bundesrat 2005a).

Am 21. Dezember 2005 verabschiedete der Bundesrat zwei Botschaften zur Neufassung der 11. AHV-Revision (vgl. EDI 2005c). Die erste Botschaft (Bundesrat 2005a) beinhaltete Änderungen im Leistungsbereich und durchführungstechnische Verbesserungen. Die zweite Botschaft (Bundesrat 2005b) schlug die Einführung einer ausserhalb der AHV verankerten Vorruhestandsregelung vor. Der Bundesrat verstand die Neufassung der 11. AHV-Revision als erste Etappe einer schrittweisen umfassenden AHV-Reform. Mit den beiden Botschaften stellte er den Fortbestand des Systems, die Erweiterung der Flexibilisierungsmöglichkeiten beim Altersrücktritt, die Einführung eines neuen Frühpensionierungsmodells für finanziell weniger gut situierte Personen und durchführungstechnische Verbesserungen in den Vordergrund. Mehrere der vorgeschlagenen Massnahmen waren bereits in der 11. AHV-

Revision enthalten.³⁷ Gemäss Bundesrat diene die Neufassung der 11. AHV-Revision nicht dazu, die strukturellen Herausforderungen der AHV zu lösen. Die Vorlagen sollten es ermöglichen, das finanzielle Gleichgewicht der AHV kurz- und mittelfristig zu sichern. In der Einschätzung des Bundesrates war es verfrüht, umfassende Reformvorschläge im Bereich der Leistungen und der Finanzierung vorzuschlagen. Grundlegende Änderungen müssten gründlich untersucht und durchdacht werden. Die Sicherstellung der langfristigen finanziellen Sicherung der AHV sollte in der anstehenden 12. AHV-Revision angegangen werden. Gemäss Bundesrat (2005a) sollte sich die 12. AHV-Revision auch mit der Modernisierung der Strukturen und der Organisation der Versicherung befassen. Zudem betont er, dass im Rahmen der 12. AHV-Revision auch neue Lösungen zur Flexibilisierung des Rentenalters vorgeschlagen werden könnten (Bundesrat 2005b).

Die Neufassung der 11. AHV-Revision sah insbesondere folgende Massnahmen vor (vgl. Tabelle 2):

Tabelle 2

Massnahmen der Neufassung der 11. AHV-Revision

Bereiche	Massnahmen
Anpassungen bei den Leistungen	<ul style="list-style-type: none"> - Einheitliches Rentenalter bei 65 Jahren bei Frauen und Männer - Flexiblere Möglichkeiten beim Vorbezug oder Aufschub der Altersrenten: Vorbezug der ganzen Rente ab 62, Vorbezug der halben Rente ab 60, flexiblere Möglichkeiten des Rentenaufschubs - Änderungen beim AHV-Fonds und beim Anpassungsrythmus der Renten: Der minimale Deckungsbeitrag sollte bei 70 Prozent der AHV-Jahresausgaben festgelegt werden. Falls diese Grenze unterschritten würde, sollten die AHV-Renten nicht mehr automatisch alle zwei Jahre angepasst werden, sondern nur noch, wenn die Teuerung seit der letzten Anpassung mehr als 4 Prozent betragen würde. Sollte der Stand des Fonds unter 45 Prozent sinken, würden die Rentenanpassungen ausgesetzt, bis der Fonds wieder auf 45 Prozent geäuffnet wäre.

³⁷ Neben einer schrittweisen Erhöhung der Mehrwertsteuer um maximal 1.5 Prozent schlug der Bundesrat in der 11. AHV-Revision insbesondere folgende weiteren Massnahmen vor (vgl. Bundesrat 2000): Erhöhung des Rentenalters für Frauen auf 65 Jahre, neue Möglichkeiten zur Flexibilisierung des Rentenbezugs (Möglichkeit des Vorbezugs einer ganzen Rente ab 62 oder einer halben Rente ab 59, Kürzung der vorbezogenen Renten nach sozialen Kriterien), Gleichbehandlung von Witwen und Witnern, langsamere Anpassung der Renten an die Teuerung, Aufhebung des Freibetrags für erwerbstätige Rentnerinnen und Rentner. Hauptgründe für das Scheitern der 11. AHV-Revision waren gemäss BSV der Verzicht des Parlaments auf Massnahmen zugunsten eines flexiblen Altersrücktritts, die Erhöhung des Frauenrentenalters und die Einschränkung des Anspruchs auf die Witwenrente (Bag/Müller/ Schüpbach 2008). In der Einschätzung des BSV (Kaiser-Ferrari/Oezen 2011) erwies sich die 11. AHV-Revision als verfrüht. Sie wurde insbesondere als unverhältnismässiges Opfer für die Frauen empfunden, die in der Revision nicht genügend ausgleichende Elemente für die Heraufsetzung ihres Rentenalters und die Kürzung der Witwenleistungen gefunden hätten.

Bereiche	Massnahmen
Änderungen bei den Beiträgen (erste Botschaft)	- Punktuelle Anpassungen an die neuere Entwicklungen und durchführungstechnische Verbesserungen, insbesondere Abschaffung des Freibetrags für Erwerbstätige im Rentenalter.
Einführung eines neuen Flexibilisierungsmodells (zweite Botschaft)	- Die Vorruhestandsleistungen würden Versicherten zwischen 62 und 65 Jahren angeboten, die bestimmte Einkommensvoraussetzungen erfüllten. Diese Leistungen würden sich am System der Ergänzungsleistungen orientieren, wären jedoch insgesamt grosszügiger ausgestaltet.

Quelle: Bundesrat 2005a und 2005b

Die *Volksinitiative «für ein flexibles Rentenalter»* lehnte der Bundesrat in seiner Botschaft ohne Gegenvorschlag ab (vgl. Bundesrat 2006c, EDI 2006). Gemäss Bundesrat würde die Initiative zu einer generellen Senkung des Rentenalters führen, die den Herausforderungen der demografischen Entwicklung entgegen liefe. Zudem wäre mit der Initiative eine untragbare hohe Belastung für die AHV verbunden. Der Bundesrat erachtete die Neufassung der 11. AHV-Revision als indirekten Gegenvorschlag zur Initiative.

Obwohl sich das *Parlament* teilweise von der ursprünglichen Vorlage des Bundesrates entfernte, hiess es die in der Neufassung der 11. AHV-Revision vorgeschlagenen Massnahmen im Wesentlichen gut (Kaiser-Ferrari/Oezen 2011). In Bezug auf den Vorruhestand trat das Parlament jedoch nicht auf das vorgeschlagene Modell ein.³⁸ Das vom Parlament erarbeitete Kompromissmodell zur Flexibilisierung des Rentenalters verhalf der Vorlage aber nicht zum Durchbruch. Während der Ständerat die Revision guthiess, lehnte der Nationalrat die Revision in der Schlussabstimmung vom 1. Oktober 2010 ab. Nach Aussagen des BSV waren die Polarisierung der Räte und die gute finanzielle Situation der AHV, die gemäss Parlament nicht auf einen dringenden Handlungsbedarf hinwies, für die Ablehnung der Neufassung der 11. AHV-Revision massgebend. Gemäss EDI war die 11. AHV-Revision damit definitiv gescheitert, obwohl sich National- und Ständerat bei sämtlichen umstrittenen Massnahmen einigen konnten (EDI 2010a).

Neulancierung der AHV-Reform

Ankündigung einer Neulancierung der AHV-Reform und Anhörungen (Oktober und November 2010)

Am 1. Oktober 2010 erklärte das EDI nach der Ablehnung der Neufassung der 11. AHV-Revision diese Revision für gescheitert und kündigte gleichzeitig eine Neulancierung der Reform der AHV an (EDI 2010a). Das EDI gab bekannt, zwei Revisionsprojekte parallel, jedoch nach unterschiedlichen Zeitplänen, voranzutreiben. Die für den Betrieb der AHV notwendigen Anpassungen (technische Anpassungen; Behebung von Lücken und Mängeln bei der Beitragserhebung) sollten in einem separaten Gesetzesprojekt rasch vorangetrieben werden. Diese Massnahmen waren gemäss EDI bereits in der Neufassung der 11. AHV-Revision enthalten und fanden

³⁸ Nach Auskunft des BSV bevorzugte die parlamentarische Kommission ein betragsabhängiges Modell.

im Parlament breite Unterstützung. Gleichzeitig sollte ein Revisionsprojekt zur längerfristigen Sicherstellung der Finanzierung der AHV ausgearbeitet werden.

Im November 2010 führte das EDI Konsultationen von Parteien und Sozialpartner zur Frage des weiteren Vorgehens durch (vgl. Bundesrat 2010). Die Anhörungen zeigten auf, dass auf den bisherigen Arbeiten von Bundesrat und Parlament aufgebaut werden kann und bestätigten das vom EDI vorgeschlagene Vorgehen.

Botschaft zur Verbesserung der Durchführung der AHV und Festlegung der nächsten Etappen (Dezember 2010)

Am 3. Dezember 2010 verabschiedete der Bundesrat die Botschaft zur «Verbesserung der Durchführung der AHV» (Bundesrat 2010 und EDI 2010b). Mit dieser Botschaft schlägt der Bundesrat dem Parlament eine technische Gesetzesänderung vor, die Verbesserungen in der Durchführung bringen soll. Da diese Anpassungen unbestritten sind, verzichtete der Bundesrat auf die Durchführung einer Vernehmlassung. Die Vorlage zur Durchführung der AHV war im Parlament unbestritten und wurde am 17. Juni 2011 von beiden Räten angenommen.³⁹ Der Bundesrat geht davon aus, dass diese Revision bereits auf 2012 in Kraft gesetzt werden kann. Die Botschaft konzentriert sich im Wesentlichen auf vier Massnahmen: Anpassungen des Höchstbeitrags der Nichterwerbstätigen; Erleichterung der Beitragserhebung; Einführung der zentralen Kontrolle und Steuerung gewisser Aufgaben (wissenschaftliche Auswertungen zur Verbesserung der Durchführung der AHV; Informatikentwicklung), wobei die Kosten zu Lasten des AHV-Fonds gehen; Schaffung eines Ergänzungsleistungsregisters.

Gleichzeitig entschied der Bundesrat am 3. Dezember 2010, im Lauf des Jahres 2011 die Grundlagen für eine tief greifende AHV-Revision vorzubereiten (EDI 2010b). Unter Mitwirkung der interessierten Kreise (v. a. Sozialpartner, politische Parteien und Kantone) sollen insbesondere Grundlagen für die finanziellen Perspektiven der AHV sowie für die demografische Entwicklung und deren gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen erarbeitet werden. Gemäss Bundesrat sollen mit dieser Revision einerseits die mittelfristig erwarteten, demografisch bedingten finanziellen Probleme gelöst werden. Andererseits wird eine Modernisierung des Vollzugs angestrebt, in dem die Versicherung an neue Prinzipien der Verwaltungsführung angepasst werden soll (bspw. in den Bereichen wie Governance, Risikomanagement, Kontrollsystem und Informatik). Der Bundesrat plant, dem Parlament für beide Teile dieser Reform in der nächsten Legislaturperiode 2012 bis 2015 entsprechende Botschaften vorzulegen. In den beiden Gesprächsrunden im November 2010 und im Sommer 2011 stiess das partizipative Vorgehen des EDI im Grundsatz auf Zustimmung (EDI/BSV 2011). Alle Beteiligten begrüßen den ganzheitlichen Reformansatz des Bundesrates und anerkennen die Finanzperspektiven des EDI als taugliche Basis für die Reform.

³⁹ Curia Vista-Geschäftsdatenbank (www.parlament.ch).

2.2.4 Erlass von Ausführungsbestimmungen

Die Aufgaben des Bundesrates auf Ebene der Ausführungsbestimmungen (Verordnungen, Weisungen) sind vor allem technischer Art (vgl. Kapitel 2.1.2). Beispielsweise passte der Bundesrat periodisch die AHV-Renten an die aktuelle Preis- und Lohnentwicklung (Mischindex) an und revidierte die Mindestbeiträge sowie die sinkende Skala der AHV-Beiträge für Selbständigerwerbende und Personen ohne beitragspflichtigen Arbeitgeber.

Auf Ebene der Ausführungsbestimmungen besteht vor allem bei der *Definition des beitragspflichtigen Einkommens bzw. von Ausnahmen von der Beitragsbemessung* ein gewisser Spielraum für den Bundesrat. Dabei sollen gemäss BSV Entwicklungen begrenzt werden, die zu weniger Beitragseingängen in der AHV führen (vgl. Jahresziele und Massnahmen 2009 des BSV). Nach Auskünften des BSV ist ein zentrales Thema, ob Leistungen von patronalen Wohlfahrtsfonds zum AHV-pflichtigen Lohn gehören oder als beitragsfreie Vorsorgeleistungen davon ausgenommen sind. Der Bundesrat hat die betragtsrechtliche Behandlung von Arbeitgeberleistungen bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses per 1. Januar 2008 präzisiert (EDI 2007).⁴⁰ Diese Präzisierungen haben gemäss Auskünften des BSV eine Grundsatzdiskussion ausgelöst. Der Bundesrat (bzw. das BSV) und das Bundesgericht (sowie einzelne Parlamentarier in ihren Äusserungen im Rahmen der Behandlung der Neufassung der 11. AHV-Revision) vertreten unterschiedliche Auffassungen. (vgl. zur Diskussion auch Grob/Hirt 2009). Der Bundesrat wollte verhindern, dass über grosszügige Abgangsentschädigungen relevante Lohnsummen von der AHV-Beitragspflicht ausgenommen werden. Neben der Ordnungsänderung wollte er dieses Problem nach Auskünften des BSV im Rahmen der Neufassung der 11. AHV-Revision lösen. Gemäss Bundesgericht sind lohnähnliche Leistungen Dritter – und damit auch Leistungen von patronalen Wohlfahrtseinrichtungen – nicht AHV-pflichtig. Laut BSV ist die Frage der Behandlung von Wohlfahrtsfonds nach wie vor hängig. Zudem weist das BSV darauf hin, dass es weitere Tendenzen gebe, Lohnzahlungen von der AHV zu befreien (z. B. durch Pauschalspesen).

Von gewisser Bedeutung ist nach Einschätzung des BSV auch die Einführung eines neuen Systems der Arbeitgeberkontrolle per 1. Januar 2008. Die Kontrollen erfolgen neu nach einheitlichen Kriterien, werden nur noch an Ort und Stelle durchgeführt und orientieren sich verstärkt am Risikoprofil des Arbeitgebers (vgl. EDI 2007). Laut BSV führen die neuen Anforderungen dazu, dass die Arbeitgeberkontrollen systematischer durchgeführt werden, vor allem bei «grossen Risiken».

2.2.5 Rolle des Vorstehers des EDI

Nach Aussagen des GS EDI und des BSV nimmt der Vorsteher des EDI eine Schlüsselrolle bei der Planung und der Vorbereitung von Gesetzesvorlagen ein. Der

⁴⁰ Gemäss der Ordnungsänderung können Sozialleistungen des Arbeitgebers bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses unter gewissen Umständen vom massgebenden Lohn ausgenommen werden. Dies betrifft freiwillige Leistungen des Arbeitgebers an Arbeitnehmende, die in der beruflichen Vorsorge nicht oder lückenhaft versichert sind, und Abgangsentschädigungen für Personen, die aus betrieblichen Gründen (Betriebsschliessungen, -zusammenlegungen und -restrukturierungen) entlassen werden. Laut BSV haben Präzisierungen in der Verordnung eine Grundsatzdiskussion ausgelöst.

Departementschef sei einerseits in laufendem Kontakt mit dem BSV. Dabei nehme er periodisch eine Standortbestimmung vor und diskutiere mit dem Amt mögliche Strategien und Massnahmen. Andererseits bringe er strategische Fragen in den Bundesrat ein und positioniere die Geschäfte in Absprache mit dem Amt. Gemäss GS EDI und BSV waren die Departementsvorsteher sehr aktiv und setzten wichtige strategische Impulse:

- Nach der Ablehnung der 11. AHV-Revision im Juni 2004 gab der Departementschef rasch eine Auslegeordnung (bzw. ein Aussprachepapier) in Auftrag («Panorama der Sozialversicherungen»). Die entsprechende strategische Diskussion im Bundesrat führte dann zu den Richtungsentscheiden betreffend das weitere Vorgehen. Anschliessend führte der Departementschef im Rahmen von Anhörungen systematisch Gespräche mit Kantonen, politischen Parteien und Sozialpartnern (vgl. Kapitel 2.2.3). Der Departementschef prägte den Prozess zur Erarbeitung der Neufassung der 11. AHV-Revision massgebend.
- Nach dem Scheitern der Neufassung der 11. AHV-Revision im Oktober 2010 fällt der Departementschef rasch den Entscheid, die unbestrittenen Elemente der Revision herauszulösen und dem Parlament umgehend entsprechende Gesetzesänderungen vorzuschlagen. Gleichzeitig beschloss er, die Massnahmen zur längerfristigen Sanierung der AHV zu einem späteren Zeitpunkt einzubringen. Nach der Ankündigung einer Neulancierung der AHV-Reform im Oktober 2010 führte der Departementschef bereits im November 2010 Anhörungen von politischen Parteien und Sozialpartnern durch. Dabei diskutierte er das Vorgehen und klärte ab, inwiefern seine Vorgehensstrategie politisch unterstützt wird (vgl. Kapitel 2.2.3).

2.2.6 Einfluss des Parlaments und weiterer Akteure

Das Parlament und weitere Akteure haben die strategische Planung auf verschiedenen Ebenen beeinflusst und geprägt:

- *Vorgehensentscheide:* Nach dem Scheitern der 11. AHV-Revision berücksichtigte der Bundesrat in seiner Entscheidung zum weiteren Vorgehen die Ergebnisse der Anhörungen der Kantone, politischer Parteien und Sozialpartner sowie die Position der Eidg. AHV/IV-Kommission. Insbesondere zeigte sich, dass eine umfassende Revision zur Sicherung der Finanzierung der AHV bis 2020 scheitern würde. Eine rasche erste Teilrevision der AHV wurde jedoch tendenziell positiv beurteilt. Entsprechend stellte der Bundesrat eine umfassende Revision auf einen späteren Zeitpunkt in Aussicht (vgl. Kapitel 2.2.3). Die im Zusammenhang mit der Neulancierung der AHV-Reform im Jahr 2010 durchgeführten Anhörungen von Parteien und Sozialpartnern bestätigten das vom EDI vorgeschlagene Vorgehen (vgl. Kapitel 2.2.3). Die Sozialpartner, die politischen Parteien und die Kantone erklärten sich bereit, gemeinsam mit dem EDI die nächsten Reformschritte anzugehen (EDI/BSV 2011).
- *Gesetzliche Massnahmen:* Bezüglich der in der Neufassung der 11. AHV-Revision vorgeschlagenen Massnahmen berücksichtigte der Bundesrat Vor-

schläge verschiedener Akteure zur Flexibilisierung des Rentenalters. Zudem hat er sich bereit erklärt, verschiedene parlamentarische Vorstösse im Rahmen von zukünftigen Revisionen aufzunehmen:

- *Flexibilisierung des Rentenalters:* Die Eidg. AHV/IV-Kommission forderte im Rahmen der Vorbereitung zur Revision die Prüfung verschiedene Modelle zur Flexibilisierung des Rentenalters. Neben den Finanzperspektiven der AHV bis 2020 befasste sich die Kommission anschliessend mit vier Modellen der Vorruhestandsregelungen (vgl. Kapitel 2.2.3). Der Bundesrat entschied aufgrund der Anhörungen von politischen Parteien und Sozialpartnern, das Modell der Vorruhestandsleistungen weiter zu verfolgen. Der Bundesrat gab jedoch die Idee eines Vorruhestandsmodells, das auf dem Modell der Lebensarbeitszeit aufbaute, nicht definitiv auf und sah vor, dieses Modell in der geplanten umfassenderen Revision zu prüfen. Massgebend dafür war vor allem eine Motion der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats vom 25. November 2004.⁴¹
- *Witwen- und Witwerrenten:* Der Bundesrat verzichtete in der Neufassung der 11. AHV-Revision auf die ursprünglich vorgesehene Aufhebung der Witwenrente für kinderlose Witwen. Grund dafür dürften entsprechende Vorbehalte der Kantone in der Vernehmlassung gewesen sein, die Mehrausgaben bei den Ergänzung- oder den Sozialhilfeleistungen befürchteten (vgl. Bundesrat 2005a). Der Bundesrat erklärte sich jedoch in seiner Antwort vom 14. Mai 2008 auf einen parlamentarischen Vorstoss⁴² zur Motion der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerats vom 26. März 2007 bereit, die Ungleichheit der Stellung der Wittwer mit Kindern an diejenige der Witwen über einen Leistungsausbau anzugleichen.
- *Einführung von Fiskalregeln:* Der Bundesrat hat in Beantwortung zweier parlamentarischer Vorstösse⁴³ in den Jahren 2009 und 2011 seine Absicht bekräftigt, im Rahmen der zukünftigen AHV-Reform Regelbindungen für die AHV zu prüfen und umzusetzen. Damit soll sichergestellt werden, dass die jeweiligen Ausgaben und Einnahmen der AHV auf Dauer im Gleichgewicht sind.
- *Ausführungsbestimmungen:* Das Bundesgericht und das Parlament haben die Diskussionen betreffend den partronalen Wohlfahrtsfonds beeinflusst (vgl. Kapitel 2.2.4).

⁴¹ Im Parlament wurden in den Jahren 2003 und 2004 mehrere Vorstösse eingereicht, die eine Ausarbeitung von Modellen zur Flexibilisierung des Rentenalters (insbesondere unter Berücksichtigung der Beitragsjahre) verfolgten: u. a. Motion Studer vom 24. September 2003, Postulat Meyer-Kaelin vom 6. Mai 2004, Interpellation Studer vom 2. Juni 2004.

⁴² Postulat der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats vom 3. April 2008.

⁴³ Motion Weibel vom 19. März 2009 und Motion Luginbühl vom 16. März 2011.

2.2.7 Information

Wichtigstes Instrument des Bundesrates zur Kommunikation der strategischen Planung waren die Botschaften zu Gesetzesrevisionen, insbesondere die Botschaften zur Neufassung der 11. AHV-Revision (Bundesrat 2005a und 2005b). Wichtige Entschiede und Positionen kommunizierte der Bundesrat (bzw. das EDI) über Medienmitteilungen. Die Informationen zu Revisionsprojekten finden sich auf der Webseite der Behörden (vgl. www.bsv.admin.ch).⁴⁴ Zudem informiert das BSV bei Bedarf über Standortbestimmungen des Bundesrates und Revisionsprojekte in der Fachzeitschrift Soziale Sicherheit.

Weitere wichtige Kommunikationsinstrumente waren informelle Konsultationen (bzw. Anhörungen) von Kantonen, politischen Parteien und Sozialpartnern, Vernehmlassungsverfahren, Antworten auf parlamentarische Vorstösse, strategische Diskussionen mit politischen Parteien (z. B. im Rahmen der Von-Wattenwyl-Gespräche) und der nationale Dialog Sozialpolitik⁴⁵.

3 Beurteilung der strategischen Steuerung der AHV durch den Bundesrat

3.1 Strategische Analyse

Bei der Beurteilung der strategischen Analyse stehen folgende Fragen im Vordergrund:

- Verfügen die Bundesbehörden über geeignete, ausreichende und kohärente Instrumente und Prozesse zur Analyse der Herausforderungen und der Wirkungen geplanter sowie umgesetzter Massnahmen?
- Haben die Bundesbehörden die sich stellenden strategischen Herausforderungen rechtzeitig und angemessen erkannt? Haben sie das Parlament, die Kantone und die Öffentlichkeit angemessen über die Ergebnisse der strategischen Analyse informiert?
- Welches sind die Stärken und Schwächen der strategischen Analyse der AHV? Welcher Verbesserungsbedarf besteht?

3.1.1 Durchführung der strategischen Analyse

Instrumente

Die Bundesbehörden verfügen über ein breites und geeignetes Instrumentarium zur Analyse der sich in der AHV stellenden Herausforderungen sowie der Auswirkungen von bestehenden und geplanten Massnahmen. Positiv hervorzuheben sind insbesondere die statistischen Grundlagen, die Perspektivrechnungen und die verwaltung-

⁴⁴ Ab 5. Oktober 2011 informiert das EDI (bzw. das BSV) über die neue Internetplattform www.ahv-gemeinsam.ch über den Reformprozess zur Sicherung der AHV. Motion Weibel vom 19. März 2009 und Motion Luginbühl vom 16. März 2011.

⁴⁵ Im Rahmen des Dialogs Sozialpolitik diskutiert der Bund (bzw. das EDI) mit Kantonen und Gemeinden regelmässig zentrale Fragen zur Entwicklung der sozialen Sicherheit in der Schweiz (u. a. die Entwicklung der Sozialwerke).

sintern erarbeiteten Analysen und Berichte. Mit Ausnahme vereinzelter Kritik an den Perspektivrechnungen⁴⁶ äussern sich die in den Interviews befragten Personen ebenfalls positiv zu den von den Behörden eingesetzten Instrumenten. Festzuhalten ist jedoch, dass kein Konzeptpapier besteht, das die Ziele, die Instrumente, die Organisation, die Ressourcen und den Handlungsbedarf der strategischen Analyse aufzeigt. Anhand einer entsprechenden Übersicht könnte die Transparenz über das Instrumentarium erhöht und der Handlungsbedarf systematischer begründet werden.

Die Analyseinstrumente sind in den letzten Jahren kontinuierlich ausgebaut und verfeinert worden. Diese Weiterentwicklung der Instrumente ist positiv zu beurteilen. Hervorzuheben sind insbesondere die Verfeinerung und die kontinuierliche Aktualisierung der Annahmen der Perspektivrechnungen durch das BSV, die Zunahme an interdepartemental erarbeiteten Berichten und Strategien⁴⁷ sowie die Entwicklung von Indikatoren zur Alterssicherung durch das BFS.

Aufgrund beschränkter Mittel, noch unklaren Schwerpunkten der geplanten 12. AHV-Revision und anderen Forschungsprioritäten wurden zwischen 2004 und 2010 nur wenige Forschungsprojekte mit Bezug zur AHV durchgeführt. Es bestehen verschiedene Hinweise auf Forschungsbedarf zur AHV, insbesondere betreffend die Ausgestaltung und die Auswirkungen von Massnahmen zur längerfristigen Sicherstellung der Finanzierung der AHV. Die Bundesbehörden hätten die Periode nach Ablehnung der 11. AHV-Revision verstärkt nutzen können, um in Ergänzung zu den Ergebnissen von IDA ForAlt Grundlagen für die geplante umfassende Revision zu erarbeiten. Das BSV hat die Forschung im Hinblick auf die geplante AHV-Reform seit Anfang 2011 verstärkt (vgl. Kapitel 2.1.1). Weiter wird es darum gehen, die Situation von zukünftig einem Armutsrisiko allenfalls von Armut im Alter bedrohten Bevölkerungsgruppen kontinuierlich zu beobachten und bei Bedarf entsprechende Massnahmen zu entwickeln. Aufgrund der vom Bundesrat vorgeschlagenen und vom Parlament angenommenen spezialgesetzlichen Finanzierung (vgl. Ziffer 2.2.3) kann zudem gefordert werden, dass der Evaluation nach Umsetzung von ersten Gesetzesrevisionen und unter Berücksichtigung ein deutlich stärkeres Gewicht beigegeben wird.

Die politische Relevanz und die Kohärenz der von den Bundesbehörden eingesetzten Analyseinstrumente können als gut beurteilt werden. Die Instrumente sind inhaltlich auf die Analyse der sich stellenden Herausforderungen der AHV und der Auswirkungen der Massnahmen ausgerichtet, bauen aufeinander auf und beziehen andere Sozialversicherungen sowie relevante Politikbereiche (z. B. Arbeitsmarktpolitik) grundsätzlich mit ein. Die Analyse der Situation einzelner Gruppen von Rentnerinnen und Rentner, die Auswirkungen der bestehenden und der geplanten Massnahmen auf die Betroffenen sowie die Interdependenzen zwischen der AHV und anderen Sozialversicherungen (u. a. auch die Sozialhilfe) und Politikbereiche könnte jedoch noch verstärkt bzw. verstetigt werden:

⁴⁶ Den Perspektivrechnungen wird vorgeworfen, zu pessimistische Ergebnisse betreffend die finanzielle Situation der AHV zu liefern. Entsprechend wird die Vertrauenswürdigkeit dieses Instruments in Frage gestellt.

⁴⁷ Z. B. Arbeiten des EVD und des EDI betreffend Massnahmen zur Förderung der Arbeitsmarktpolitik älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer; Strategie des Bundesrates für eine schweizerische Alterspolitik, Strategie des Bundesrates zur Armutsbekämpfung (vgl. Kapitel 2.1.1).

- *Politische Relevanz:* Die Instrumente sind primär auf die Analyse der finanziellen Entwicklung der AHV und der finanziellen Auswirkung von konkret geplanten Massnahmen ausgerichtet. Massgebendes Instrument sind die Perspektivrechnungen des BSV. Zudem wurde die wirtschaftliche Situation von Rentnerinnen und Rentnern anhand von Forschungsprojekten untersucht. Verschiedene Berichte des Bundesrates sowie die kürzlich vom BFS publizierten Indikatoren der Alterssicherung geben ebenfalls Hinweise auf mögliche Armutsrisiken im Alter.
- *Innere Kohärenz:* Die verschiedenen Instrumente bauen aufeinander auf. Beispielsweise fliessen die statistischen Grundlagen (AHV-Administrativdaten) in die Perspektivrechnungen ein. Die Ergebnisse der Perspektivrechnungen sind massgebende Bestandteile von Aussprachpapieren, Botschaften und Berichten des Bundesrates. Die Ergebnisse der AHV-Statistik und der Perspektivrechnungen sind zudem Teil der Indikatoren zur Legislaturplanung.
- *Äussere Kohärenz:* Ein grosser Teil der Analysen und Berichte beziehen sich auf mehrere Sozialversicherungen oder berücksichtigen entsprechende Auswirkungen, mindestens in grober Form. Zudem betreffen mehrere Berichte und Strategien des Bundesrates verschiedene Politikbereiche (v. a. auch die Arbeitsmarktpolitik). Die beiden im Zusammenhang mit der AHV durchgeführten Forschungsprojekte betreffen den gesamten Bereich der Alterssicherung (AHV und berufliche Vorsorge).

Die einzelnen Instrumente können wie folgt beurteilt werden:

- Die *AHV-Statistik* ist eine unverzichtbare und zentrale Grundlage der strategischen Analyse. Sie dienen der finanziellen Standortbestimmung, sind Ausgangspunkt der Perspektivrechnungen und ermöglichen die Analyse der Auswirkungen von geplanten Massnahmen.
- Die *Perspektivrechnungen* des BSV sind ein Kerninstrument der strategischen Analyse der AHV. Sie ermöglichen eine vergleichsweise rasche und transparente Abschätzung der finanziellen Entwicklung der AHV unter verschiedenen Rahmenbedingungen. Sie dienen als Grundlage für den Entscheid, zu welchem Zeitpunkt Revisionen zur Sicherstellung der Finanzierung der AHV einzuleiten sind und ermöglichen die Analyse der Auswirkungen von Massnahmen. Durch die Verfeinerung des Berechnungsmodells und aktualisierte Annahmen zur demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung konnten die Perspektivrechnungen verbessert werden. Die meisten in den Interviews befragten Personen beurteilen die heutige Qualität der Perspektivrechnungen als gut. Betont wird jedoch, dass die Ergebnisse immer mit Unsicherheiten behaftet sind. Zu prüfen ist, ob die Perspektivrechnungen anlässlich der Erarbeitung von Grundlagen für eine umfassende AHV-Reform punktuell durch andere Instrumente zu ergänzen sind, beispielsweise durch Gleichgewichtsmodelle (vgl. Kapitel 2.1.1).
- Die *Forschung* ist für die Vorbereitung von Revisionen und die Analyse der Auswirkungen eingeführter Massnahmen von zentraler Bedeutung. In den Jahren 2004 bis 2010 wurden nur wenige Forschungsprojekte mit Bezug zur AHV durchgeführt. Zurückgestellt wurden insbesondere die Konzeption und

die Analyse von Massnahmen zur längerfristigen Sanierung der AHV. Seit Anfang 2011 hat das BSV die Forschung in der AHV intensiviert (vgl. Kapitel 2.1.1). Mit den in die Wege geleiteten Forschungsprojekten kann ein Teil des Forschungsbedarfs zur AHV abgedeckt werden, insbesondere im Hinblick auf die geplante AHV-Reform. Es bestehen folgende Hinweise auf weiteren Forschungsbedarf zur AHV, die sich auf den Zeitraum bis 2010 beziehen:

- Einzelne parlamentarische Vorstösse weisen darauf hin, dass der Bundesrat die Auswirkungen von Massnahmen zur längerfristigen Sanierung der AHV noch ungenügend geklärt hat.⁴⁸
- Das Forschungskonzept «Soziale Sicherheit» (BSV 2007b) führt im Zusammenhang mit der damals geplanten 12. AHV-Revision neben den durchgeführten Forschungsprojekten weitere prioritäre Themen auf, insbesondere die finanziellen Konsolidierung der AHV (einschliesslich Ergänzungsleistungen) und die vertiefte Untersuchung der Determinanten und der Entwicklung vorzeitiger Altersrücktritte. Zudem wird auf weitere wichtige Forschungsthemen hingewiesen, vor allem die Bewältigung der Auswirkungen der demografischen Herausforderungen⁴⁹ und der zunehmenden Frühpensionierungen, die Analyse der Auswirkungen der Globalisierung und der erhöhten Mobilität der Arbeitskräfte auf die AHV und die Entstehung von neuen Risiken und Risikogruppen sowie spezifischer Versicherungsdefizite.
- Gemäss verschiedenen im Rahmen der Interviews befragten Personen besteht ebenfalls Forschungsbedarf, vor allem betreffend die Ausgestaltung und die Auswirkungen von Massnahmen zur Sicherstellung der Finanzierung der AHV.⁵⁰ Kritisiert wird insbesondere, dass der Bundesrat die Auswirkungen der vorgeschlagenen Massnahmen auf die Betroffenen zu wenig untersucht habe. Vereinzelt werden vermehrt interdepartementale und interdisziplinäre Forschungsprogramme gefordert. Es wird darauf hingewiesen, dass der Bund im Rahmen von Pilotprojekten neue Massnahmen (beispielsweise Modelle eines flexiblen Altersrücktritts) hätte austesten und deren Auswirkungen hätte untersuchen können. Einzelne Personen schlagen zudem die Einführung einer Sozialverträglichkeitsprüfung im Zusammenhang mit Gesetzesrevisionen vor. Vereinzelt wird beklagt, dass der Bund in den letzten Jahren nur sehr wenige Forschungsprojekte zur Weiterentwicklung der AHV durchgeführt und die Zeit nicht für grundlegende Diskussionen genutzt habe. Generell beurteilen die Befragten den Forschungsbedarf in der

⁴⁸ Beispielsweise stellte die Interpellation Teuscher vom 3. Juni 2003 verschiedene Fragen zur den Auswirkungen einer Erhöhung des Rentenalters auf 67 Jahre.

⁴⁹ Beispielsweise ist gemäss Forschungskonzept (BSV 2007b) noch ungeklärt, wie eine «Autoregulierung» (bzw. Fiskalregeln) ausgestaltet und in die AHV integriert werden könnte.

⁵⁰ Z. B. Möglichkeiten für eine sozialverträgliche Sanierung der AHV; Auswirkungen einer Erhöhung des Rentenalters im Zusammenhang mit arbeitsmarktbezogenen Fragen sowie Untersuchung entsprechender Auswirkungen auf andere Sozialversicherungen und die Sozialhilfe; Untersuchung von Biografien von Personen mit Erwerbsunterbrüchen sowie Arbeitsmodelle und Arbeitsformen für «leistungsgeschwächte» Personen; Ausgestaltung und Auswirkungen von Modellen des flexiblen Altersrücktritts.

AHV im Vergleich zu den anderen Sozialversicherungen (v. a. Invalidenversicherung und Krankenversicherung) jedoch als geringer.

- Verwaltungsintern erarbeitete *Analyse und Berichte* sind ein wichtiger Pfeiler der strategischen Analyse. Erstens stellen sie eine unverzichtbare Entscheidungsgrundlage für den Bundesrat (Aussprachepapiere) und das Parlament (Botschaften und Gesamtsichten) dar. Zweitens dienen einige Berichte u. a. im Auftrag des Parlaments dazu, spezifische Grundlagen zu erarbeiten oder zu verbessern und Strategien sowie Massnahmenpakete des Bundesrates mit Bezug zur Altersvorsorge zu erarbeiten. Die im Rahmen der Interviews befragten Personen beurteilen die Analyse und Berichte der Verwaltung überwiegend als gut und nützlich. Die Berichte des Perspektivstabs dienen u. a. dem Bundesrat dazu, im Rahmen der Legislaturplanung eine Lageanalyse vorzunehmen. Die Interviews zeigen jedoch, dass diese Berichte für Analysearbeit des BSV keine grosse Bedeutung hat und vom Parlament kaum zur Kenntnis genommen werden dürften.
- Aus den Interviews lässt sich schliessen, dass die *Indikatorensysteme* keine besondere Bedeutung für die strategische Analyse haben. Die Indikatoren zur Legislaturplanung, die im Wesentlichen bereits bestehende Kennzahlen umfassen, haben sich nicht als strategisches Führungsinstrument etabliert. Gegenüber Standortbestimmungen und Aussprachepapieren der Verwaltung dürften sie für die strategischen Diskussionen des Bundesrates eine wesentlich geringere Bedeutung haben. Zudem hat der Bundesrat in den bisherigen Legislaturplanungen keine klar definierten Ziele definiert, die sich auf Indikatoren stützen. Die Indikatoren zur Alterssicherung sind erst kürzlich publiziert worden, könnten sich jedoch für die Lage- und Umfeldanalyse als durchaus nützlich erweisen.

Prozesse

Die strategische Analyse der Alters- und Hinterlassenenvorsorge ist in erster Linie Aufgabe der Bundesämter. Das BSV ist zuständig für die AHV-Statistik, führt die Perspektivrechnungen durch, ist für die Durchführung von Forschungsprojekten verantwortlich und erarbeitet im Auftrag des Vorstehers des EDI, des Bundesrates oder des Parlaments Analysen und Berichte. Das BFS hat seine Analysen im Bereich Altersvorsorge mit den Indikatoren zur Alterssicherung und der Sozialberichterstattung verstärkt.

Das BSV arbeitet in der strategischen Analyse mit Partnern zusammen, beispielsweise mit anderen Bundesämtern, Forschungsinstituten und der Eidg. AHV/IV-Kommission. Die Ergebnisse der strategischen Analyse werden in der Regel publiziert und im Zusammenhang mit Revisionsprojekten den interessierten Kreisen (Kantone, politische Parteien, Sozialpartner etc.) im Rahmen von Konsultationen oder Botschaften zur Diskussion unterbreitet. Neu plant der Bundesrat, die Grundlagen für eine umfassendere AHV-Reform unter Mitwirkung der interessierten Kreise zu erarbeiten. Das Parlament übte über Vorstösse zur Erarbeitung von Analysen und Berichten einen gewissen Einfluss auf die strategische Analyse der Bundesbehörden aus. Die Eidg. AHV/IV-Kommission unterstützte das BSV vor allem bei der

Erarbeitung der Grundlagen für die Neufassung der 11. AHV-Revision (Annahmen zu den Perspektivrechnungen und Analyse verschiedener Vorruhestandsmodelle).

Grundsätzlich sind die Zuständigkeiten und die Prozesse der strategischen Analyse durch die Bundesbehörden als geeignet und kohärent zu beurteilen. Die starke Stellung des BSV in der Erarbeitung von Grundlagen ist im Sinne eines Kompetenzzentrums der Verwaltung zweckmässig. Die Kompetenzen des BSV in der strategischen Analyse (v. a. bezüglich Perspektivrechnungen) werden in den Interviews explizit positiv hervorgehoben. Mehrere Befragte weisen darauf hin, dass die interessierten Kreise (v. a. die Kantone) heute vermehrt in die strategische Analyse miteinbezogen werden wollen. In diesem Zusammenhang sind der Dialog Sozialpolitik und der Entscheid des Bundesrates, die Grundlagen einer umfassenden AHV-Reform unter Mitwirkung der AHV/IV-Kommission und der interessierten Kreise (Kantone, politische Parteien, Sozialpartner etc.) zu erarbeiten, positiv zu würdigen.

3.1.2 Strategische Herausforderungen

Die Bundesbehörden haben die sich für die AHV stellenden strategischen Herausforderungen rechtzeitig und angemessen erkannt. Die vom Bundesrat gesetzten Prioritäten stimmen in hohem Masse mit den Herausforderungen gemäss strategischer Analyse überein (vgl. Kapitel 2.1.3):

- Der Bundesrat hat die strukturellen *finanziellen Herausforderungen* für die AHV aufgrund der demografischen Entwicklung bereits frühzeitig erkannt und als prioritär eingestuft. Die Sicherstellung der mittel- und längerfristigen Finanzierung der AHV war bereits Gegenstand früherer Forschungsprogramme (IDA FiSo und IDA ForAlt) sowie der 11. AHV-Revision (vgl. Bundesrat 2000). Aufgrund von jeweils aktualisierten Perspektivrechnungen hat der Bundesrat periodisch Standortbestimmungen vorgenommen, die Neufassung der 11. AHV-Revision vorangetrieben und die 12. AHV-Revision geplant. Die teilweise geäusserten Vorwürfe, die Perspektivrechnungen des BSV seien als Entscheidungsgrundlage nicht verlässlich und der Bundesrat wolle die AHV-Reform unnötig rasch vorantreiben, sind aus der damaligen Sicht grösstenteils nicht gerechtfertigt. Erstens weist das BSV mit Recht darauf hin, dass die Annahmen zur wirtschaftlichen und vor allem zur demografischen Entwicklung (Wanderungssaldo) kaum vorherzusehen war. Zweitens wurde das Berechnungsmodell laufend den neusten zur Verfügung stehenden Grundlagen angepasst. Drittens scheint es richtig, dass die Bundesbehörden den Berechnungen tendenziell vorsichtige Annahmen zugrunde legen. Allenfalls hätte das Berechnungsmodell des BSV bereits etwas früher verfeinert werden können.
- Ebenfalls erkannt ist, dass die AHV an die *sich ändernden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Erfordernisse* anzupassen ist. Im Vordergrund stehen die Flexibilisierung des Übertritts von der Erwerbstätigkeit in den Ruhestand und die verstärkte Nutzung der Potenziale der Arbeitsmarktbeteiligung älterer Personen.
- Betreffend das *Armutsrisko* älterer Personen wurden die Ergebnisse früherer Armutsstudien (vgl. Bundesrat 2000) durch neuere Erkenntnisse weitestge-

hend bestätigt. Zusammenfassend lässt sich gemäss Bundesrat festhalten, dass die wirtschaftliche Lage der älteren Menschen in der Schweiz aufgrund des Drei-Säulen-Systems mehrheitlich gut ist, die Armutprobleme im Alter jedoch nicht vollständig überwunden sind. Mögliche zukünftig von Altersarmut gefährdete Personengruppen sind grundsätzlich erkannt (vgl. Kapitel 2.1.3). Die Position des Bundesrates, dass sich Massnahmen zur generellen Verbesserung der finanziellen Situation von Rentnerinnen und Rentnern nicht aufdrängen, scheint unter Berücksichtigung der politischen Machbarkeit entsprechender Vorhaben als richtig.

Die in den Interviews befragten Personen bestätigen, dass die sich für die AHV stellenden strategischen Herausforderungen klar sind und von den Bundesbehörden grundsätzlich rechtzeitig erkannt wurden.

3.1.3 Information

Die systematische Information der Bundesbehörden über die Ergebnisse der strategischen Analyse ist positiv zu werten. Der Bundesrat und die Bundesbehörden informieren das Parlament, die interessierten Kreise und die Öffentlichkeit über verschiedene Kanäle und Instrumente. Die im Rahmen der Interviews befragten Personen erachten sich grösstenteils als gut über die Ergebnisse der strategische Analyse informiert. Positiv hervorzuheben sind die systematische Veröffentlichung von Berichten und Analysen (Medienmitteilungen und Webseite des BSV), die umfassenden Botschaften zu Gesetzesrevisionen, die direkten Kontakte mit den interessierten Kreisen und die Informationen in der Fachzeitschrift Soziale Sicherheit.

Hinzuweisen ist jedoch, dass keine periodisch aktualisierte und öffentlich zugängliche Gesamtsicht der Ergebnisse der strategischen Analyse verfügbar ist. Die Informationen werden von den Bundesbehörden entweder jeweils im Hinblick auf konkrete Revisionsprojekte aufbereitet oder finden sich teilweise in Analysen und Berichten.⁵¹ Eine Gesamtsicht (inkl. Analyse der Bezüge zu anderen Sozialversicherungen und Politikbereichen) dürfte es interessierten Kreisen wesentlich erleichtern, sich ein aktuelles Bild über die strategischen Herausforderungen und die Erkenntnisse zu den Auswirkungen von beschlossenen und geplanten Massnahmen zu machen.

3.1.4 Fazit

Die strategische Analyse der Alters- und Hinterlassenenvorsorge durch die Bundesbehörden ist insgesamt positiv zu beurteilen:

- Die Behörden verfügen über geeignete, relevante und kohärente Analyseinstrumente. Hervorzuheben sind die statistischen Grundlagen (AHV-Statistik), die Perspektivrechnungen des BSV und die verwaltungsintern erarbeiteten Analysen und Berichte.

⁵¹ U. a. im Jahresbericht zu den Sozialversicherungen gemäss Artikel 76 ATSG.

- Die Analyseinstrumente sind in den letzten Jahren weiterentwickelt und ausgebaut worden. Hinzuweisen ist insbesondere auf die verfeinerten und auf aktualisierten Annahmen basierenden Perspektivrechnungen, die vermehrt interdepartemental erstellten Berichte mit Bezug zur AHV und die vom BFS kürzlich publizierten Indikatoren zur Alterssicherung
- Die starke Stellung des BSV in der strategischen Analyse und die Erarbeitungsprozesse haben sich grundsätzlich bewährt. Der Entscheid des Bundesrates, die Grundlagen für die geplante umfassende AHV-Reform verstärkt in Zusammenarbeit mit interessierten Kreisen zu erarbeiten und dabei eine gemeinsame Sicht zu entwickeln, ist aus Sicht des politischen Prozesses positiv zu würdigen.
- Der Bundesrat hat die sich für die AHV stellenden strategischen Herausforderungen rechtzeitig und angemessen erkannt. Zudem haben die Bundesbehörden systematisch und umfassend über die Ergebnisse der strategischen Analyse informiert.

Folgende Schwächen bestehen in der strategischen Analyse der AHV:

- In den Jahren 2004 bis 2010 wurden nur wenige Forschungsprojekte mit Bezug zur AHV durchgeführt. Zurückgestellt wurden insbesondere die Konzeption und die Analyse von Massnahmen zur längerfristigen Sanierung der AHV. Die im Jahr 2011 im Hinblick auf die geplante AHV-Reform in die Wege geleiteten Forschungsprojekte leisten jedoch einen Beitrag zur Deckung der Forschungslücken.
- Die Informationen zur strategischen Analyse könnten durch eine periodisch aktualisierte Gesamtsicht der Ergebnisse verbessert werden.

3.2 Strategische Planung

Bei der Beurteilung der strategischen Planung stellen sich folgende Fragen:

- Wie sind die Ziele und die Strategie des Bundesrats angesichts der Herausforderungen, seines Handlungsspielraums und des politischen Umfelds zu beurteilen? Sind die Ziele und die Strategie kohärent? Wie ist die politische Planung des Bundesrats zu beurteilen? Ist sie ziel- und wirkungsorientiert ausgerichtet und kohärent?
- Wie ist die Weiterentwicklung der Gesetzgebung durch den Bundesrat zu beurteilen? Hat der Bundesrat die Reformvorhaben aktiv vorangetrieben? Hat der Bundesrat Dritte ausreichend in die Erarbeitung der Vorlagen miteinbezogen? Sind die Reformvorschläge auf die Herausforderungen abgestimmt, in sich kohärent und auf andere Reformvorhaben abgestimmt?
- Wie sind die Aktivitäten des Bundesrats auf Ebene der Ausführungsbestimmungen zu beurteilen? Hat er seinen Handlungsspielraum angemessen umgesetzt?
- Haben die Bundesbehörden das Parlament, die Kantone und die Öffentlichkeit angemessen über ihre strategische Planung informiert?

- Welches sind die Stärken und die Schwächen der strategischen Planung in der AHV? Welcher Verbesserungsbedarf besteht?

3.2.1 Ziele, Strategie und politische Planung

Strategische Ziele

Die strategischen Ziele des Bundesrates in der AHV sind in den Botschaften zu Gesetzesrevisionen und in den Legislaturplanungen definiert. Im Vordergrund steht die Konsolidierung der AHV. Die Konsolidierung umfasst die Sicherstellung der Finanzierung der AHV unter Berücksichtigung spezifischer Problemlagen verschiedener Personenkategorien und die Anpassung der Leistungen an die sich wandelnden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Erfordernisse (vgl. Kapitel 2.2.1). Dabei konzentriert sich der Bundesrat in erster Linie auf die Sicherstellung der Finanzierung der AHV.

Die vom Bundesrat gesetzten strategischen Ziele sind positiv zu werten. Die strategischen Ziele sind auf die Herausforderungen abgestimmt und in sich kohärent. Zudem hat der Bundesrat die Konsolidierung der AHV bereits frühzeitig als strategisches Ziel definiert. Die Fokussierung auf die Sicherstellung der Finanzierung der AHV entspricht den vom Bundesrat bei den Herausforderungen gesetzten Prioritäten (vgl. Kapitel 3.2.1).⁵²

Strategie des Bundesrates

Wie bereits festgestellt, ist die Strategie des Bundesrates zur Bewältigung der Herausforderungen nicht explizit ausgeführt und dokumentiert (vgl. Kapitel 2.2.1). Klar ist erstens, dass der Bundesrat die AHV über Gesetzesrevisionen in Etappen revidieren will. Dabei sollen die durchführungstechnischen von den politisch-strategisch ausgerichteten Massnahmen getrennt werden. Zweitens hat der Bundesrat in seinen Botschaften die kurzfristig ausgerichteten Massnahmen definiert. Die Strategie des Bundesrates zur Bewältigung der längerfristigen finanziellen Herausforderungen der AHV ist jedoch nicht klar. Zwar lassen sich aus den Legislaturplanungen, den Botschaften des Bundesrates und weiteren Dokumenten Hinweise auf mögliche Massnahmen ableiten. Aufgrund der mehrfachen Ankündigungen, die Massnahmen zur Sicherstellung der Finanzierung der AHV würden im Rahmen einer späteren Revision erarbeitet, ist anzunehmen, dass der Bundesrat die Prioritäten bei den mittel- und längerfristig ausgerichteten Massnahmen noch nicht definiert hat. Für mehrere im Rahmen der Interviews befragte Personen ist die Strategie des Bundesrates ebenfalls nicht klar. Teilweise wird explizit gefordert, dass der Bundesrat seine Strategie klarer kommuniziert.

Der Entscheid des Bundesrates, die AHV über etappierte Gesetzesrevisionen weiter zu entwickeln, scheint richtig und zielführend zu sein. Erstens verfügt der Bundesrat

⁵² Einzelne in den Interviews befragte Personen kritisieren, dass sich der Bundesrat sehr stark auf die Finanzierungsseite und das entsprechende Sanierungsziel konzentriert. Demgegenüber würden die sozialpolitischen Ziele und die Bedürfnisse der Betroffenen in den Hintergrund verdrängt. Gefordert wird, dass der Bundesrat primär von den Sozialzielen ausgeht, diese konkretisiert, die entsprechenden Leistungsanpassungen ableitet und Finanzierungsmöglichkeiten prüft. Die Analyse der strategischen Ziele zeigt jedoch, dass sich der Bundesrat durchaus mit den sozialpolitischen Zielen beschäftigt und unter Berücksichtigung des Ziels der AHV (vgl. Kapitel 1.1) entsprechende Prioritäten gesetzt hat.

auf der Verordnungsebene kaum über strategisch relevante Kompetenzen. Zweitens können in etappierten Gesetzesrevisionen zeitlich unterschiedlich dringende und politisch unterschiedlich umstrittene Massnahmen in geeigneter Weise kombiniert werden. Die Anhörungen bestätigten jeweils den Vorschlag von etappierten Revisionen. Zudem sind die in den bisherigen Revisionen vorgeschlagenen Massnahmen grundsätzlich auf die strategischen Ziele des Bundesrates ausgerichtet.

Das Vorgehen des Bundesrates weist jedoch aus strategischer Sicht Schwächen auf. Zu kritisieren ist in erster Linie, dass die längerfristige Strategie des Bundesrates nicht klar ist und er seine diesbezüglichen Prioritäten nicht offen gelegt hat. Damit hat er den Anspruch an seine strategische Führungsrolle (bzw. an die Staatsleitungsfunktion) bisher noch nicht erfüllt. Aus strategischer Sicht hat der Bundesrat den längerfristig ausgerichteten Massnahmen zu wenig Gewicht beigemessen:

- Erstens haben die Bundesbehörden die längerfristigen Massnahmen konzeptionell noch nicht ausreichend entwickelt und deren Auswirkungen geklärt (vgl. Kapitel 3.1.1).
- Zweitens ist nicht nachvollziehbar, inwiefern sich die bisher vorgeschlagenen Massnahmen in ein Gesamtkonzept der AHV-Reform einordnen. Damit ist die Kohärenz der kurzfristigen Massnahmen (z. B. gemäss Neufassung der 11. AHV-Revision) als Teil der schrittweisen umfassenden AHV-Reform nicht sichergestellt.
- Drittens ist die strategische Position des Bundesrates für das Parlament und die übrigen interessierten Kreise nicht klar. Diesbezüglich hat der Bundesrat seine Führungsverantwortung nicht in ausreichendem Masse wahrgenommen.

Aufgrund der geführten Interviews stellen sich zudem gewisse Fragen betreffend das Vorgehen des Bundesrates bei den bisherigen Revisionsprojekten:

- Erstens erwiesen sich die 11. AHV-Revision und die Neufassung der 11. AHV-Revision zeitlich tendenziell als zu früh. Allenfalls hätte der Bundesrat die entsprechenden Vorlagen dem Parlament zu einem späteren Zeitpunkt vorlegen sollen. Einschränkend ist jedoch darauf hinzuweisen, dass der Handlungsbedarf aus damaliger Sicht gegeben war.
- Zweitens hätte der Bundesrat dem Parlament die durchführungstechnischen Massnahmen bereits zu einem früheren Zeitpunkt in einer Gesetzesvorlage unterbreiten können. Aus strategischer Sicht hätte der Bundesrat dadurch jedoch nicht sehr viel gewonnen.

Politische Planung des Bundesrates

Die politische Planung des Bundesrates über die bisherigen Legislaturplanungen (vgl. Kapitel 2.2.2) weist verschiedene Schwächen auf. Erstens sind die Ziele der Legislaturplanung sehr allgemein formuliert und erfüllen damit die Anforderungen an eine ziel- und wirkungsorientierte Planung nicht. Zweitens enthält die Legislaturplanung keine strategischen Prioritäten bei den Massnahmen (inkl. Wirkungszielen).⁵³ Drittens erwiesen sich die Legislaturplanungen aufgrund der politischer

⁵³ Verschiedene in den Interviews befragte Personen teilen die Ansicht, dass die Legislaturplanungen allgemein gehalten sind und kaum strategische Elemente beinhalten.

Entscheide zur 11. AHV-Revision und zur Neufassung der 11. AHV-Revision für die Planung von Gesetzesvorlagen (z. B. 12. AHV-Revision) nur sehr bedingt relevant. Abzuwarten bleibt, inwiefern die in Aussicht gestellten Änderungen an der Legislaturplanung (verstärkte Priorisierung durch den Bundesrat, Konkretisierung der Ziele und Massnahmen) umgesetzt werden und wie sie sich auf die Praxis der politischen Planung auswirken.

Der Bundesrat plante die Reformprojekte in erster Linie aufgrund von Standortbestimmungen und Aussprachen nach politischen Entscheiden (Ablehnung der 11. AHV-Revision durch das Volk und Ablehnung der Neufassung der 11. AHV-Revision durch das Parlament). Diese Richtungsentscheide sind aus Sicht der strategischen Steuerung positiv zu beurteilen:

- Erstens handelte der Bundesrat nach den jeweiligen Entscheiden des Volkes und des Parlament sehr rasch und übernahm seine Führungsverantwortung. Eine massgebende Rolle kam dabei dem Departementsvorsteher des EDI zu.
- Zweitens plante er die Gesetzesrevisionen in zeitlicher und inhaltlicher Hinsicht. Bei den unverzüglich auszuarbeitenden Gesetzesvorlagen (z. B. Neufassung 11. AHV-Revision) definierte er Vorgaben zu den Zielen und den Massnahmen.
- Drittens berücksichtigte der Bundesrat bei seiner Vorgehensplanung die in Anhörungen geäusserten Einschätzungen wichtiger politischer Akteure zur Ausrichtung und zur Etappierung der Revisionsvorlagen. Beispielsweise beschränkte sich der Bundesrat bei der Neufassung der 11. AHV-Revision aufgrund der Konsultationen auf weniger bestrittene Vorschläge und verschob die zu Beginn geplante Vorlage zur Sicherstellung der Finanzierung der AHV bis 2020 auf einen späteren Zeitpunkt (vgl. auch Kapitel 2.2.6). Die vom EDI jeweils durchgeführten Anhörungen zum Handlungsbedarf und zur Ausrichtung der geplanten Revisionen werden von mehreren in den Interviews befragten Personen explizit positiv erwähnt.
- Viertens war die Planung der Gesetzesrevisionen auf die strategischen Ziele bzw. die Herausforderungen in der AHV abgestimmt. Die Revisionen bauten aufeinander auf und waren damit zueinander kohärent (vgl. auch Kapitel 3.2.2).

3.2.2 Vorbereitung von Gesetzesrevisionen

Die Vorbereitung der Gesetzesrevisionen in der AHV durch den Bundesrat ist positiv zu beurteilen:

- Wie erwähnt, handelte der Departementsvorsteher des EDI nach den Entscheiden zur 11. AHV-Revision (Mai 2004) und zur Neufassung der 11. AHV-Revision (Oktober 2010) jeweils sehr rasch. Er beauftragte das EDI, ein Aussprachepapier («Panorama der Sozialversicherungen») bzw. eine Informationsnotiz (Neulancierung der AHV-Reform) zu erstellen und führte entsprechende strategische Diskussionen mit dem Bundesrat. Aufgrund dieser Aussprachen fällte der Bundesrat jeweils Richtungsentscheide betreffend das weitere Vorgehen. Damit nahm der Bundesrat seine Führungsverantwortung

tung war. Er definierte die Ausrichtung, den Inhalt und die Etappierung der unverzüglich auszuarbeitenden Gesetzesvorlagen. Beispielsweise entschied sich der Bundesrat im Rahmen der Neufassung der 11. AHV-Revision zu einem frühen Zeitpunkt für das Modell der Vorruhestandsregelung zur Flexibilisierung des Altersrücktritts.

- Der Bundesrat berücksichtigte in der konkreten Ausgestaltung der Revisionsvorlagen die Einwände und Vorschläge der im Rahmen der Anhörungen und der Vernehmlassung konsultierten Akteure. Beispiele für die Berücksichtigung von Anliegen Dritter sind die Prüfung verschiedener Modelle zur Flexibilisierung des Rentenalters und der Verzicht auf die Aufhebung der Witwenrente für kinderlose Witwen (Neufassung 11. AHV-Revision) sowie die Absicht, in einer zukünftigen Revision eine Regelbindung der AHV zu prüfen und umzusetzen. (vgl. Kapitel 2.2.6). Die Beispiele zeigen, dass der Bundesrat die interessierten Kreise ausreichend in die Ausarbeitung der Gesetzesvorlagen einbezogen hat. Gemäss Ankündigung des Bundesrates soll die Mitwirkung der Eidg. AHV/IV-Kommission und der interessierten Kreise an der Ausarbeitung der AHV-Reform noch verstärkt werden.
- Die Revisionen sind grundsätzlich auf die strategischen Ziele des Bundesrates ausgerichtet und bauen inhaltlich sowie zeitlich aufeinander auf. Beispielsweise übernahm der Bundesrat in der Neufassung der 11. AHV-Revision verschiedene bereits in der 11. AHV-Revision vorgeschlagenen Massnahmen (vgl. Kapitel 2.3.3). Die in der Botschaft zur Durchführung der AHV vorgesehenen Massnahmen waren bereits in der Neufassung der 11. AHV-Revision enthalten.
- Die Neufassung der 11. AHV-Revision war (sofern notwendig) auf andere Sozialversicherungen und andere Reformvorhaben abgestimmt. Beispiel sind die vorgeschlagenen Anpassungen der Ergänzungsleistungen und des Arbeitslosenversicherungsgesetzes auf die Vorruhestandsleistung sowie die Abstimmung zwischen der AHV-Revision und den Massnahmen zur Förderung der Arbeitsmarktbeteiligung von älteren Arbeitskräften.
- Die Neufassung der 11. AHV-Revision war grundsätzlich wirkungsorientiert ausgestaltet, v. a. in finanzieller Hinsicht (z. B. Regelung der Anpassung der Renten) und bezüglich flexiblerer Rücktrittsmöglichkeiten. Die Botschaft analysiert die Auswirkungen auf die finanzielle Entwicklung der AHV und auf die Betroffenen (u. a. Beispielrechnungen) sowie die Auswirkungen auf andere Sozialversicherungen und die Sozialhilfe.

3.2.3 Erlass von Ausführungsbestimmungen

Der Bundesrat verfügt in der AHV auf Ebene der Ausführungsbestimmungen (Verordnungen, Weisungen) einen geringen strategisch relevanten Handlungsspielraum. Der Bundesrat (bzw. das BSV) hat diesen Handlungsspielraum grundsätzlich erkannt und ist entsprechend aktiv geworden. Zu nennen sind insbesondere die Massnahmen zur Begrenzung von Entwicklungen, die zu weniger Beitragseingängen in der AHV führen (Verordnungsänderung und Vorschläge im Rahmen der Neufassung der 11. AHV-Revision betreffend patronale Wohfahrtsfonds, vgl. Kapitel 2.2.4).

Ebenfalls von einer gewissen Bedeutung sind die neuen Anforderungen an die Arbeitgeberkontrolle.

Wichtig ist, dass die Frage der Behandlung von Wohlfahrtsfonds gelöst wird. Zudem sollte das BSV weitere Tendenzen zur Befreiung von Lohnzahlungen von der AHV beobachten (z. B. durch Pauschalspesen) und dem Departementsvorsteher bei Bedarf entsprechende Massnahmen vorschlagen.

3.2.4 Information

Die Information der Bundesbehörden zur strategischen Planung ist überwiegend positiv zu beurteilen. Hervorzuheben sind die systematische Kommunikation wichtiger Entscheide über Medienmitteilungen, die umfassenden Informationen zu Gesetzesvorlagen in Botschaften und Fachartikeln sowie die direkten Kontakte des EDI mit interessierten Kreisen (Kantone, politische Parteien, Sozialpartner etc.). Die Botschaften des Bundesrates werden von den im Rahmen der Interviews befragten Personen überwiegend positiv beurteilt. Sie werden als umfassend und informativ erachtet. Die Information und der Austausch mit wichtigen politischen Akteuren dürften durch den Entscheid des Bundesrates, die interessierten Kreise zukünftig stärker in die Erarbeitung einer umfassenden Reformvorlage einzubeziehen, noch intensiver werden.

Verbesserungsbedarf besteht vor allem bei der Kommunikation der Strategie des Bundesrates zur längerfristigen Sicherstellung der Finanzierung der AHV.

3.2.5 Fazit

Die strategische Planung der Weiterentwicklung der AHV durch den Bundesrat kann mehrheitlich positiv beurteilt werden:

- Der Bundesrat definierte frühzeitig klare strategische Ziele, die auf die Herausforderungen abgestimmt sind.
- Nach politischen Entscheiden zu Gesetzesvorlagen (11. AHV-Revision und Neufassung der 11. AHV-Revision) reagierte der Bundesrat sehr rasch und fällte Richtungsentscheide für die zukünftige Weiterentwicklung der AHV. Bei diesen Richtungsentscheiden berücksichtigte der Bundesrat u. a. die Einschätzungen der Kantone, politischer Parteien und der Sozialpartner.
- Der Entscheid des Bundesrates, die AHV durch etappierte Gesetzesrevisionen zu revidieren, ist zweckmässig und politisch abgestützt. Der Bundesrat wirkte bei der Planung der zu erarbeitenden Gesetzesvorlagen über Vorgaben zu Zielen und Massnahmen aktiv mit (v. a. Neufassung 11. AHV-Revision). Die vom Bundesrat definierten Etappen bauen auf früheren Arbeiten auf und sind kohärent.
- Die Vorbereitung der Neufassung der 11. AHV-Revision ist positiv zu beurteilen. Die Vorlage war auf die Herausforderungen und die strategischen Ziele des Bundesrates abgestimmt. Sie baute wesentlich auf den Arbeiten zur 11. AHV-Revision auf und war auf andere Sozialversicherungen sowie

die Massnahmen zur Förderung der Arbeitsmarktbeteiligung älterer Arbeitskräfte abgestimmt. Zudem war die Vorlage grundsätzlich wirkungsorientiert ausgestaltet, v. a. hinsichtlich der Finanzierung der AHV und den finanziellen Auswirkungen für die Betroffenen. Die Gesetzesvorlage zur Verbesserung der Durchführung der AHV beinhaltet die politisch nicht umstrittenen durchführungstechnischen Massnahmen der Neufassung der 11. AHV-Revision und ist damit ebenfalls kohärent. Die Absicht des Bundesrates, die Massnahmen der geplanten umfassenden AHV-Reform in verstärkter Zusammenarbeit mit den interessierten Kreisen zu erarbeiten, ist aus Sicht des politischen Prozesses ebenfalls positiv zu würdigen.

- Auf Verordnungsebene hat der Bundesrat (bzw. das BSV) den vergleichsweise geringen Handlungsspielraum erkannt und ist entsprechend aktiv geworden.
- Die systematische und umfassende Information der Bundesbehörden zu wichtigen Entscheiden und den Gesetzesrevisionen ist ebenfalls positiv. Besonders hervorzuheben sind die umfassenden Botschaften zu Gesetzesvorlagen und die direkten Kontakte des EDI mit interessierten Kreisen über Anhörungen.

Schwächen bestehen vor allem bei der noch nicht ersichtlichen Strategie des Bundesrates zur Sicherstellung der Finanzierung der AHV und der politischen Planung:

- Die Strategie des Bundesrates zur längerfristigen Sicherstellung der Finanzierung der AHV ist nicht klar. Die Strategie zeigt die vom Bundesrat priorisierten Massnahmen zur Sicherstellung der Finanzierung der AHV und deren Auswirkungen nicht auf. Durch die Erarbeitung einer langfristigen Strategie würde der Bundesrat seine Führungsrolle wahrnehmen, die Grundlagen und die Leitlinien für die politische Diskussion schaffen und die Ausarbeitung sowie die Planung von kohärenten Gesetzesvorlagen erleichtern.
- Bei der politischen Planung des Bundesrates bestehen ebenfalls Schwächen. Erstens könnte er die Legislaturplanung dazu nutzen, um konkrete und verbindliche Ziele und Massnahmen vorzugeben, die sich an der übergeordneten Strategie orientieren. Zweitens sollten die einzelnen Gesetzesvorlagen Teil der Strategie und zu dieser kohärent sein.

4 Gesamtbeurteilung

Die strategische Steuerung der AHV durch den Bundesrat ist mehrheitlich positiv zu beurteilen:

- Die Bundesbehörden verfügen über geeignete, relevante und aufeinander abgestimmte Analyseinstrumente, die in den letzten Jahren weiterentwickelt und ausgebaut worden sind. Hervorzuheben sind insbesondere die statistischen Grundlagen, die Perspektivrechnungen und die verwaltungsintern erarbeiteten Analysen und Berichte.
- Der Bundesrat hat die sich für die AHV stellenden strategischen Herausforderungen rechtzeitig und angemessen erkannt. Seine strategischen Ziele sind auf die Herausforderungen abgestimmt.

- Drittens hat der Bundesrat nach Ablehnung der 11. AHV-Revision (inkl. Neufassung) seine Führungsrolle wahrgenommen und rasch Richtungsentscheide zum weiteren Vorgehen gefällt. Das Vorgehen mit etappierten Gesetzesrevisionen zur Weiterentwicklung der AHV war (bzw. ist) zweckmässig und politisch abgestützt.
- Viertens hat der Bundesrat (bzw. das EDI) die Eidg. AHV/IV-Kommission, die interessierten Kreise (Kantone, politische Parteien, Sozialpartner) und parlamentarische Vorstösse grösstenteils angemessen bei der Planung und der Erarbeitung der Gesetzesrevisionen berücksichtigt. Durch das vom Bundesrat geplante partizipative Vorgehen zur Erarbeitung der Grundlagen und der Massnahmen der umfassenderen AHV-Reform dürfte sich der Einbezug der interessierten Kreise zukünftig noch verstärken.
- Fünftens sind die vom Bundesrat vorgelegten Gesetzesrevisionen (insbes. die Neufassung 11. AHV-Revision) auf die übergeordneten Ziele abgestützt und kohärent.
- Sechstens haben die Bundesbehörden zu den Ergebnissen der strategischen Analyse und den Gesetzesrevisionen systematisch und umfassend informiert.

Die strategische Steuerung der AHV durch den Bundesrat weist jedoch verschiedene Schwächen auf:

- Erstens wurden in den Jahren 2004 bis 2010 nur wenige Forschungsprojekte mit Bezug zur AHV durchgeführt. Zurückgestellt wurden insbesondere die Konzeption und die Analyse von Massnahmen zur längerfristigen Sanierung der AHV. Durch eine Verstärkung der Forschung hätte der Bundesrat zu einem frühen Zeitpunkt eine fundierte Grundlage für die Strategiediskussion des Bundesrates und die politische Diskussion schaffen können. Mit den seit Mitte 2011 in die Wege geleiteten Forschungsprojekten im Hinblick auf die geplante AHV-Reform kann jedoch ein Teil des Forschungsbedarfs abgedeckt werden.
- Zweitens ist die Strategie des Bundesrates zur längerfristigen Sicherstellung der Finanzierung der AHV nicht klar. Die Strategie zeigt die vom Bundesrat priorisierten Massnahmen zur Sicherstellung der Finanzierung der AHV und deren Auswirkungen nicht auf. Durch die Erarbeitung einer langfristigen Strategie würde der Bundesrat seine Führungsrolle stärker wahrnehmen.
- Drittens bestehen bei der politischen Planung Schwächen. Insbesondere könnte der Bundesrat die Legislaturplanung dazu nutzen, um konkrete und verbindliche Ziele und Massnahmen vorzugeben, die sich an der übergeordneten Strategie orientieren.
- Viertens könnte der Bundesrat die Informationen zur strategischen Steuerung durch Übersichtsdokumente weiter optimieren. Beispielsweise wären eine periodisch aktualisierte Gesamtsicht der Ergebnisse der strategischen Analyse und ein öffentlich zugängliches Strategiepapier für den politischen Prozess nützlich.

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AHVG	Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung
ATSG	Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.4.1999 (SR 101)
BFS	Bundesamt für Statistik
BK	Bundeskanzlei
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
GS-EDI	Generalsekretariat des Eidgenössischen Departement des Innern
IDA	Interdepartementale Arbeitsgruppe
IV	Invalidenversicherung
OV-EDI	Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement des Innern
MWST	Mehrwertsteuer
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SGK-N	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats

Materialien- und Dokumentenverzeichnis

Bag Fatos, Müller Stefan, Schüpbach Salome 2008:60 Jahre AHV – die Entwicklung dieser Sozialversicherung, in: Soziale Sicherheit CHSS 6/2008.

Bonoli Giuliano, Bertozzi Fabio, Wichmann Sabine 2008: Anpassung der Rentensysteme in der OECD: Reformmodelle für die Schweiz? BSV-Forschungsbericht 5/08, Chavannes-près-Renens.

Brunner-Patthey Olivier und Wirz Robert 2005: Vergleich zwischen der AHV und Beruflichen Vorsorge (BV) aus wirtschaftlicher Sicht, Forschungsbericht Nr. 5/05 Bundesamts für Sozialversicherungen, hrsg. durch Eidg. Departement des Innern, Bern.

Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) 2005:Die Wirtschaftlichkeit der Altersvorsorgesysteme im Vergleich, Medienmitteilung vom 23. März 2005.

Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) 2006: Auswirkungen der neuen Bevölkerungsszenarien des BFS auf die Finanzierung der AHV, Bern.

Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) 2007a:Bericht Rentenvorbezug der Frauen und Männer, Bern.

Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) 2007b: «Soziale Sicherheit». Forschungskonzept 2008–2011, Bern.

Bundesamt für Sozialversicherungen 2008a: Wirtschaftliche Lage der Pensionierten und Erwerbstätigen gleicht sich an, Armutsrisiko verlagert sich. Medienmitteilung vom 10. April 2008, Bern.

Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) 2008b: Reform der Altersvorsorge in Europa – Modelle für die Schweiz?, Medienmitteilung vom 8. September 2008, Bern.

Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) 2008c: Zukunft der Sozialwerke. Bericht für die Bundesratsklausur vom 26. November 2008, Bern.

Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) 2008d: Neue AHV-Nummer: Die Einführung läuft erfolgreich, Medienmitteilung vom 18.11.2008, Bern.

Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) 2010: Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2010. Gesamtrechnung, Hauptergebnisse und Zeitreihen der AHV, IV, EL, BV, KV, UV, EO, ALV, FZ, Bern.

Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) 2011a: AHV-Statistik 2010, Bern.

Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) 2011b: Finanzperspektiven der AHV 2011: Grundlagen, neue Hypothesen und Auswirkungen, Faktenblatt vom 4. Mai 2011.

Bundesamt für Statistik (BFS) 2011a: Indikatoren zur Alterssicherung. Resultate der Schlüsselindikatoren. BFS Aktuell, Neuchâtel.

Bundesamt für Statistik (BFS) 2011b: Statistischer Sozialbericht Schweiz 2011. Bericht des Bundesrates vom 18.05.2011 in Erfüllung des Postulats «Legislatur. Sozialbericht» (2002 P 01.3788), Neuchâtel.

Bundeskanzlei BK (Hrsg.) 2003: Herausforderungen 2003–2007. Trendentwicklung und mögliche Zukunftsthemen für die Bundespolitik. Bericht des Perspektivstabs der Bundesverwaltung, Bern.

Bundeskanzlei BK (Hrsg.) 2007: Herausforderungen 2007–2011. Trendentwicklungen und mögliche Zukunftsthemen für die Bundespolitik. Bericht des Perspektivstabs der Bundesverwaltung, Bern.

Bundeskanzlei BK (Hrsg.) 2011: Perspektiven 2025. Lage- und Umfeldanalyse sowie Herausforderungen der Bundespolitik, Bern.

Bundesrat 2000: Botschaft über die 11. Revision der Alters- und Hinterlassenenversicherung und die mittelfristige Finanzierung des Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 2. Februar 2000.

Bundesrat 2004: Bericht über die Legislaturplanung 2003–2007. Die Strategie des Bundesrates, Bern.

Bundesrat 2005a: 11. AHV-Revision (Neufassung). Erste Botschaft betreffend: AHV-Ausgleichsfonds, einheitliches Rentenalter 65 für Männer und Frauen, Erweiterung des Vorbezugs- und Aufschubregelungen, Aufhebung des Freibetrags für Erwerbstätige im Rentenalter, Massnahmen betreffend die Umsetzung der Versicherung vom 21. Dezember 2005, Bern.

Bundesrat 2005b: 11. AHV-Revision (Neufassung). Zweite Botschaft betreffend die Einführung einer Vorruhestandsleistung vom 21. Dezember 2005, Bern.

Bundesrat 2005c: Rentenwachstum in der Invalidenversicherung: Überblick über die Faktoren des Rentenwachstums und die Rolle des Bundes. Bericht vom 19. August 2005 der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats. Stellungnahme des Bundesrates vom 21. Dezember 2005, Bern.

Bundesrat 2006a: Bericht des Bundesrates über seine Geschäftsführung und die Schwerpunkte der Verwaltungsführung im Jahre 2004 vom 16. Februar 2005, Bern.

Bundesrat 2006b: Bericht über die Entwicklung der Sozialwerke und die Stabilisierung der Soziallastquote in Erfüllung des Postulats 00.3743 Baumann J. Alexander vom 15. Dezember 2000, Bericht des Bundesrates vom 17. März 2006, Bern.

Bundesrat 2006c: Botschaft zur Volksinitiative «für ein flexibles AHV-Alter» vom 21. Dezember 2006, Bern.

Bundesrat 2006d: Botschaft über die Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Anpassung des Mindestumwandlungssatzes) vom 22. November 2006, Bern.

Bundesrat 2007: Strategie für eine schweizerische Alterspolitik. Bericht des Bundesrates vom 19. August 2007 in Erfüllung des Postulates Leutenegger Oberholzer (03.3541) vom 3. Oktober 2003, Bern.

Bundesrat 2008: Botschaft über die Legislaturplanung 2007–2011 vom 23. Januar 2008; Bern.

Bundesrat 2009: Aktualisierung der Berechnungsgrundlagen zur Erstellung von Perspektivrechnungen in der AHV, Bericht des Bundesrates vom 28. Januar 2009 in Erfüllung des Postulats Schelbert Louis (07.3396) vom 20. Juni 2007, Bern.

Bundesrat 2010a: Gesamtschweizerische Strategie zur Armutsbekämpfung. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion (06.3001) der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit NR (SGK-N) vom 13. Januar 2006, 31. März 2010, Bern.

Bundesrat 2010b: Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) (Verbesserung der Durchführung) vom 3. Dezember 2010, Bern

Bundesrat und Eidg. Departement des Innern EDI (Hrsg.) 2011: Neue Finanzperspektiven für die AHV, Medienmitteilung vom 4.5.2011, Bern.

Eidg. Departement des Innern (EDI) 2004a: Panorama der Sozialversicherungen. Standortbestimmung, Perspektiven und zukünftige Massnahmen, Bern.

Eidg. Departement des Innern (EDI) 2004b: «Panorama der Sozialversicherungen»: Bundesrat fällt Richtungsentscheide, Medienmitteilung vom 30. Juni 2004.

Eidg. Departement des Innern (EDI) 2005a: Neue AHV-Revision: Zwei Botschaften bis zum Herbst, Medienmitteilung vom 23. Februar 2005.

Eidg. Departement des Innern (EDI) 2005b: Die Wirtschaftlichkeit der Altersvorsorgesysteme im Vergleich, Medienmitteilung vom 23. März 2005.

Eidg. Departement des Innern (EDI) 2005c: 11. AHV-Revision: Bundesrat verabschiedet zwei Botschaften, Medienmitteilung vom 21. Dezember 2005, Bern.

Eidg. Departement des Innern (EDI) 2006: Der Bundesrat lehnt die Initiative für ein flexibles AHV-Alter ab, Medienmitteilung, Bern.

Eidg. Departement des Innern (EDI) 2007: Änderungen der AHV-Verordnung auf den 1. Januar 2008, Medienmitteilung vom 17.10.2007.

Eidg. Departement des Innern (EDI) 2008: Neue AHV-Nummer: Inkraftsetzung und Ausführungsbestimmungen, Medienmitteilung vom 7.11.2007.

Eidg. Departement des Innern (EDI) 2009a: Aktualisierte Finanzperspektiven für die AHV, Medienmitteilung vom 28. Januar 2009, Bern.

Eidg. Departement des Innern (EDI) 2009b: Bessere soziale Sicherheit für Kulturschaffende, Medienmitteilung vom 30.9.2009, Bern.

Eidg. Departement des Innern (EDI) 2010a: Reform der AHV: Schritte nach dem Parlamentsentscheid – Das EDI sieht zwei parallele Reformen nach Konsultationen vor, Medienmitteilung vom 1.10.2010, Bern.

Eidg. Departement des Innern (EDI) 2010b: Reform der AHV: Botschaft für Verbesserung der Durchführung und Festlegung der nächsten Etappen, Medienmitteilung vom 3.12.2010, Bern.

Eidg. Departement des Innern (EDI) 2010c: Anpassung der AHV/IV-Renten, neue Grenzbeträge in der beruflichen Vorsorge, Medienmitteilung vom 24.9.2010, Bern.

Eidg. Departement des Innern (EDI) und Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) 2011: ahv-gemeinsam.ch – AHV-Reformprozess erhält eigene Plattform, Medienmitteilung vom 5.10.2011.

Eidg. Volkswirtschaftsdepartement (EVD) und Eidg. Departement des Innern (EDI) 2005: Partizipation älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Synthesebericht. Massnahmenvorschläge: Bereiche Sozialversicherungen, Gesundheit am Arbeitsplatz, Arbeitsmarktfähigkeit, November 2005, Gemischte EVD/EDI Leistungsgruppe «Partizipation älterer Arbeitnehmer», Bern.

Grob Franziska und Hirt Margot 2009: Wohlfahrtsfonds aus Sicht der AHV, in: Schweizer Personalvorsorge 03–09.

Interdepartementale Arbeitsgruppe IDA ForAlt 2003: Synthesebericht zum Forschungsprogramm zur längerfristigen Zukunft der Alterssicherung (IDA For Alt), Bern.

Kaiser-Ferrari Martin und Oezen Sibel 2011: AHV-Reform: Wie weiter?, in: Die Volkswirtschaft 1/ 2 2011

Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N) 2004: Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit vom 29. Oktober 2004 zur Parlamentarischen Initiative Rossini (03.466 n) AHV. Verfassungskonformes Rentenniveau (www.curavista.ch).

Littmann-Wernli Sabina 2007: Die Entstehung des Forschungskonzepts im «magischen Dreieck» von Strategie, Struktur, Kultur, in: Soziale Sicherheit CHSS 3/2007.

Pecoraro Marco und Wanner Philippe 2005a: La situation économique des Valaisans âgés de 60 à 70 ans. Une étude pilote effectuée à l'aide de données appariées provenant de diverses sources, BSV-Forschungsprojekt Nr. 3/05, Neuchâtel et Genève.

Pecoraro Marco und Wanner Philippe 2005b: La situation économique des Neuchâtelois ages de 60 à 70 ans, BSV-Forschungsbericht 14/05, Neuchâtel et Genève.

Schluop Kurt 2006: 10 Jahre nach IDA FiSo: Überprüfung der Finanzierungsperspektiven, in: Soziale Sicherheit CHSS 2/2006.

Schluop Kurt 2009: Mittel- und langfristige Finanzierung der AHV nicht gesichert, in: Soziale Sicherheit CHSS 2/2009.

Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) 2005: Massnahmenpaket zu Gunsten der Arbeitsmarkteteiligung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Medienmitteilung vom 9. Dezember 2005.

Streit Anton 2009: Wie stehen wir in der Altersvorsorge? in: Soziale Sicherheit 2/2009.

Wanner Philippe und Pecoraro Marco 2006: Eintritt in den Ruhestand und Auswirkungen auf das steuerbare Einkommen, in: Soziale Sicherheit CHSS 2/6.

Wanner Philippe und Gabadinho Alexis 2008: Die wirtschaftliche Situation von Erwerbstätigen und Personen im Ruhestand, BSV-Forschungsbericht Nr. 1/08.

Witschard Daniela 2006: Gründe und Ziele für die Neufassung der 11. AHV-Revision, in: Soziale Sicherheit CHSS 2/2006.

C. Fallstudie Invalidenversicherung (IV)

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung	80
1.1 Ziele der IV	80
1.2 Kompetenzen und strategische Aufgaben des Bundesrates in der IV	80
2 Strategische Steuerung der IV durch den Bundesrat	81
2.1 Strategische Analyse	81
2.1.1 Durchführung der strategischen Analyse durch die Bundesbehörden	81
2.1.2 Einfluss des Parlaments und anderer Akteure auf die strategische Analyse	87
2.1.3 Strategische Herausforderungen und Prioritäten des Bundesrats	88
2.1.4 Information	90
2.2 Strategische Planung	91
2.2.1 Ziele und Strategie des Bundesrates	91
2.2.2 Politische Planung des Bundesrates	93
2.2.3 Vorbereitung von Gesetzesrevisionen	94
2.2.4 Massnahmen auf Verordnungsebene und weitere Vollzugsmassnahmen von strategischer Bedeutung	108
2.2.5 Information	111
3 Beurteilung der strategischen Steuerung der IV durch den Bundesrat	112
3.1 Strategische Analyse	112
3.1.1 Durchführung der strategischen Analyse	112
3.1.2 Strategische Herausforderungen	114
3.1.3 Information	115
3.1.4 Fazit und Verbesserungsmöglichkeiten	115
3.2 Strategische Planung	116
3.2.1 Ziele, Strategie und politische Planung des Bundesrats	116
3.2.2 Weiterentwicklung Gesetzgebung	117
3.2.3 Vollzugsmassnahmen	120
3.2.4 Information	120
3.2.5 Fazit und Verbesserungsmassnahmen	121
4 Gesamtbeurteilung	122
Abkürzungsverzeichnis	124
Literatur, Materialien- und Dokumentenverzeichnis	126

1 Einleitung

1.1 Ziele der IV

Invalidität ist im ATSG konzipiert als voraussichtlich bleibende oder längere Zeit dauernde teilweise oder vollständige Erwerbsunfähigkeit infolge eines Gesundheitsschadens, wobei eine Erwerbstätigkeit in einem anderen Beruf als dem ursprünglich erlernten als zumutbar betrachtet wird (Art. 7 und 8 ATSG).

Die Invalidenversicherung folgt prinzipiell dem Grundsatz «Eingliederung vor Rente». Der Gesetzgeber bezweckt mit dem IVG primär, die Invalidität mittels Eingliederungsmassnahmen zu verhindern, zu vermindern oder zu beheben. Kann diesem Ziel nicht entsprochen werden, soll die Versicherung die Deckung des Existenzbedarfs garantieren und «zu einer eigenverantwortlichen und selbständigen Lebensführung der Versicherten beitragen» (Art. 1a lit. c IVG).

1.2 Kompetenzen und strategische Aufgaben des Bundesrates in der IV

Die Weiterentwicklung der Gesetzgebung kann als zentrale Aufgabe des Bundesrats auch in der IV betrachtet werden. Im Untersuchungszeitraum mündete die Weiterentwicklung der Gesetzgebung in die Vorbereitung der 5. IV-Revision (inklusive Verfahrensstraffung), der Zusatzfinanzierung der IV bis 2017 sowie in die 6. IV-Revision. Der Bundesrat ist verpflichtet, bei der Weiterentwicklung der Gesetzgebung die AHV-/IV-Kommission zu konsultieren.

Anders als in der Alterssicherung ist in der IV die Abklärung der Leistungspflicht im Einzelfall ein aufwändiges Verfahren mit beträchtlichem Ermessensspielraum der umsetzenden Behörde. Mit der Abklärung von individuellen Leistungsbegehren und dem Erlass der entsprechenden Verfügungen sind die IV-Stellen der Kantone betraut. Eine bundeseigene IV-Stelle ist für die Versicherten im Ausland zuständig. Die IV-Stellen werden bei der Abklärung unterstützt von IV-eigenen regionalen ärztlichen Diensten (RAD), die jeweils für mehrere Kantone zuständig sind. Für multidisziplinäre medizinische und berufliche Abklärungen können sie organisatorisch unabhängige Abklärungsstellen (MEDAS, BEFAS) beanspruchen. Monodisziplinäre Gutachten können von anderen Ärzten eingeholt werden. Spitäler, Ärzte, Therapeuten, Heime und Werkstätten sind zuständig für die Durchführung von Eingliederungsmassnahmen auf Vertragsbasis. Im Rahmen der 5. IV-Revision wurde eine partielle Mitwirkungspflicht der Arbeitgeber im Gesetz verankert (Art. 7c IVG).

Die dem Bund zugeordneten Vollzugsaktivitäten werden vom Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) umgesetzt (vgl. Art. 53 Abs. 2 IVG). Diese beinhalten insbesondere:

- Fachliche, administrative und finanzielle Aufsicht über die IV-Stellen. In der konkreten Ausgestaltung verfügt das BSV über grosse Autonomie, welche allerdings mit der 5. IV-Revision eingeschränkt wurde, indem die Rechnungsrevision und die Aufsichtsfunktion genauer definiert wurden. Der Bund hat für eine einheitliche Anwendung der Versicherungsbestimmungen zu sorgen.

- Durchführung von Pilotversuchen und wissenschaftlichen Studien.
- Festsetzung von Tarifen und Zusammenarbeit auf Vertragsbasis mit der Ärzteschaft, den Berufsverbänden der Medizinalpersonen und der medizinischen Hilfspersonen, den Anstalten und Werkstätten, die Eingliederungsmassnahmen durchführen, sowie den Abgabestellen für Hilfsmittel. Ein zentraler Aspekt hierbei ist die Preisbildung bei der Beschaffung von Hilfsmitteln, die von der IV (teil-)finanziert werden.
- Information über die Invalidenversicherung
- Förderung der privaten Organisationen der Invalidenhilfe durch Beiträge.

Aus dem Gesetz ergeben sich weitere Kompetenzen des Bundesrats, die er auf dem Verordnungsweg regeln kann oder muss.

Bezüglich der Versicherungsbeiträge und der Beitragsbemessung orientiert sich das IVG an der AHV, dasselbe gilt für die Anpassung der ordentlichen Renten an die Lohn- und Preisentwicklung (vgl. Fallstudie AHV). Diese Bereiche werden hier nicht weiter bearbeitet. Vor dem Inkrafttreten der NFA oblag dem BSV die Abgeltung kollektiver Leistungen an Behinderten-Institutionen. Diese Aufgabe ist im Rahmen der NFA an die Kantone übergegangen (EFD 2007). Sie wird in dieser Fallstudie nicht behandelt.

2 Strategische Steuerung der IV durch den Bundesrat

2.1 Strategische Analyse

Nachfolgend werden folgende Fragen beantwortet:

- Wie analysieren die Bundesbehörden die Herausforderungen und die Wirkungen von Massnahmen? Inwiefern haben sie die eingesetzten Instrumente und Prozesse entwickelt?
- Inwiefern haben das Parlament, die AHV/IV-Kommission, die Kantone und die Sozialpartner die strategische Analyse beeinflusst?
- Welches sind die Herausforderungen gemäss strategischer Analyse? Welche Prioritäten hat der Bundesrat bei den Herausforderungen gesetzt?
- Wie haben die Bundesbehörden über die Ergebnisse der strategischen Analyse informiert?

2.1.1 Durchführung der strategischen Analyse durch die Bundesbehörden

Es ist auf übergeordnete Analyseinstrumente und auf Analyseinstrumente innerhalb der IV einzugehen. Letztere haben für die Analyse insgesamt einen grösseren Stellenwert als erstere.

Übergeordnete Analyseinstrumente

Es bestehen übergeordnete Analyseinstrumente der Bundesbehörden, die sich in unterschiedlichem Ausmass auch den Entwicklungen in der IV widmen:

- Berichte des Perspektivenstabs der Bundesverwaltung¹: Im Bericht des Perspektivenstabs der Bundesverwaltung von 2003–2007 finden sich kaum spezifische Aussagen zur IV. Im Bericht für 2007–2011 werden die Eingliederungspriorität der IV und das Forschungsprogramm IV (FoP-IV) erwähnt. Der Bericht des Perspektivenstabs bewegt sich auf grosser Flughöhe. Die Aussagen zur IV, falls diese überhaupt Erwähnung findet, sind nicht das Resultat einer strategischen Analyse, die im Zusammenhang mit der Entwicklung dieses Berichts erfolgt. Vielmehr sind sie eine knappe Zusammenfassung anderswo gemachter Analysen und Planungen. Es ist insofern nicht davon auszugehen, dass die Berichte des Perspektivenstabs in Bezug auf die Analyse der Situation in der IV von zentraler Bedeutung sind. Sie haben eher Informationscharakter.
- Berichte zu den finanziellen Perspektiven der Sozialversicherungen, Standortbestimmungen: Die finanzielle Schieflage der IV zeichnete sich bereits in den 1990er Jahren ab (Bundesrat 1997; IDA FiSo 1996). Regelmässig werden die (finanziellen) Perspektiven der IV im Rahmen von Gesamtschauen zur Finanzierung der Sozialwerke angesprochen, die teils im Auftrag des Bundesrats, teils im Auftrag des Parlaments erstellt wurden (Bundesrat 2006a; EDI 2002; 2004a; 2008). Hängig ist diesbezüglich das überwiesene Postulat Kuprecht 08.3934: «Gesamtbetrachtung unserer Sozialwerke». Die wohl in strategischer Hinsicht für die IV zentralste Standortbestimmung in der Untersuchungsperiode ist das vorbereitende Papier des EDI zum 2004 durchgeführten Panorama der Sozialversicherungen, an dem der Bundesrat die grundlegenden Weichenstellungen im Hinblick auf die Planung der 5. IV-Revision und der Zusatzfinanzierung vornahm (EDI 2004a). 2008 verfasste das EDI ein Aussprachepapier «Zukunft der Sozialwerke» zuhanden einer Bundesratsklausur, in dem die Folgen einer möglichen konjunkturellen Abschwächung aufgrund der Finanzkrise für die Sozialversicherungen im Vordergrund standen (EDI 2008). Die Bedeutung der neueren Berichte dürfte jedoch stark auch im Bereich der Information anderer Akteure und der Öffentlichkeit liegen, da die Entwicklung der IV-Finanz- und Leistungszahlen kontinuierlich verfolgt wird.
- Ausgebaute regelmässige Sozialberichterstattung: Weitere regelmässig zur Verfügung stehende Berichte bieten knappere jährliche Überblicke auch über die Situation in der IV, so der Jahresbericht zu den Sozialversicherungen gemäss Artikel 76 ATSG (seit 2007 in ausführlicher Form, BSV 2007a) sowie der 2011 erstmals erarbeitete Statistische Sozialbericht (BFS 2011). Der ATSG-Bericht enthält auch eine Aufarbeitung der Rechtsprechung.
- Indikatoren der Legislaturplanung: Über die aktuellsten verfügbaren Daten zu den Indikatoren wird im Rahmen der Geschäftsberichte des Bundesrats informiert. Diese (vgl. Bundesrat 2008a) sind meist auf relativ hoher

¹ Vgl. die in den Jahren 2003 (BK 2003), 2007 (BK 2007) 2011 (BK 2011) publizierten Berichte des Perspektivenstabs der Bundesverwaltung.

Flughöhe. Von Planungsrelevanz für die IV sind die Finanzperspektiven, die für alle Sozialversicherungen errechnet werden. Hierbei handelt es sich um im Rahmen von speziellen Berichten erarbeitete Perspektivrechnungen. Der letzte datiert von 2006 (Bundesrat 2006a). Ein parlamentarischer Auftrag für eine neue Gesamtrechnung ist hängig (Postulat Kuprecht 08.3934).

Analyseinstrumente, die sich ausschliesslich auf die IV beziehen

Ordentlicher Steuerungsprozess der IV im BSV, laufende Beobachtung von Entwicklungen

Federführend bei der strategischen Analyse im Bereich der IV ist das das Geschäftsfeld IV im BSV. Mit der 5. IV-Revision und im Gefolge der Kritik durch die Geschäftsprüfungskommission (GPK-S 2005) ist im BSV das Instrumentarium der strategischen Analyse ausgebaut und ein neuer Steuerungsprozess eingeführt worden, in dessen Rahmen jährlich die bestehenden Risiken analysiert werden und so genannte Prüfziele abgeleitet werden. Dieser Steuerungsprozess seit 2008 operativ und wird kontinuierlich überarbeitet.

Der Steuerungsprozess stützt sich auf verschiedene Informationsquellen. Viele dieser Informationen führen lediglich zu operativen Anpassungen in der IV, teilweise sind die aus ihnen ablesbaren Entwicklungen aber auch Auslöser und Informationsbasis für Anpassungen mit strategischer Bedeutung. Gemäss dem BSV sind im Rahmen des Steuerungsprozesses insbesondere fünf Informationsquellen relevant:

- Forschungsarbeiten, die das BSV selbst in Auftrag gibt (vgl. unten).
- Ein (eher informelles) Monitoring über Entwicklungen im europäischen Umfeld und in der OECD-Welt. Im Rahmen von Gesetzgebungsprojekten findet teils auch ein Austausch mit Experten anderer Länder statt (vgl. unten).
- Systematische Durchsicht und Analyse der kantonalen und eidgenössischen Gerichtsurteile zur IV durch den Rechtsdienst (Bolliger et al. 2007).
- Jährliche Audits der IV-Stellen zu jeweils ex ante bestimmten Risikothemen im Rahmen der Aufsicht.
- Analyse parlamentarischer Vorstösse.

IV-Monitoring, finanzielles Controlling und Audits

Im Rahmen seiner Aufsichtstätigkeit erhebt das BSV anhand des IV-Monitoring zusätzliche steuerungsrelevante Daten. Das Monitoring zeichnet quartalsweise und nach Kantonen aufgeschlüsselt die Entwicklung der Neuberentungen nach und ist somit primär ein Instrument der Aufsicht. Darüber hinaus besteht das interne Kontrollsystem des BSV über die Entwicklung der Frankenbeträge der einzelnen IV-relevanten Budgetposten. Das BSV erhebt im Rahmen der Audits mehrere Indikatoren zur Wirkung der 5. IV-Revision bei den IV-Stellen. Erhoben werden dabei zum Beispiel der Eingliederungserfolg oder die Dauer der Verfahren. All diese Quellen haben zwar primär Controlling-Funktion, doch gemäss BSV sind daraus auch Ten-

denzen von strategischer Bedeutung ablesbar. Die Entwicklung der Neurenten gilt als wichtigster Indikator der permanenten Beobachtung in der IV.

Informationspapiere des Bundesrats

Unmittelbar nach dem negativen Volksentscheid zur Erhebung eines zusätzlichen Mehrwertsteuerprozents zugunsten der IV vom 16. Mai 2004 brachte der Vorsteher des EDI eine Informationsnotiz in den Bundesrat, das verschiedene Ersatzszenarien und eine Empfehlung beinhaltete. Es stellt die erste Entscheidungsgrundlage im Hinblick auf die später verabschiedete Vorlage zur Zusatzfinanzierung dar. Anfangs 2011 informierte der EDI-Vorsteher die Parteispitzen im Rahmen der Von-Wattenwyl-Gespräche auf Basis eines detaillierten Informationspapiers über die Notwendigkeit der IV-Revision 6b.

Registerdaten der ZAS und IV-Statistik

Detaillierte Grundlagendaten zur Entwicklung der IV liefert die **IV-Statistik** (vgl. z. B. BSV 2011), welche die jährliche Entwicklung der verschiedenen Leistungen und die finanzielle Situation der IV dokumentiert. Es handelt sich um die zentrale Quelle zur Erhebung der durch die IV erbrachten Leistungen. Sie stützt sich auf die Registerdaten der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS).

Die IV-Statistik ist im Untersuchungszeitraum ausgebaut worden, publiziert werden seit einigen Jahren auch Zeitreihen. Der in der politischen Diskussion relevanteste Indikator der IV ist die Entwicklung der Neuberentungen. Diese Zahl ist auch in der IV-Statistik enthalten. Die IV-Statistik erlaubt eine rudimentäre Gliederung dieser Kennzahl nach Gebrechensarten. Enthalten sind in der IV-Statistik auch die mit der 5. IV-Revision 2008 neu ausgerichteten Leistungen mit Eingliederungsbezug (Frühintervention, Integrationsmassnahmen). Die IV-Statistik und die Daten der ZAS erlauben somit einen soliden Überblick über die verschiedenen Leistungen der Versicherung. Nicht erfasst sind damit jedoch die Wirkungen, z. B. im Bereich der Eingliederung. Gemäss Aussagen aus dem BSV ist die IV-Statistik eher ein Informationsinstrument als ein internes Hilfsmittel der strategischen Analyse.

Die Daten aus den Registern der ZAS sind jedoch nicht nur die Grundlage für die IV-Statistik, sondern sind für weitergehende Analysen von strategischer Bedeutung zentral. Sie bilden eine solide Basis für weitergehende interne Analysen, für Untersuchungen im Rahmen von Forschungsprojekten, die durch das BSV initiiert werden. Darauf basierende Auswertungen werden auch in den Botschaften für IV-Revisionen herangezogen.

Das Analysepotenzial der ZAS-Daten ist beträchtlich: Anhand der ZAS-Daten kann die IV die Zusprachen von Eingliederungsmassnahmen individuell seit 1983 verfolgen. Individuelle Angaben über Anmeldungen, Zusprache und Ablehnungen von Leistungen sowie die vergüteten Leistungen liegen seit 2000 vor. Die Renten/HE können bis 1994 zurückverfolgt werden. Die Einkommensdaten der Versicherten können bis 1997 zurückverfolgt werden. Diese Daten können individuell verknüpft werden, was nach Angaben des BSV für Auswertungen auch gemacht wird.

Seit August 2011 besteht überdies ein Monitoring, das jährlich die Systemübergänge zwischen der IV, der Sozialhilfe und der Arbeitslosenversicherung erfasst.

Ressortforschung zur IV und ihrem Umfeld

Basierend auf dem mit der 4. IV-Revision eingeführten Forschungsartikel (Art. 68 IVG), werden in der IV Forschungsprogramme geplant und umgesetzt (vgl. BSV 2006a, BSV 2009a). Zuvor war die Forschung in der IV vernachlässigt worden (GPK-S 2005). Die Forschung soll die Anwendung überwachen und evaluieren mit dem Ziel, den Vollzug zu verbessern, die Wirksamkeit zu fördern und Grundlagen für Gesetzesanpassungen zu liefern. Sie soll aber auch das Wissen über die IV, ihr Funktionieren, ihre Rahmenbedingungen und die Schnittstellen zu anderen Systemen der sozialen Sicherheit verbessern. Ein weiteres Anliegen der Forschung über die IV war die Versachlichung der öffentlichen Diskussion (Migration und IV, IV-Betrug).

Das erste Forschungsprogramm der IV (FoP-IV, 2006 bis 2009) ist abgeschlossen. Hier standen die endogenen und exogenen Ursachen der Rentenzunahme, aber auch die Evaluation von Massnahmen im Mittelpunkt. Schwerpunktmässig sind folgende Themen analysiert worden:

- Berufliche Eingliederung
- Invalidisierung aus psychischen Gründen und Eingliederung solcher Personen
- Nicht zielkonforme Leistungen der IV («Missbrauchsanalyse»)
- Evaluation Pilotprojekt Assistenzbudget
- Weitere Evaluationen: RAD, Beiträge an Organisationen, Arbeitsvermittlung, Pilotprojekt Praktische Ausbildung
- Drehtüreffekte zwischen der IV, der ALV und der Sozialhilfe, Interinstitutionelle Zusammenarbeit (Projekt ILZ-MAMAC)
- Erhöhte Invalidisierungsquoten von Migrantinnen und Migranten
- Bedeutung der Rechtsprechung in der IV
- Durchführung von Pilotprojekten zur Integration

Der Schwerpunkt des FoP2-IV (2010–2012) liegt auf der Evaluation der Massnahmen aus der 4. und 5. IV-Revision, vereinzelt auch der prospektiven Evaluation von vorgeschlagenen Massnahmen der 6. IV-Revision. Der Bundesrat sieht auch ein drittes Forschungsprogramm vor (Bundesrat 2010).

Die Federführung für das FoP-IV lag beim BSV, involviert waren jedoch auch Partnerorganisationen, welche auch in breit abgestützten Begleitgruppen zu verschiedenen Teilbereichen des Programms Einsitz nahmen. Die strategische Ausrichtung des Programms wurde von einer Steuergruppe mit Vertretungen von BSV, SECO, BAG und IVSTK nach Anhörung der AHV-/IV-Kommission festgelegt (BSV 2006a), wobei primär der Ausschuss der AHV/IV-Kommission gemäss Aussagen des BSV der Ansprechpartner der IV ist; die dort Einsitz nehmenden Vertreter der IV-Stellen, der Behindertenorganisationen und der Arbeitgeberverbände seien am Thema stark interessiert. Diese Strukturen wurden nachträglich und auch im FoP2-IV etwas verschlankt, wobei am Beizug externer Fachleute in Begleitgruppen festgehalten wurde (BSV 2009a).

Nach Darstellung des BSV konnten eine Reihe von Erkenntnissen des FoP-IV in die Praxis umgesetzt werden, wobei dieser Prozess nicht abgeschlossen ist (Patry et al.

2011, Ritler 2011). Die Erkenntnisse dienten primär zur Optimierung des Vollzugs, hatten jedoch gemäss BSV auch eine Bedeutung für die Konzeption der 6. IV-Revision.

Kritisiert wird teils, dass aufgrund des hohen Revisionstempos in der IV Erkenntnisse aus der Forschung gar nicht in die 6. Revision einfliessen konnten. Gemäss BSV trifft diese Kritik jedoch nicht zu, konnten doch auch aus laufenden Projekten Schlüsse für die Revision gezogen werden. Das offensichtlichste Beispiel ist die Forschung zum Thema Assistenzbudget. Als weitere Beispiele seien der vorgeschlagene Wechsel des Rentensystems, die negativen Anreize, die von zu hohen Kinderrenten ausgehen können, die Flexibilisierung der Interventionsmassnahmen und der Personalverleih genannt.

Botschaften zu den IVG-Revisionen

Die Botschaften des Bundesrats zu den beabsichtigten IVG-Revisionen beschreiben die Herausforderungen jeweils genau und umfassend und beschreiben auch die Gründe für die bestehenden Probleme der IV. Diese Analysen in den Botschaften stützen sich teils auf eigene Recherchen und statistische Analysen der Verwaltung, teils auf Forschungsarbeiten im Auftrag des BSV und teils auf unabhängige Forschungsarbeiten von Dritten. Sehr detailliert ist die Problemanalyse in der Botschaft zur 5. IV-Revision.

Die Botschaften werden somit offensichtlich dazu genutzt, gegen aussen die Ergebnisse der strategischen Analyse zu dokumentieren, um damit die vorgeschlagenen Massnahmen zu legitimieren. Insofern sind die hier präsentierten Analyseresultate nicht als völlig ergebnisoffene strategische Analyse zu verstehen.

Hingegen ist in den Botschaften das Bemühen ersichtlich, die Massnahmenanträge des Bundesrats transparent zu begründen.

Zukunftsbezogene Berechnungen des BSV als Planungsgrundlagen

Die Projektionen zur Leistungs- Kosten- und Einnahmenentwicklung der IV, welche den verschiedenen erwähnten Berichten und Botschaften zugrunde liegen, werden in der Abteilung Mathematik, Analysen, Statistik (MAS) des BSV weitgehend selbst erstellt. Sie stützen sich einerseits auf die Zahlen der Leistungsstatistik, aber auch auf externe Faktoren, die vom Bundesamt für Statistik zur Verfügung gestellt werden. In die Projektionen, anhand derer der Sparbedarf für die 6. IV-Revision kalkuliert wurde, flossen beispielsweise im Wesentlichen folgende Kennzahlen ein:

- Tendenz der Neurenten, Tendenz des Rentenbestands (inklusive Abgänge durch Tod, AHV-Übergang, Rentenaufhebungen), basierend auf dem Monitoring über die Neurenten und den Rentenbestand
- Szenarien des BFS über die demographische Entwicklung und die Wanderungsbewegungen in die Schweiz und aus der Schweiz
- Wirtschaftsindikatoren wie z. B. zur Strukturentwicklung und zur Lohnentwicklung
- Entwicklung der Mehrwertsteuererträge.

Zuverlässigkeit von Projektionen

Projektionen des Bundesrats zur Entwicklung der IV sind nur bedingt zuverlässig. So erwiesen sich die Vorhersagen zu den finanziellen Perspektiven der IV aus den 1990er Jahren als zu optimistisch (Bundesrat 1997; 2001; IDA Fiso 1996). Umgekehrt hinkte die Vorhersage, die im Rahmen der 5. IV-Revision gemacht wurde, der bereits 2003 eingetretenen Trendwende bei den Neuberentungen hintennach.

Auch die Projektion bei Inangriffnahme der 6. IV-Revision wurde zwischen der Vernehmlassungsvorlage und der Botschaft zur Revision 6b korrigiert. Aufgrund der Änderung von Parametern, welche die Kosten- und Einnahmenentwicklung der IV bestimmen (z. B. eine positivere Entwicklung der Mehrwertsteuer-Erträge als noch unter dem Eindruck der Finanzkrise erwartet), ergab sich ein tieferer Sparbedarf, um das Sanierungsziel zu erreichen, weshalb der Bundesrat gewisse Sparmassnahmen im Rahmen der IV-Revision 6b abschwächte.

Es ist davon auszugehen, dass in der IV die Entwicklung des Rentenbestands schwierig voraussagbar ist, da das Leistungskriterium «Invalidität» viel komplexer zu bestimmen ist und grössere Ermessensspielräume aufweist als etwa das Erreichen einer Altersgrenze. Auch ist die Nachfrage nach IV-Leistungen verschiedensten Einflussfaktoren unterworfen, die teils auch ausserhalb der Einflussphäre des Bundesrats liegen und nur schwer messbar sind.

2.1.2 Einfluss des Parlaments und anderer Akteure auf die strategische Analyse

Abgesehen von der Auftragsforschung werden die meisten IV-bezogenen Analysen vom BSV selbst erstellt. Der Einfluss von Dritten auf die strategische Analyse zeigt sich am deutlichsten in der Frage der Auslösung.

Es gibt mehrere Auslöser strategischer Analysen, die nicht im Rahmen der Routinen oder gesetzlicher Verpflichtungen gemacht werden. Die erwähnten Perspektivenberichte gehen teils auf die Initiative des Bundesrats zurück, so etwa auf das im Anschluss an die gescheiterte AHV-Revision von 2004 erstellte Panorama der Sozialversicherungen (EDI 2004a) und eine aus demselben Anlass erstellte Diskussionsgrundlage des Vorstehers EDI für den Bundesrat zur Frage der IV-Sanierung. Diese Schritte, die ebenso Analyse- wie Planungsschritte darstellen, gingen auf die Initiative des Departementsvorstehers zurück. Doch strategische Analysen werden zumindest teilweise durch Inputs von Dritten ausgelöst:

- Vollzugsakteure, insbesondere IV-Stellen: Erkenntnisse aus der Aufsichtstätigkeit, aber auch Anregungen der Basis. Interviewaussagen zufolge wurden zum Beispiel wiederholt Vorschläge für Anpassungen von Verordnungen und Gesetzesänderungen aus dem Kontakt mit der Basis entwickelt.
- Gerichtsentscheide: Alle Entscheide kantonaler und nationaler Gerichte werden durch den Rechtsdienst des BSV analysiert (vgl. auch Bolliger et al. 2007). Gewisse Entscheide flossen direkt in die Gesetzgebungsarbeiten ein (vgl. Ziffer 2.2)
- Parlament: Eine besondere Bedeutung kommt dem Parlament zu. Es ist zum einen Auslöser für übergeordnete Sozialberichte (Bundesrat 2006a).

Zum anderen zwingt es mit der Überweisung von Vorstössen zu Planungs- und Gesetzgebungsarbeiten, die auch strategische Analysen voraussetzen. So hat es z. B. Vorstösse zur Verstärkung der Eingliederungsmassnahmen, zur Durchführung einer 5. und 6. IV-Revision diskutiert oder überwiesen (vgl. Ziffer 2.2).

- AHV/IV-Kommission: Die Kommission und weitere Akteure sind in die Planung der Forschungsprogramme einbezogen und nehmen auf diesem Wege Einfluss auf die strategische Analyse.

2.1.3 Strategische Herausforderungen und Prioritäten des Bundesrats

Die wichtigsten Herausforderungen

Aus den Dokumenten der IV ergeben sich zum Anfang der Untersuchungsperiode von 2003 die folgenden wichtigsten Herausforderungen der IV:

- Zunahme des Bestands an Rentenbezügerinnen und -bezügern: 1992 bezogen 140'000 Personen eine IV-Rente (3.2% der Versicherten), 2004 waren es 242'000, was 5.2% der Versicherten entsprach (BSV 2004a: 17).
- Bis 2003 ist eine starke Zunahme an neuen Berentungen pro Jahr zu verzeichnen, welche die Zahl der Abgänge aus der IV immer mehr übertrifft. Besonders stark ist das Wachstum bei den psychischen Erkrankungen. Die Eingliederung psychisch erkrankter Personen erweist sich als besonders anspruchsvoll. Gleichzeitig sind aus psychischen Gründen invalide Personen im Durchschnitt jünger, womit bei dieser Gruppe mit einer längeren Rentenbezugsdauer (und somit höheren Gesamtkosten) für die Versicherung zu rechnen ist. Der Bundesrat taxiert diesen zunehmenden Ausschluss von Menschen aus dem Erwerbsleben als soziales Problem (Bundesrat 2005a). (Nach 2003 sinkt die Zahl der Neurenten stark und das Wachstum des Rentenbestands verlangsamt sich, wobei die Zahl der Rentnerinnen und Rentner aufgrund psychischer Gebrechen bis 2009 verlangsamt weiterwächst).
- Seltene Wiedereingliederungen: Die Wiedereingliederungsquote von Personen, die eine IV-Rente beziehen, liegt unter 1% (Bundesrat 2010).
- Wachsende Defizite: Seit 1993 ist die IV unterfinanziert und schreibt Defizite. 2003 betrug der Ausgabenüberschuss bei Ausgaben von 10,7 Mia Franken 1,4 Mia Franken (BSV 2004a).
- Zunehmende Verschuldung: Sie lag 2004 bei 6 Mia Franken (Bundesrat 2005a). Es besteht die Gefahr, dass die IV den AHV/IV-Fonds über Gebühr belastet und somit auch die AHV-Reserven gefährdet. In seiner Botschaft für die 5. IV-Revision rechnet der Bundesrat damit, dass der AHV/IV-Fonds ohne Gegenmassnahmen ab dem Jahr 2010 rote Zahlen schreibt.
- Als störend empfundene Anreizstrukturen, welche den Rentenbezug im Vergleich zur Eingliederung fördern.
- Zunehmende Inanspruchnahme des Rechtswegs (Bundesrat 2005b)

- Herausforderungen auf Ebene der Ausführungsbestimmungen ergeben sich bei der Umsetzung der 4. und 5. IV-Revisionen, so etwa die Verstärkung der Aufsicht, die Einführung von Regionalen Ärztlichen Diensten und Abklärungen zum Thema der Assistenzbudgets.
- Weitere Herausforderungen, mit denen der Bundesrat regelmässig von Dritten konfrontiert wird, ist die die Problematik der überteuerten Hilfsmittelpreise und die Stellung der polydisziplinären Medizinischen Abklärungsstellen (MEDAS). Als weitere Problematik werden die finanzielle Koppelung der IV und der AHV im gemeinsamen AHV-/IV-Fonds und die Art und Weise der Beiträge, die die IV aus der Bundeskasse erhält.

Die Erkenntnis, dass die IV unterfinanziert und zu stark verschuldet ist, war 2003 *nicht neu*, sondern bereits seit den 1990er Jahren bekannt. Auch nahm der Bundesrat die finanzielle Konsolidierung schon in dieser Zeit als Herausforderung wahr; sie sollte mit der 4. IV-Revision und im Rahmen der 11. AHV-Revision mit 0.8 zusätzlichen Prozentpunkten aus der Mehrwertsteuer zugunsten der IV bewerkstelligt werden (Bundesrat 1997; 2001). In den damaligen Projektionen war jedoch die beschleunigte Zunahme der Rentenbestände bis 2003 (Bundesrat 2005a) nicht vorhergesehen worden, sodass sich die Problematik 2003 und insbesondere nach dem Nein zu den zusätzlichen Einnahmen aus der Mehrwertsteuer von 2004 in neuer Schärfe stellte.²

Priorisierung der Herausforderungen

Die höchste Priorität räumt der Bundesrat der mittelfristigen finanziellen Sanierung der IV durch leistungs- und einnahmenseitige Massnahmen ein. Das Parlament besteht bei der Sanierung der IV im Vergleich zum Bundesrat auf einem deutlich erhöhten Beitrag der Leistungsseite.

Die Priorität des Bundesrats liegt leistungsseitig zunächst bei der Senkung der Anzahl Neurenten (5. Revision). Im Rahmen der 5. IV-Revision setzt er sich das Ziel, die Zahl der Neurenten gegenüber 2003 um 20 Prozent zu senken. Dies soll einerseits durch eine restriktivere Berentungspraxis, andererseits durch verstärkte Eingliederungsbemühungen erreicht werden.

Die 6. IV-Revision zielt stärker auf die Wiedereingliederung von Personen, die bereits eine Rente beziehen, auch soll ein besonderer Fokus auf die Eingliederung bei psychischer Erkrankung gelegt werden. Durch eine Reform der Rentenberechnung (gleitende Renten statt Viertelsstufen) sollen Fehlanreize gegen die Eingliederung abgebaut und Ausgaben gespart werden.

Ein Sanierungsmechanismus soll langfristig und dauerhaft verhindern, dass die IV erneut in eine finanziell desolante Situation gerät (6. IV-Revision).

Die Umsetzung der zentralen Massnahmen der 4. und 5. IV-Revision genießt hohe Priorität. Ebenfalls hohe Priorität räumt der Bundesrat der zunehmenden Inanspruchnahme des Rechtswegs durch die Versicherten ein.

Der Senkung der Rentenquote im Hinblick auf die finanzielle Gesundung der IV ordnet der Bundesrat andere Massnahmen unter. Zum Beispiel:

² In der Botschaft zur 4. IV-Revision (Bundesrat 2001) prognostizierte der Bundesrat für 2004 Ausgaben der IV von rund 10 Mia Franken. Tatsächlich betragen diese 2004 rund 11 Mia Franken (jeweils ohne Zinsen) (Bundesrat 2005a).

- Die Schaffung eines vom AHV-Fonds unabhängigen IV-Fonds will der Bundesrat (anders als beim Parlament) erst anpacken, wenn die Sanierung gesichert ist.
- Der Durchsetzung tieferer Preise für Hilfsmittel (Hörgeräte etc.) widmen die Bundesbehörden lange eine tiefere Aufmerksamkeit. Sie werden als Eingliederungsinstrument betrachtet, das Sparpotenzial als nicht so relevant wie bei anderen Massnahmen.
- Die Einführung von sog. Assistenzbudgets war im Rahmen der 4. IV-Revision mit dem Ziel von mehr Selbstbestimmung für Bezüger von Hilflosenentschädigung ins Auge gefasst worden. Nachdem Pilotprojekte zeigen, dass die breite Einführung dieser Massnahme nicht kostenneutral ist, verschlankt der Bundesrat diese auf das kostenneutrale Modell des Assistenzbeitrags (Bundesrat 2010).

Die Information der interessierten Kreise und der Öffentlichkeit durch den Bundesrat, das Departement und das BSV über die Ergebnisse der strategischen Analysen erfolgt im Rahmen der erwähnten Berichte und Botschaften und über begleitende Medieninformationen.

2.1.4 Information

Über die Ergebnisse strategisch bedeutsamer Analysen informieren die Bundesbehörden kontinuierlich und in verschiedenen Gefässen. Wie weiter oben erwähnt, dienen viele veröffentlichte Berichte mit Analysen zur IV primär der Information. Informationen der Öffentlichkeit und der involvierten Akteure über Ergebnisse strategischer Analysen erfolgen über folgende Kanäle:

- Regelmässige Sozialberichterstattung (ATSG-Bericht: z. B. BSV 2007a; Sozialbericht: BFS 2011), übergeordnete Perspektivenberichte zu den Sozialversicherungen
- Geschäftsbericht des Bundesrats, in diesem Zusammenhang Aussprachen des Bundesrats mit den zuständigen parlamentarischen Kommissionen
- Vernehmlassungsunterlagen und Botschaften des Bundesrats zu Revisionsvorlagen
- Publikation von Forschungsergebnissen, insbesondere in der Reihe «Beiträge zur sozialen Sicherheit».
- Begleitung der genannten Publikationen durch Medienmitteilungen, die auf der Website dauerhaft zugänglich sind.
- Gezielte Information der Spitzen von Bundesratsparteien im Rahmen der Von-Wattenwyl-Gespräche.
- In der Zeitschrift Soziale Sicherheit (CHSS) wird über Themen von strategischer Bedeutung der IV informiert. Einen Schwerpunkt bilden die Erkenntnisse aus der Forschung. Diese Zeitschrift richtet sich an ein interessiertes Fachpublikum.

2.2

Strategische Planung

Nachfolgend stellen wir die strategische politische Planung des Bundesrats in der IV dar. Dabei unterscheiden wir zwischen den strategischen Zielen und der Strategie des Bundesrats zur Bewältigung der Herausforderungen, der politischen Planung sowie zwischen der Vorbereitung von Gesetzesrevisionen und der Planung sowie dem Erlass von Ausführungsbestimmungen. Folgende Fragen werden beantwortet:

- Welche Ziele und welche Strategie verfolgt der Bundesrat zur Bewältigung der Herausforderungen? Wie und mit welchen Instrumenten hat er die Umsetzung der Strategie geplant?
- Wie hat der Bundesrat die Weiterentwicklung der Gesetzgebung vorangetrieben? Welche Reformvorlagen hat er dem Parlament unterbreitet? In welchen Schritten und mit welchen Instrumenten hat der Bundesrat die Vorlagen erarbeitet? Auf welcher Ebene sind die Entscheide zu den Reformvorlagen vorbereitet, getroffen und umgesetzt worden?
- Welche strategisch relevanten Ausführungsbestimmungen hat der Bundesrat auf Verordnungsebene geplant und umgesetzt?
- Inwiefern haben das Parlament oder weitere interessierte Kreise (Kantone, AHV/IV-Kommission, Sozialpartner, etc.) die Strategie und die Planung des Bundesrats, die Erarbeitung von Reformvorlagen und die Arbeiten zum Erlass von Vollzugsbestimmungen beeinflusst?
- Wie haben der Bundesrat und die Bundesverwaltung über die Strategie und die Planung, die Gesetzesrevisionen und die Änderung von Vollzugsbestimmungen informiert?

2.2.1 Ziele und Strategie des Bundesrates

Ziele

Das Hauptziel des Bundesrats bildet die nachhaltige finanzielle Sanierung der IV bis ca. 2025. Dieses Ziel fasst er mit der Inangriffnahme der 5. IV-Revision ins Auge und hält daran während der gesamten Untersuchungsperiode fest. Die wichtigsten Unterziele zur Erreichung dieses Hauptziels sind einerseits die Beschaffung von zusätzlichen Einnahmen für die IV zur Finanzierung der Kosten der IV. Andererseits soll der Anteil der Personen, die eine IV-Rente beziehen, gesenkt werden und mithin eine tiefere Anzahl Personen als bisher vom Erwerbsleben ausgeschlossen sein.

Auch strebt der Bundesrat unter dem Titel der Verfahrensstraffung Anpassungen der Rechtsstellung der Versicherten an, insbesondere um der zunehmenden Inanspruchnahme des Rechtswegs gegen IV-Verfügungen entgegenzuwirken. Diesen Massnahmen räumt er zeitlich hohe Priorität ein.

Nebenziele von untergeordneter Bedeutung (aus Sicht des Bundesrats) sind etwa die Steigerung der Selbstbestimmung von hilfsbedürftigen Personen, die Senkung der Hilfsmittelpreise sowie die Schaffung eines von der AHV entkoppelten IV-Fonds.

Strategie zur Bewältigung der Herausforderungen

Auch wenn der Bundesrat mit der 4. IV-Revision bereits erste Sanierungsmassnahmen vorgeschlagen hatte, so tritt mit den Vorbereitungen zur 5. Revision dennoch ein strategischer Kurswechsel des Bundesrats zutage. Vor dem Hintergrund nochmals stark steigender Neuberentungsquoten und damit verbunden verschlechterter finanzieller Perspektiven seit der Jahrtausendwende legt der Bundesrat auf der Leistungsseite deutlich einschneidendere Massnahmen vor als noch in der 4. Revision.

Die Strategie des Bundesrats zur Sanierung der IV erschliesst sich im Wesentlichen aus den Botschaften zu den verschiedenen IVG-Revisionen (vgl. unten). Grob erkennbar wurde sie erstmals 2004 im Gefolge des Panoramas der Sozialversicherungen, anlässlich dessen der Bundesrat deren Grundzüge beschloss. Die leistungsseitige Hauptstrategie zur finanziellen Sanierung der IV lautet, dem Grundsatz des IVG (Eingliederung vor Rente) mehr Nachachtung zu verschaffen.

Folgende wichtigste Stossrichtungen verfolgt der Bundesrat auf der *Leistungsseite*:

- Verstärkung der Eingliederungsbemühungen der IV durch neue Instrumente: Früherfassung, Frühintervention, Integrationsmassnahmen.
- Höhere Hürden für die Berentung durch eine strengere und einheitlichere Auslegung des Gesetzes (Aufsicht) sowie eine Einengung des Invaliditätsbegriffs (Zumutbarkeit, Objektivierbarkeit) gemäss der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichts.
- Weiter sind Leistungskürzungen und die Korrektur von negativen Eingliederungsanreizen vorgesehen, unter anderem durch die Einführung gleitender Renten anstelle von Viertels- Halb- und Dreiviertelsrenten (sog. Eliminierung von Schwelleneffekten).

Schliesslich sollen die Modalitäten des *Beitrags der Bundeskasse* an die IV verändert werden. So soll etwa der Beitrag von den IV-Ausgaben entkoppelt und an die Wirtschaftsentwicklung geknüpft werden, damit die Sparmassnahmen der IV voll durchschlagen. Auch die Entschuldung der IV bei der AHV soll geregelt werden.

Ebenfalls soll die IV durch *Mehreinnahmen* saniert werden. Bezüglich der Herkunft der Mittel signalisiert der Bundesrat Offenheit und entscheidet sich, gestützt auf die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens, schliesslich für eine Erhöhung der Mehrwertsteuer zugunsten der IV. Er sieht zunächst auch eine kleine Erhöhung der Lohnbeiträge vor.

Ein weiterer Fokus, der teilweise auf dem Vollzug der Revisionen liegt, betrifft die Straffung der *IV-Abklärungsverfahren* durch Anpassungen des Verfahrensrechts und die Verstärkung der Aufsichtsrolle des BSV über die kantonalen IV-Stellen mit dem Ziel einer verstärkten Harmonisierung der Praxis im Sinne der Ziele des Bundesrats. Bedeutende Aspekte (Aufsicht BSV, Schaffung von regionalen ärztlichen Diensten, RAD) wurden bereits im Rahmen der 4. IV-Revision in die Wege geleitet.

Zur *Sicherung eines dauerhaften finanziellen Gleichgewichts der IV ab Mitte der 2020er Jahre* will der Bundesrat einen Interventionsmechanismus einführen, wonach er bei Erreichen kritischer Schwellenwerte im IV-Fonds zur Vorbereitung von Sanierungsmassnahmen gezwungen wird. Auch

Das Parlament hat die Strategie des Bundesrats stark verändert. Insbesondere hat es deutlich weniger Mehreinnahmen für die IV bewilligt, als vom Bundesrat beabsich-

tigt, und diesen zu zusätzlichen leistungsseitigen Sanierungsmassnahmen gezwungen.

Das zentrale Instrument für die Umsetzung der Strategie ist die Weiterentwicklung der Gesetzesgrundlagen der IV. Einzelne Reformen von strategischer Relevanz betreffen aber auch die Ebene des Vollzugs.

2.2.2 Politische Planung des Bundesrates

Die Planungsarbeiten des Bundesrats zur Erreichung des Sanierungsziels erschöpfen sich weitgehend in der Kaskade an Gesetzesrevisionen und deren Umsetzung, die er zwischen 2004 und 2010 in Angriff nimmt.

Es handelt sich um eine *rollende Planung*: Nach dem Scheitern der Mehrwertsteuervorlage parallel zur 11. AHV-Revision (Volksentscheid vom 16. Mai 2004), welche der IV zusätzliche Mittel gebracht hätte, fällte der Bundesrat rasch *strategische Richtungsentscheide*, die in Planung von Gesetzesrevisionen mündeten. Noch 2004 verabschiedete er mit den Vernehmlassungsvorlagen zur 5. IV-Revision, zur Verfahrensstraffung und zur Zusatzfinanzierung ein *Gesamtpaket an Massnahmen*, von denen er sich das Erreichen des Sanierungsziels versprach. Durch die Reduktion der Zusatzfinanzierung im Parlament konnte dieses Ziel jedoch nicht mehr erreicht werden, weshalb das Parlament den Bundesrat mit einer 6. IV-Revision beauftragte, die sich auf ausgabenseitige Massnahmen stützen sollte. Dessen Planung nahm der Bundesrat zügig in Angriff; er konnte die vom Parlament verlangte Vorlage fristgerecht präsentieren. Dabei teilte er die Revision in ein Paket mit schneller realisierbaren (Teil a) und in ein Paket mit eher langfristig zu realisierenden Massnahmen (Teil b) auf.

Grundsätzlich plante der Bundesrat die politischen Geschäfte über die *Legislaturplanungen* und davon abgeleitet über die Jahresziele des Bundesrats und der Departemente. Im jährlichen Geschäftsbericht gab der Bundesrat über den Stand der Arbeiten Auskunft. In den Legislaturplanungen zog der Bundesrat eine Bilanz zur Zielerreichung der vorangehenden Legislatur.

In der Legislaturplanung 2003–2007 (Bundesrat 2004) ist die IV unter Leitlinie 2 «Die demografischen Herausforderungen bewältigen» und dort Ziel 5 «Die Sozialwerke zukunftsfähig ausgestalten» subsummiert. In den Ausführungen zur Strategie des Bundesrats wird die Rentenzunahme erwähnt und die Notwendigkeit betont, Gegensteuer zu geben. Die 5. IV-Revision ist als Richtliniengeschäft mit dem Schwerpunkt der Früherkennung und weiteren Stossrichtungen erwähnt (Bundesrat 2004).

In der Legislaturplanung 2007–2011 (Bundesrat 2008b) ist die IV unter Leitlinie 3 «Die gesellschaftliche Kohäsion stärken» und dort unter Ziel 8 «Ziel 8: Sozialwerke sanieren und sichern» subsummiert. Als Ziel der IV werden die langfristige Sanierung, als notwendige Massnahmen die Umsetzung der 5. IV-Revision sowie die (sich damals in parlamentarischer Behandlung) befindliche Zusatzfinanzierung erwähnt. Auch erwähnte der Bundesrat die Absicht, mit einer Anpassung der Bestimmungen zur Bemessung des Invaliditätseinkommens den regionalen Unterschieden in der Lohnstruktur besser Rechnung zu tragen. Dabei reagierte er auf einen überwiesenen politischen Vorstoss. Die Bemessung der Invalidität wurde in der 6. IV-Revision wieder aufgenommen. Im Gesetzgebungsprogramm (Anhang 1 der Legis-

laturplanung) wurde zudem unter der Rubrik «Weitere Geschäfte» ein Bericht über die Festlegung einer Gesamtstrategie für eine verstärkte Aufsicht des Bundes über den IV-Vollzug (in Erfüllung der Motion GPK-S 05.3468) angekündigt. Ein solcher Gesamtbericht liegt nicht vor, hingegen hat der Bundesrat zum entsprechenden Bericht der GPK-S bereits Ende 2005 Stellung genommen (Bundesrat 2006b).

2.2.3 Vorbereitung von Gesetzesrevisionen

Es sind vier Gesetzesrevisionen zu betrachten: Verfahrensstraffung, 5. IV-Revision, Zusatzfinanzierung, 6. IV-Revision (Teile a und b). Zunächst wird der Ablauf der Revisionen chronologisch beschrieben, danach wird näher auf die einzelnen Revisionen eingegangen. Dabei wird jeweils auch die Rolle des Parlaments und weiterer Akteure beschrieben.

Chronologie der IV-Sanierungsplanung

Die Auslösung des politischen Prozesses und der Sanierungsplanung für die IV-Sanierung schliesst sich unmittelbar an die 2003 beschlossene 4. IV-Revision an. Die wichtigsten Meilensteine der weiteren Gesetzesentwicklung und ihrer Vorbereitung durch den Bundesrat sind nachfolgend chronologisch aufgeführt:

- 2001: Der Ständerat verabschiedet eine Motion, die bis 2006 die Vorlage einer 5. IV-Revision verlangt, falls die Umsetzung der 4. IV-Revision bis dahin das Wachstum der Invalidisierungsquote nicht gebremst habe. (AB SR 2011).
- 2003: Die Räte verzichten auf die Überweisung der Motion, da der Bundesrat ohnehin die Vorlage einer 5. IV-Revision bis 2005 ankündigt. Im Mai beauftragt der Bundesrat das EDI, eine Vorlage für die entsprechende Revision auszuarbeiten (EDI 2004b).
- 2003: Bundesrat Pascal Couchepin, seit 2003 neu Vorsteher des EDI, informiert am 26.5.2003 anlässlich eines Mediengesprächs auf der St. Petersinsel über die finanzielle Situation der IV, über die bereits ergriffenen Massnahmen im Rahmen der 4.IV-Revision und über zukünftige Handlungsfelder für leistungsseitige Massnahmen, die im Rahmen einer Gesetzesrevision angepackt werden sollen. Im selben Jahr verstärkt die SVP den politischen Druck mit dem Vorwurf, die IV berente «Scheininvaliden» (APS 2003).
- 2004: Bundesrat Pascal Couchepin präsentiert dem Bundesrat am 18. Mai 2004, zwei Tage nach dem Nein von Volk und Ständen zur Erhöhung der Mehrwertsteuer um 0.8 Prozentpunkte zugunsten der IV ein internes Aussprachepapier, das die finanzielle Situation der IV darlegt und ergänzend zur 5. IV-Revision Sanierungsmassnahmen skizziert. Er favorisiert eine Vorlage für eine Zusatzfinanzierung mittels der MWST und schlägt vor, diese gleichzeitig mit dem Vorentwurf für die 5. IV-Revision im Herbst 2004 in Vernehmlassung zu geben. Ziel ist das Inkrafttreten beider Vorlagen am 1.1.2007.
- 2004: Nach einer Lageanalyse zu den Sozialversicherungen (Aussprache «Panorama der Sozialversicherungen; Standortbestimmung, Perspektiven

und künftige Massnahmen» am 30. Juni 2004, siehe EDI 2004a) beschliesst der Bundesrat Ende Mai 2004 das weitere Vorgehen zur IV:

- Herausbrechen und beschleunigte Behandlung der Einführung von Massnahmen zur Straffung der IV-Verfahren.
- Parallele Behandlung der 5. IV-Revision und der Zusatzfinanzierung in separaten Vorlagen.
- 2004: Am 24. September gibt der Bundesrat drei Vorlagen in Vernehmlassung: Massnahmen zur Straffung der Verfahren, die 5. IV-Revision und die Vorlage zur Zusatzfinanzierung.
- 2005: Am 4. Mai verabschiedet der Bundesrat die Botschaft zur Verfahrensstraffung, am 22. Juni verabschiedet er die Botschaften zur 5. IV-Revision und zur Zusatzfinanzierung. Der Bundesrat geht zu diesem Zeitpunkt davon aus, mit den vorgesehenen Massnahmen in der laufenden Rechnung Überschüsse zu erzielen, und so die Schulden bis im Jahr 2024 abbauen zu können (Bundesrat 2005c).
- 2005: Das Parlament beschliesst noch 2005 die Massnahmen zur Verfahrensstraffung.
- 2006: Die Massnahmen zur Verfahrensstraffung treten am 1. Januar in Kraft.
- 2006: Das Parlament berät die 5. IV-Revision zwischen dem 22. März 2006 und dem 6. Oktober 2006 (Schlussabstimmungen) beraten. Es spaltet die Vorlage über die Zusatzfinanzierung ab und beschliesst, diese später zu behandeln. Gegen die 5. IV-Revision wird das Referendum ergriffen.
- 2007: In der Volksabstimmung am 17. Juni wird die 5. IV-Revision angenommen. Der Bundesrat beschliesst das Inkrafttreten auf den 1.1.2008.
- 2007: Der Nationalrat lehnt die Vorlage zur Zusatzfinanzierung in erster Lesung ab, der Ständerat erarbeitet hierauf eine redimensionierte Zusatzfinanzierungs-Vorlage und schlägt in einem separaten Gesetz die Verselbständigung des IV-Fonds vor.
- 2008: Die Räte verabschieden die redimensionierte Vorlage zur Zusatzfinanzierung und das Sanierungsgesetz. Der Bundesrat setzt das obligatorische Referendum über die Zusatzfinanzierung auf den 17. Mai 2009 an, das Inkrafttreten auf den 1.1.2010. Die 6. IV-Revision soll sicherstellen, dass die IV ab 2018, d. h. nach dem Wegfall der Zusatzfinanzierung, nicht wieder Defizite schreibt.
- 2008: Das Sanierungsgesetz beauftragt den Bundesrat mit der Vorlage einer 6. IV-Revision bis Ende 2010. Noch 2008 legt der Bundesrat im Rahmen einer Aussprache den Fahrplan und erste Grundzüge der 6. IV-Revision fest. Schon zu diesem Zeitpunkt steht auch deren Gliederung in zwei Massnahmenpakete fest (EDI 2008). Teil a sollte eher kurzfristig realisierbare Massnahmen beinhalten und früher vorgelegt werden, Teil b eher langfristig wirksame Massnahmen, die zu einer finanziell ausgeglichenen IV nach Wegfall der Zusatzfinanzierung im Jahr 2018 führen sollen.

- 2009: Aus konjunkturpolitischen Gründen verschiebt der Bundesrat den Termin für das obligatorische Referendum über die Zusatzfinanzierung auf den 27. September 2009. Das Parlament nutzt die gewonnene Zeit, um das Inkrafttreten um ein Jahr auf den 1.1.2011 zu verschieben. Volk und Stände stimmen der Zusatzfinanzierung für die IV zu (BSV 2009b).
- 2009: Der Bundesrat schickt den Vorentwurf für die Revision 6a in die Vernehmlassung.
- 2010: Der Bundesrat verabschiedet im Februar die Botschaft für die Revision 6a. Er eröffnet im Juni 2010 die Vernehmlassung für die Revision 6b.
- 2011: Das Parlament verabschiedet die Revision 6a in der Frühjahrsession. Es kommt nicht zu einem Referendum. Im Mai 2011 präsentiert der Bundesrat die Botschaft zur Revision 6b. Aufgrund neuer Erkenntnisse über die finanziellen Perspektiven der IV werden die Sparanstrengungen im Vergleich zur Vernehmlassungsvorlage etwas reduziert.

Nachfolgend wird die Entstehung der Revisionsvorlagen im Einzelnen beschrieben.

Verfahrensstraffung

Vernehmlassungsvorlage

Am 24. September 2004 gab der Bundesrat seinen Vorentwurf zur Verfahrensstraffung (EDI 2004c) gemeinsam mit den Vorlage-Entwürfen für die 5. IV-Revision und die Zusatzfinanzierung der IV in Vernehmlassung. Sie beinhaltet im Wesentlichen drei Elemente: Die Wiedereinführung des Vorbescheidverfahrens anstelle des Einspracheverfahrens, die Einführung der Kostenpflicht für die Verfahren vor den kantonalen Versicherungsgerichten und dem Bundesgericht (damals: Eidgenössisches Versicherungsgericht, EVG) sowie die Einschränkung der Kognition des Bundesgerichts.³

Botschaft

Am 4. Mai 2005 präsentierte der Bundesrat seine Botschaft über die Massnahmen zur Verfahrensstraffung (Bundesrat 2005b). Basierend auf den Ergebnissen der Vernehmlassung hielt er an der Rückkehr zum Vorbescheidverfahren und an der Einführung der Kostenpflicht vor kantonalen Versicherungsgerichten fest. Neu beantragte er zusätzlich, zur Beschleunigung der Verfahren den gesetzlichen Fristenstillstand während der Gerichtsferien bei den Verwaltungsverfahren und den kantonalen Gerichtsverfahren aufzuheben. Aufgrund der Verhandlungen im Parlament über die Totalrevision der Bundesrechtspflege verfolgte der Bundesrat die Einschränkung der Kognition des Bundesgerichts und die Frage der Kostenpflicht vor dem Bundesgericht im Rahmen der Verfahrensstraffung nicht weiter.

³ Das Versicherungsgericht soll nur noch Rechtsfragen prüfen können (Verletzung von Bundesrecht inkl. Ermessenüberschreitung oder -missbrauch sowie offensichtlich unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts); nach damals geltendem Recht hatte das EVG bei Streitigkeiten über Leistungen der IV umfassende Kognitionsbefugnis (Sachverhalts- und Rechtskontrolle), und es konnte über die Begehren der Parteien zu deren Gunsten oder zu deren Ungunsten hinaus gehen (Art. 132 OG) (EDI 2004c).

Vom Bundesrat beantragte Massnahmen der Verfahrensstraffung (Bundesrat 2005b)

Bereiche	Massnahmen
Verfahrensstraffung	<p>Ersatz des Einspracheverfahrens gemäss ATSG durch das Vorbescheidverfahren</p> <p>Einführung einer Kostenpflicht für Verfahren vor kantonalen Versicherungsgerichten</p> <p>Aufhebung des gesetzlichen Fristenstillstands während der Gerichtsverfahren bei den Verwaltungsverfahren und den kantonalen Gerichtsverfahren.</p>

Quelle: Bundesrat 2005b

Inputs von Dritten

Die Impulse für die vom Bundesrat vorgeschlagenen Reformen kamen primär von ihm, resp. dem Departement / dem Amt selbst. Nach der Vernehmlassung passte der Bundesrat diese jedoch an.

Parlamentarische Phase

Das Parlament beschloss im Rahmen der Behandlung der Massnahmen zur Verfahrensstraffung noch 2005 die Rückkehr zum Vorbescheidverfahren sowie die Einführung der Kostenpflicht für Beschwerdeverfahren vor kantonalen Versicherungsgerichten. Die Aufhebung des Fristenstillstands hingegen wurde abgelehnt. Gegen den Willen des Bundesrats beschloss das Parlament auch die Einschränkung der Kognition für das EVG (Curia Vista zu Geschäft 05.034).

Der Bundesrat setzte die Gesetzesänderungen auf den 1. Juli 2006 in Kraft.

5. IV-Revision

Vernehmlassungsvorlage

Die Vernehmlassungsvorlage zur 5. IV-Revision (EDI 2004c) und insbesondere die neuen Eingliederungsinstrumente (Früherfassung, Frühintervention und Integrationsmassnahmen) wurden gemäss BSV stark von der Verwaltung geprägt. Die zuständigen Personen im BSV und Vertreter der kantonalen IV-Stellen, welche ihre Erfahrungen aus dem Vollzug einbrachten, entwickelten diese Instrumente, wobei sie sich auf Erfahrungen aus den Niederlanden sowie im angelsächsischen und skandinavischen Raum stützten. Der Einbezug der IV-Stellen hatte in der 5. IV-Revision auch gemäss der Botschaft einen hohen Stellenwert, lieferten diese dem BSV während und auch nach der Vernehmlassung doch «wichtige Impulse und konkrete Vorschläge, welche die konzeptionelle und rechtliche Ausgestaltung der Revisionsmassnahmen nicht unwesentlich beeinflussten» (Bundesrat 2005).

Im August 2004 unterbreitete der Bundesrat die Vernehmlassungsvorlage zur 5. IV-Revision der AHV-/IV-Kommission, die der Vorlage in ihren wesentlichen Teilen,

aber nicht vorbehaltlos, zustimmte und in mehreren Punkten Änderungen beantragte. Hinsichtlich der Organisation der IV wurden der Kommission zwei Vorschläge gemacht; diese favorisierte jenen, der schlussendlich auch in den Vernehmlassungsentwurf Eingang fand (Bundesrat 2005a). Ein zentraler Ansprechpartner der Kommission bildete dabei der Ausschuss; dieser ist der direkte Ansprechpartner des BSV, der die Geschäfte zuhanden der Kommission vorberät.

Am 24. September 2004 eröffnete der Bundesrat das Vernehmlassungsverfahren zur 5. IV-Revision. Zur Stellungnahme eingeladen wurden die Kantone, die eidgenössischen Gerichte, die Parteien, die Spitzenverbände der Wirtschaft und weitere interessierte Organisationen. Insgesamt gingen 143 Stellungnahmen ein. Wichtigste Massnahmen des Vernehmlassungsentwurfs auf der Leistungsseite waren die Einführung der Früherkennung und der Begleitung der Versicherten, damit arbeitsunfähige Personen ihren Arbeitsplatz nicht verlieren, sowie eine Verstärkung der Integrationsmassnahmen für Personen mit einer (teilweisen) Arbeitsunfähigkeit. Die Kompetenz zur ärztlichen Beurteilung sollte bei den RAD konzentriert werden. Neu sollten die Versicherten grundsätzlich nur noch Leistungen frühestens ab dem Zeitpunkt der Anmeldung bei der IV und nicht mehr rückwirkend auf den oftmals jahrelang zurückliegenden Zeitpunkt der eingetretenen Erwerbsunfähigkeit erhalten. Die Mindestbeitragsdauer für einen Rentenanspruch sollte von einem auf drei Jahre erhöht werden. Die bis jetzt rentenfördernden Anreizstrukturen sollten beseitigt, die Anreize integrationsorientierter ausgestaltet werden (Taggeldsystem, Rentenberechnung, Verzicht auf Karrierezuschlag). Weitere Sparmassnahmen waren die Abgeltung medizinischer Eingliederungsmassnahmen durch die KV statt durch die IV, die Aufhebung der laufenden Zusatzrenten und die Anpassung der Verzugszinsregelung. Die Aufsicht über den Vollzug durch den Bund und die Sozialpartner sollte verstärkt werden. Einnahmenseitig wurde eine Erhöhung der Beitragsätze um 1 Lohnpromille (von 1,4 auf 1,5%) vorgesehen. Der an die Ausgaben der IV gekoppelte Bundesbeitrag an die IV sollte gekürzt werden (BSV 2004b), damit die mit den neuen Massnahmen entstehenden Mehraufwendungen nicht den Finanzhaushalt des Bundes verschlechtern.

Im Rahmen einer Aussprache am 13. April 2005 nahm der Bundesrat vom Ergebnis der Vernehmlassung Kenntnis und beschloss, statt einer Reduktion der Neurenten um 10% eine solche von 20% anzustreben. Entsprechend sollen die Massnahmen der 5.IV-Revision verschärft werden. Er legte die Grundzüge dieser Massnahmen fest (EDI 2005a).

Nach der Vernehmlassung brach der Einbezug Dritter durch die federführenden Stellen nicht ab: So wurden «die Konzepte der zentralen Revisionsthemen nachdurchgeführter Vernehmlassung in Arbeitsgruppen mit externen Teilnehmenden (IV-Stellen, Behindertenorganisationen, Taggeldversicherungen, Sozialpartner etc.) erarbeitet» (Bundesrat 2005a).

Botschaft

Im Anschluss an die Vernehmlassung wurde der Botschaftsentwurf am 2. Juni 2005 von der AHV/IV-Kommission beraten. Sie setzte sich insbesondere mit den Änderungen gegenüber der Vernehmlassungsvorlage auseinander, die sie teilweise kontrovers diskutierte.

Am 22. Juni 2005 verabschiedete der Bundesrat die Botschaften zur 5. IV-Revision und zur Zusatzfinanzierung der IV. Abweichungen zur Vernehmlassungsvorlage ergaben sich dabei insbesondere in folgenden Bereiche: Flächendeckende statt nur pilotweise Einführung der Früherfassung, Frühintervention, Anpassung des Invaliditätsbegriffs und des Rentenzugangs (Bundesrat 2005a). Der Bundesrat hielt an der Aufhebung des Karrierezuschlags fest, obwohl eine knappe Mehrheit der Vernehmlasser eine Milderung dieser Massnahme oder einen vollständigen Verzicht befürwortete.

Parlamentarische Vorstösse

Im Rahmen der 5. IV-Revision beantragte der Bundesrat vier politische Vorstösse zur Abschreibung, die auf eine Verstärkung der Früherfassung und weiterer Integrationsmassnahmen zielten. Sie stammen allesamt aus dem Jahr 2004. Möglicherweise verstärkten sie somit den Druck auf den Bundesrat, diese Stossrichtung zu verfolgen. Jedoch ist davon auszugehen, dass zum Zeitpunkt der Einreichung der Bundesrat die Stossrichtung der Revision bereits festgelegt hatte.⁴

Ebenfalls wurde nicht zuletzt aufgrund von parlamentarischen Vorstössen aus den 1990er Jahren (Parlamentarische Initiative Keller 96.424, Postulat Wyss 99.3096) die Frage geprüft, ob Rentenzahlungen an Bezüger im Ausland an die dortige Kaufkraft angepasst werden sollten. Der Bundesrat erachtete dies jedoch insbesondere aufgrund bestehender internationaler Verpflichtungen nicht als gangbaren Weg.

Aufgrund des Postulats Widmer (01.3134, Hypothetisches Invalideneinkommen bei der Bemessung der Invalidität) gab das BSV eine Expertise in Auftrag, welche die Überprüfung ausgewählter Aspekte der Bestimmung des IV-Grades aus ökonomischer Sicht zum Gegenstand hatte. Diese ergab, dass die Praxis der Bemessung des Validen- und des Invalideneinkommens häufig zu unplausiblen Ergebnissen führt. Diesem Missstand wollte der Bundesrat mit einer Anpassung auf Verordnungsstufe entgegenwirken (Bundesrat 2005a). Das Postulat Robbiani «Weniger anforderungsreiche Tätigkeit und Anspruch auf IV-Rente» (05.3070) mit dem Ziel verbindlicher Kriterien der Invaliditätsbemessung und die Motion Robbiani «Bestimmung des Invalideneinkommens» (06.3466), das auf die Berücksichtigung regionaler Unterschiede im Lohnniveau zielte, sind hingegen bis heute hängig, werden jedoch in der 6. Revision (Teil b) nach Ansicht des Bundesrats aufgenommen. Einerseits soll hierzu die Delegationsnorm in Art. 28 IVG über die Festlegung der Invaliditätsbemessung an den Bundesrat präzisiert werden, andererseits bei Tabellenlohnvergleichen der Ermessensspielraum der Behörden eingeschränkt werden.⁵

Bundesgericht

Verschiedene Bundesgerichtsurteile dienen als Grundlage bei der Anpassung des Invaliditätsbegriffs in Art. 7 ATSG. Einerseits wird das kausale Element zwischen Gesundheitsschaden und Erwerbsunfähigkeit verdeutlicht, andererseits der Zumutbar-

⁴ Motion der Sozialdemokratischen Fraktion «Taggeld statt Rente» (04.3091); Motion der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates «Frühzeitige Invaliditätsvorbeugung» (04.3201); Postulat der Sozialdemokratischen Fraktion «Wiedereingliedern statt ausgrenzen und berenten!» (04.3088); Postulat Ory «Flexible Invalidenrente» (04.3098).

⁵ Es ist geplant, «die bisherigen von der Rechtsprechung entwickelten Abzüge für die leidensbedingte Einschränkung und für die Parallelisierung unterdurchschnittlicher Einkommen zu einem einzigen nach oben begrenzten Abzug zusammenzuführen» (Bundesrat 2011).

keitsbegriff zur Überwindung der Erwerbsunfähigkeit verschärft, indem nicht mehr die subjektive, sondern ausdrücklich auf objektive Faktoren abgestellt werden soll (vgl. Bundesrat 2005a). Hier übernehmen der Bundesrat und später das Parlament die Rechtsprechung des Bundesgerichts ins Gesetz. 2011 passt das Bundesgericht auch seine Rechtsprechung in Schleudertrauma-Fällen an.

Tabelle 2

Vom Bundesrat beantragte Massnahmen der 5. IV-Revision

Bereich	Massnahmen
Dämpfung der Zunahme der Neuberentungen	<p>Flächendeckende Einführung der Früherfassung von arbeitsunfähigen Personen und Frühintervention für die schnelle Wiedereingliederung</p> <p>Integrationsmassnahmen und Ausweitung beruflicher Eingliederungsmassnahmen</p> <p>Verstärkte Mitwirkungspflicht der versicherten Personen</p> <p>Erschwerung des Zugangs zur Rente durch Anpassung des Invaliditätsbegriffs und Rentenanspruchs</p> <p>Beginn des Leistungsanspruchs frühestens zum Zeitpunkt der Anmeldung (Eingliederung), resp. ein halbes Jahr nach der Anmeldung (Rente), keine rückwirkende Vergütung mehr.</p> <p>Erhöhung der Mindestbeitragsdauer für Leistungsansprüche von einem auf drei Jahre.</p>
Korrektur von negativen Anreizen	<p>Taggeldsystem: Verunmöglichung einer finanziellen Besserstellung mit Rente im Vergleich zu vorher</p> <p>Kürzung von und Beschränkung des Zugangs zu Kindergeld</p> <p>Aufhebung der Mindestgarantie für Personen mit niederen Einkommen</p> <p>Befristung des Wartetaggeldes</p> <p>Aufhebung des EL-Anspruchs beim Bezug von Taggeldern.</p>
Sparmassnahmen	<p>Abschaffung des Karrierezuschlags (Berücksichtigung allenfalls später möglicher Einkommen)</p> <p>Medizinische Massnahmen zur Eingliederung unterstehen der Krankenversicherung</p> <p>Aufhebung laufender Zusatzrenten</p>
Harmonisierung der Praxis	<p>Aufsichtskompetenz des Bundes verstärken</p> <p>Aufsichtskommission mit Einsitz der Sozialpartner</p>
Finanzielle Massnahmen	<p>Erhöhung der Lohnbeiträge von 1,4% auf 1,5%.</p> <p>Senkung des Bundesbeitrags an die IV von 37,5 auf 36,9% (befristet 2008 bis 2012). Bedingung: Die IV-Lohnbeiträge müssen um 0,1 Prozentpunkte und die Mehrwertsteuer gleichzeitig um 0,8 Prozentpunkte (ohne Bundesanteil) angehoben werden.</p>

Quelle: Bundesrat 2006a

Parlamentarische Beratung

Im Parlament wurde die 5. IV-Revision zwischen dem 22. März 2006 und dem 6. Oktober 2006 (Schlussabstimmungen) beraten. Der Nationalrat spaltete die Vorlage über die Zusatzfinanzierung ab und beschloss, sie später zu behandeln. Damit wurde auch die Frage der Erhöhung des Beitragssatzes und der Senkung des Bundesbeitrags verschoben. In den Grundzügen übernahm ansonsten das Parlament die Reformvorschläge, brachte aber einige Retuschen an. Das Parlament schuf auch eine Rechtsgrundlage zum Einsatz von Spezialisten bei der Betrugsbekämpfung (Curia Vista zu Geschäft 05.052, APS 2006). In der Referendumsabstimmung wurde die 5. IV-Revision angenommen.

Zusatzfinanzierung der IV

Im Rahmen der 11. AHV-Revision hatte der Bundesrat eine Erhöhung der MWST um 0.8% zugunsten der IV vorgeschlagen. Mit dem Nein von Volk und Ständen vom 16. Mai 2004 zur AHV-Revision fiel jedoch diese Finanzierungsquelle für die IV weg, obwohl sie nach der Wahrnehmung des Bundesrats weitgehend unbestritten gewesen war (BSV 2004c). Auch im Falle einer Annahme der 5. IV-Revision war für die IV somit mit einem jährlichen Fehlbetrag der IV bis 2025 von rund 2.1 Mia Franken zu rechnen (Bundesrat 2005c).

Vernehmlassungsvorlage

Am 19. Mai 2004 beauftragte der Bundesrat das EDI, eine Vernehmlassung für die Zusatzfinanzierung der IV durchzuführen (EDI 2004e). Am 24. September 2004 eröffnete der Bundesrat die Vernehmlassung für die Vorlage über die Zusatzfinanzierung der IV (EDI 2004f). Als Alternativen schlug er die Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes um 0.8 Prozentpunkte ohne Bundesanteil oder die Erhöhung des Lohnbeitragssatzes um 0.8 Prozentpunkte vor, wobei er selbst die MWST-Erhöhung bevorzugte. Für beide Varianten erwartete der Bundesrat Mehreinnahmen von 2.4 Mia Franken pro Jahr. Die AHV/IV-Kommission hiess die Vorlage der beiden Varianten zuhanden der Vernehmlasser gut (Bundesrat 2005c).

In der Vernehmlassung fand eine Zusatzfinanzierung über die MWST deutlich grösseren Anklang als eine Erhöhung der Lohnbeiträge. Mehrere Vernehmlasser auf bürgerlicher Seite machten deutlich, dass sie einer Erhöhung der Mehrwertsteuer grundsätzlich oder zumindest ohne vorherige Ausschöpfung sämtlicher Sparmöglichkeiten, kritisch bis ablehnend gegenüberstehen (BSV 2005). Einige Vernehmlasser kritisierten die lineare Steuererhöhung und verlangen eine proportionale Anpassung der verschiedenen geltenden MWST-Sätze. Auch machten viele Vernehmlasser klar, dass aus ihrer Sicht erst nach der Beratung der 5. IV-Revision über die Zusatzfinanzierung entschieden werden könne. Die AHV/IV-Kommission nahm vom Vernehmlassungsergebnis Kenntnis, bezog aber nicht materiell Stellung (Bundesrat 2005c).

Botschaft

Der Bundesrat beantragte in seiner Botschaft vom 22. Juni 2005, die Mehrwertsteuersätze zugunsten der IV um linear 0,8 Prozentpunkte anzuheben, was durchschnitt-

lichen Einnahmen von 2,5 Mia Franken pro Jahr entspricht. Im Gegensatz zur 2004 in der Volksabstimmung verworfenen AHV/IV-Vorlage verzichtete der Bundesrat auf den Antrag, einen Teil der zusätzlichen Einnahmen in die Bundeskasse abzuleiten.

Tabelle 3

Vom Bundesrat beantragte Massnahmen der Zusatzfinanzierung

Bereich	Massnahmen
Zusatzfinanzierung der IV	<p>Der Bundesrat wird ermächtigt, die geltenden Mehrwertsteuersätze zugunsten der IV um jeweils 0.8 Prozentpunkte anzuheben (lineare Erhöhung).</p> <p>Sind die Schulden der Invalidenversicherung getilgt, so senkt der Bundesrat die Mehrwertsteuersätze entsprechend.</p>

Quelle: Bundesrat 2005c

Parlamentarische Beratung

Der Nationalrat beriet die Vorlage als Erstrat, modifizierte sie in der Detailberatung, lehnte sie jedoch in der Gesamtabstimmung ab. Die Ständeratskommission erarbeitete in der Folge zwei Vorlagen; die vorgeschlagene Mehrwertsteuererhöhung (erste Vorlage) ging dabei deutlich weniger weit als vom Bundesrat beantragt und war explizit auf sieben Jahre befristet. In den weiteren Debatten einigten sich die beiden Kammern schliesslich auf eine proportionale Erhöhung der Mehrwertsteuersätze (Normalsatz: +0.4 Prozentpunkte). Die beschlossene Mehrwertsteuererhöhung bringt der IV zusätzliche Einnahmen von rund 1,1 Mia Franken pro Jahr statt wie vom Bundesrat vorgesehen 2,5 Mia Franken.

In einer zweiten Vorlage erarbeitete das Parlament ein Sanierungsgesetz für die IV, das die Schaffung eines von der AHV unabhängigen IV-Ausgleichsfonds vorsah. Auch wurde der Bundesrat verpflichtet, bis Ende 2010 die 6. IV-Revision mit primär ausgabenseitigen Massnahmen vorzulegen. Auch das Sanierungsgesetz wurde im Juni 2008 verabschiedet (APS, Curia Vista zu Geschäft 05.053)

Referendum und Inkrafttreten

Der Bundesrat hatte ursprünglich das obligatorische Referendum für die Zusatzfinanzierung auf den 17. Mai 2009 angesetzt. Aus konjunkturpolitischen Gründen (Finanzkrise) verschob er die Abstimmung auf den 27. September 2009 (Bundeskanzlei 2010), um die erhoffte Zustimmung zum Beschluss nicht zusätzlich zu gefährden und dem Parlament Zeit für allfällige Anpassungen zu geben. Er hatte zuvor eine schwindende Unterstützung der Vorlage durch die Parteien und Verbände beobachtet. Der Bundesrat selbst verzichtete auf Anpassungsvorschläge, unterstützte jedoch später den erfolgreichen Antrag der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats (WAK-N), das Inkrafttreten der Zusatzfinanzierung um ein Jahr auf den 1.1.2011 zu verschieben (Curia Vista zu Geschäft 09.454; BSV 2009b).

Am 27. September stimmten Volk und Stände dem Bundesbeschluss über die Zusatzfinanzierung der IV in den Jahren 2011 bis 2017 zu. Im Oktober 2010 beschloss

der Bundesrat das Inkrafttreten des Sanierungsgesetzes sowie der dazugehörigen Verordnung auf den 1.1. 2011 (EDI 2010a).

Parlamentarische Vorstösse

Am 21.10.2003 reichte die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerats (SGK-S) eine Motion ein (03.3570), welche unter anderem die Schaffung eines separaten IV-Fonds forderte. Der Bundesrat zeigte sich bereit, diese Motion in Form eines Postulats entgegenzunehmen und die Schaffung eines entsprechenden Fonds zu prüfen. In dieser Form wurde der Vorstoss denn auch überwiesen. Der Bundesrat wollte jedoch die Sanierung prioritär behandeln und berücksichtigte die Abspaltung in seinem Vorlagenpaket von 2005 noch nicht. Die parlamentarische Initiative 05.459 von Lucrezia Meier-Schatz verlangte ebenfalls einen eigenständigen IV-Fonds. Sie wurde jedoch von den Räten erst behandelt, nachdem das Sanierungsgesetz und sein Inkrafttreten bereits beschlossen waren.

6. IV-Revision Teil a

Das vom Parlament initiierte IV-Sanierungsgesetz verpflichtete den Bundesrat, bis Ende 2010 die Botschaft für die 6. IV-Revision vorzulegen, und dabei insbesondere ausgabenseitige Sanierungsmassnahmen vorzuschlagen. Mit der 5. IV-Revision und der Zusatzfinanzierung waren zwar bis 2017 ausgeglichene IV-Rechnungen zu erwarten, für nachhaltig ausgeglichene Ergebnisse der IV waren aber auch aus Sicht des Bundesrates weitere Massnahmen notwendig.

Bereits kurz nach der Verabschiedung der Zusatzfinanzierung und des Sanierungsgesetzes durch das Parlament im September 2008 legte der Bundesrat im Rahmen einer Aussprache den Fahrplan und erste Grundzüge einer 6. IV-Revision fest. Schon zu diesem Zeitpunkt stand auch deren Gliederung in zwei Massnahmenpakete fest (EDI 2008) Die Revision 6a sollte eher kurzfristig realisierbare Massnahmen umfassen, während die Revision 6b längerfristig zu realisierende Massnahmen beinhalten sollte.

Vernehmlassungsvorlage

Wie schon die Massnahmen der 5. IV-Revision wurden die zugrunde liegenden Analysen, aber auch die zu entwickelnden neuen Instrumente primär im BSV selbst entwickelt. Ergebnisse und Zwischenergebnisse aus dem FoP-IV konnten gemäss BSV die Gesetzgebungsarbeiten unterstützen; insbesondere profitierte die Einführung des Assistenzbeitrags vom Pilotprojekt und der entsprechenden Evaluation. Allerdings bestanden aufgrund des grossen Zeitdrucks teils Probleme mit der Integration von Erkenntnissen aus der Forschung. Mitarbeiter des BSV standen bei der Erarbeitung der Instrumente in Kontakt mit Experten der OECD und mit den Behörden in den Niederlanden.

Am 17. Juni 2009 schickte der Bundesrat seine Vorschläge für die Revision 6a in die Vernehmlassung, nachdem die AHV/IV-Kommission sich dazu geäussert hatte (EDI 2009). Finanziell erwartete der Bundesrat, eine Reduktion des Defizits der IV ab 2018 (Wegfall der Zusatzfinanzierung) von 1,1 Mia Franken auf 0,6 Mia Franken beträgt.

Kernbestandteil des Entwurfs war die Ausdehnung der Eingliederungsbemühungen vom Bereich der Neuberentung (Fokus der 5. Revision) auf diejenigen Personen, welche bereits eine Rente erhalten. Der Entwurf umfasste vier Stossrichtungen: eingliederungsorientierte Rentenrevision; die Neuregelung des Finanzierungsmechanismus; die Schaffung von mehr Wettbewerb beim Erwerb von Hilfsmitteln (somit die Fortsetzung früherer Anstrengungen der IV, siehe unten) und die Einführung eines Assistenzbeitrags, der aufgrund der vierten IV-Revision bereits in Form von Pilotprojekten getestet worden war (EDI 2009). Im Rahmen der Vernehmlassung gingen 141 Stellungnahmen ein.

Botschaft

Die AHV/IV-Kommission beriet sowohl den Vernehmlassungs- als auch den Botschaftsentwurf und stellte Anträge, die vom Bundesrat «weitgehend berücksichtigt» (Bundesrat 2010) wurden. Gemäss Interviewaussagen hat sich die Kommission insbesondere bei der Frage des Finanzierungsmechanismus eingebracht. Am Grundkonzept des Bundesrats rüttelte die Kommission nicht, und auch die Ergebnisse der Vernehmlassung veranlassten den Bundesrat nicht zu grundsätzlichen Korrekturen. Am 24. Februar 2010 verabschiedete der Bundesrat die Botschaft, in der er an den vier Stossrichtungen festhielt (Bundesrat 2010).

Im Vorfeld der Parlamentarischen Beratung der Revision 6a und der Verabschiedung der Botschaft zur Revision 6b machte der Bundesrat die IV-Sanierung in den Von-Wattenwyl-Gesprächen vom 4. Februar 2011 zum Thema.

Tabelle 4

Vom Bundesrat beantragte Massnahmen der 6. IV-Revision, Teil a

Bereich	Massnahmen
Eingliederungsorientierte Rentenrevision	Rentenbeziehende mit Eingliederungspotenzial sollen mittels Beratung, Begleitung und weiteren Massnahmen auf die Wiedereingliederung vorbereitet werden. Parallel: Besitzstandgarantie während der Massnahmen, Regelung für den Fall einer erneuten Verschlechterung der Situation nach der Eingliederung, Koordination mit anderen Versicherungen; verstärkte Kooperationsanreize für Arbeitgeber
Neuregelung des Finanzierungsmechanismus	Festlegung des Revisionszeitpunkts beim Rentenentscheid, aktive Begleitung der Rentenbezüger, Vorbereitung auf Wiedereingliederung Rechtsgrundlage für die Überprüfung laufender Renten aufgrund von somatoformen Schmerzstörungen, Fibromyalgie und ähnlicher Sachverhalte. Anspruch auf Eingliederungsmassnahmen bei Aufhebung der Rente. Beitrag des Bundes an die IV orientiert sich nicht mehr an den Ausgaben der IV, sondern nur noch an der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung. Als Ausgangswert des Bundesbeitrags wird der Beitrag des Bundes in den Jahren 2010/2011 nach geltender Ordnung zugrunde gelegt.

Bereich	Massnahmen
	Dieser Betrag wird in den Folgejahren entsprechend der abdiskontierten Veränderungsrate der Mehrwertsteuereinnahmen des Bundes angepasst.
Preissenkungen bei Hilfsmitteln	Weiterführung bisheriger Massnahmen Einführung des Vergabeverfahrens analog BöB.
Kostenneutrale Einführung des Assistenzbeitrags	Menschen mit einer Behinderung, die weitere bestimmte Voraussetzungen erfüllen (Hilflosenentschädigung etc.) sollen für die benötigten Hilfeleistungen selber Personen anstellen können, Vergütung durch die IV von 30 Franken pro Stunde (Ausdehnung und Umwandlung des Pilotprojekts Assistenzbudget (vgl. EDI 2007b).
Weitere Massnahmen	Neuer Finanzausgleich: Streichung des Anspruchs auf eine halbe Hilflosenentschädigung und auf einen Kostgeldbeitrag an Minderjährige in internen Sonderschulheimen Korrektur der 5. IV-Revision: Begrenzung des rückwirkenden Leistungsanspruchs für Hilflosenentschädigungen, medizinische Massnahmen und Hilfsmittel auf 12 Monate (statt 5 Jahre), Wiederherstellung des Zustands vor der 5. IV-Revision

Quelle: Bundesrat 2010

Das Parlament verabschiedete das erste Massnahmenpaket der 6. IV-Revision im März 2011 mit nur geringfügigen Änderungen (Curia Vista zu Geschäft 10.032). Es wurde kein Referendum ergriffen.

Parlamentarische Vorstösse (vgl. auch Bundesrat 2010).

Das Postulat der SGK-N «Integration und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderung» (04.3625) und das Postulat Hêche «IVG. Assistenzbeitrag» (08.3933) zielten auf die die Förderung von Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderung. Sie hängen auch mit dem aufgrund der 4. IV-Revision beschlossenen Pilotprojekt Assistenzbudget zusammen. Mit der 6. IV-Revision wurde ein Assistenzbeitrag beschlossen, womit diesem Anliegen (wenn auch in abgeschwächter, kostenneutraler Form) entsprochen wurde.

Die Motionen Müller Walter «Mehr Wettbewerb bei der Beschaffung von IV-Hilfsmitteln» (05.3154) und Germann «Hörgerätemarkt. Mehr Wettbewerb statt Staatseingriffe» (09.3156) forderten Preissenkungen und eine Verstärkung des Wettbewerbs im Bereich der Hilfsmittel. Auch diesem Anliegen wurde im Rahmen der 6. IV-Revision entsprochen. Ebenfalls in diese Richtung zielte die Motion Meier-Schatz «IV-Revision. Wettbewerb im Bereich der Hilfsmittel und Instrumente» (05.3276).

Mit dem Postulat Ory «Berufliche Wiedereingliederung gehörloser Personen» (08.3818) wurde der Bundesrat beauftragt, auf dem Gesetzesweg die berufliche Eingliederung von Gehörlosen besser zu fördern sei. Diesem Anliegen wurde entsprochen, indem eine entsprechende Weisung zur Auslegung der HVI erlassen wurde;

eine Anpassung des IVG erachtete der Bundesrat nicht als notwendig (vgl. Bundesrat 2010).

Die Einstellung laufender Renten aufgrund von somatoformen Schmerzstörungen ist auch in der Motion 09.3405 der SVP-Fraktion verlangt worden. Diese ist im Parlament noch nicht behandelt worden, aber der Bundesrat beantragt die Annahme.

Bundesgericht

2009 stellte das Bundesgericht in einem Leiturteil (BGE 135 V 201) klar, dass laufende Renten, die wegen somatoformer Schmerzstörungen, Fibromyalgie und ähnlichen Sachverhalten noch gemäss alter Rechtslage zugesprochen wurden, weder gestützt auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts (BGE 130 V 352 aus dem Jahr 2004) noch gestützt auf den im Rahmen der 5. IV-Revision geänderten Artikel 7 Absatz 2 ATSG angepasst werden können. Eine versicherte Person hatte sich erfolgreich gegen eine entsprechende Verfügung der IV gewehrt. Dieser Entscheid dürfte dazu beigetragen haben, im Rahmen der 6. IV-Revision eine Rechtsgrundlage vorzusehen, welche derartige Rentenrevisionen ermöglicht.

6. IV-Revision Teil b

Die Botschaft zum IV-Revision 6b lag Ende 2010 noch nicht vor, weshalb sich die nachfolgenden Ausführungen auf die Erläuterungen des EDI zum Vernehmlassungsentwurf und entsprechende weitere Mitteilungen stützen (EDI 2010). Der Bundesrat eröffnete die Vernehmlassung am 23. Juni 2010. Das zweite Massnahmenpaket beinhaltet längerfristig zu realisierende Massnahmen und soll 2015 in Kraft gesetzt werden. Es zielt auf eine ausgeglichene Rechnung und eine Entschuldung der IV bis 2028. Die Massnahmen beinhalten einerseits weitere Anpassungen auf der Leistungsseite und andererseits finanztechnische Instrumente, jedoch keine neuen Einnahmen (Tabelle 5).⁶

Tabelle 5

Vom Bundesrat vorgeschlagene Massnahmen der 6. IV-Revision, Teil b

Bereich	Massnahmen
Anpassung des Rentensystems zur Unterstützung der Eingliederung	Abschaffung der abgestuften Rentenhöhe (Viertelsrente, Halbbrente, ...) und Übergang zu fliessender Berechnung der Rentenhöhe mit Vollrente ab 80% Invalidität Dadurch Elimination von Schwelleneffekten und negativen Eingliederungsanreizen
Verstärkte Eingliederung und Verbleib im Arbeitsmarkt	Erweiterte Früherfassung Stärkerer Einbezug der Regionalen Ärztlichen Dienste bei der Eingliederung

⁶ Die Botschaft verabschiedete der Bundesrat im Mai 2011. Die Sparmassnahmen sollen demnach weniger einschneidend ausfallen als in der Vernehmlassungsvorlage vorgesehen. Am Ziel der Schuldentilgung (angegeben wird das Jahr 2025) kann nach den Berechnungen des Bundesrats gleichwohl festgehalten werden, weil die Revision 6a bereits 2012 in Kraft treten kann und weil sich die bisherigen Reformen positiver auswirkten als angenommen (Bundesrat 2011).

Bereich	Massnahmen
	<p>Interprofessionelles Assessment bei Erhebung der Eingliederung</p> <p>Verstärkte Ausrichtung auf Personen mit psychischen Erkrankungen (z. B. durch längere Bezugsdauer von Eingliederungsmassnahmen)</p> <p>Verstärkte Einbindung von Arbeitgebern</p> <p>Höhere Berentungshürde: Nur Anspruch, wenn Eingliederungsfähigkeit nicht mehr verbessert werden kann</p>
Neue Regelung für Rentnerinnen und Rentner mit Kindern	Ansatz für Kinderrente von 40 auf 30% senken. Dadurch Anpassung an tatsächliche Zusatzkosten (abgestützt auf Äquivalenzskalen der OECD und der SKOS).
Neue Regelung für Reisekosten	Restriktivere Praxis, nur noch Kostenübernahme von effektiv behinderungsbedingt notwendigen Kosten, durch spezifische Regelung für jeden Eingliederungsmassnahmentyp
	Verstärkte Aufsicht und optimierter Vollzug bei Integrationsmassnahmen, Umschulungen und Hilfsmitteln
Verstärkte Betrugsbekämpfung	Gemeinsame Gesetzesgrundlage zur Betrugsbekämpfung für alle Versicherungen im ATSG
	Einführung der vorsorglichen Leistungseinstellung bei erhärtetem Verdacht
Entschuldung der IV	Rückzahlungsplan für die Schulden der IV beim AHV-Fonds. Liegt der Bestand der flüssigen Mittel und der Anlagen des IV-Fonds bei 50% oder mehr einer Jahresausgabe, würde der Überschuss der AHV überwiesen.
Interventionsmechanismus zur langfristigen Sicherstellung des finanziellen Gleichgewichts	Sobald der Bestand der flüssigen Mittel und der Anlagen des IV-Fonds unter 40% einer Jahresausgabe fällt, muss der Bundesrat die erforderlichen Gesetzesänderungen dem Parlament unterbreiten, damit das Gleichgewicht wieder hergestellt werden kann.
Weitere Sanierungsmassnahmen (Verordnungsstufe)	Neugestaltung der beruflichen Integration von Sonderschulabgängern
	Gewährleistung der Beiträge an Organisationen der privaten Behindertenhilfe

Quelle: EDI 2010

Parlamentarische Vorstösse

Die Thematik der Schwelleneffekte wurde auch in überwiesenen parlamentarischen Vorstössen (z. B. Postulat Hêche 09.3161, Soziale Sicherheit. Schwelleneffekte und ihre Auswirkungen) sowie von verschiedenen Kantonen und Parteien in der Vernehmlassung zur IV-Revision 6a eingebracht (EDI 2010).

Der Frage von speziellen Rehabilitationsbedürfnissen bei Personen mit psychischen Erkrankungen waren mehrere Vorstösse gewidmet: 04.3120 Postulat Josef Zisyadis; 05.3179 Interpellation Fritz Schiesser; 07.3654 Interpellation Urs Schwaller; 8.1062 Anfrage Toni Bortoluzzi; 09.1134 Anfrage Toni Bortoluzzi; 09.3797 Motion FDP-Liberale Fraktion; 09.4250 Interpellation Silvia Schenker.

Die Motion 09.3797 der liberalen Fraktion «IV-Sanierung. Druck muss aufrechterhalten bleiben» ist im Parlament noch nicht abschliessend behandelt worden. Der Bundesrat ist jedoch zur Annahme bereit.

2.2.4 Massnahmen auf Verordnungsebene und weitere Vollzugsmassnahmen von strategischer Bedeutung

Vorbemerkung: Bedeutende Spielräume bei der Leistungsbeurteilung

In der IV besteht auch eine Herausforderung planerischer Art, sind doch die Handlungsspielräume bei der Leistungsbemessung unterhalb der Gesetzgebungsschwelle vergleichsweise gross (Bolliger et al. 2007). Wie bedeutend der Vollzug ist, und wie schwierig seine Wirkungen voraussehbar sind, zeigt schon die Tatsache, dass von 2003 bis 2007, also dem Jahr vor Inkrafttreten der 5. IV-Revision, die Zahl der Neurenten um fast 40% zurückgegangen war (BSV 2010a), während der Bundesrat für die 5. IV-Revision 2005 ein Reduktionsziel von 20% gegenüber 2003 festlegte (Bundesrat 2005a). Hierzu dürften mehrere Faktoren eine Rolle gespielt haben: die Umsetzung der 4. IV-Revision (Regionale Ärztliche Dienste, Verstärkung der Aufsicht); eine strengere Praxis der IV-Stellen teilweise im Zusammenhang mit der Rechtsprechung des Bundesgerichts⁷, teilweise aufgrund der angelaufen politischen Diskussion; als Reaktion darauf auch ein verändertes Verhalten der Gesuchsteller und Ärzte (Bolliger et al. 2007; Modetta 2006; vgl. auch die Antwort des Bundesrat auf das Postulat Gutzwiler 09.3805: «Sinkende Zahl der IV-Neurenten und ihre wahren Hintergründe»).

Angesichts dieses Spielraums unterhalb der Gesetzesschwelle kommt dem Vollzug und seiner Planung in der IV strategische Bedeutung zu. Allerdings hat der Bundesrat zur Bemessung der Invalidität und der daraus abzuleitenden Leistungen dem Bundesgericht viel Spielraum überlassen. Nachträglich hat der Bundesrat die Rechtsprechung (z. B. zur somatoformen Schmerzstörung; BGE 130 V 352; BGE 135 V 201) im Rahmen der 5. und 6. IV-Revision in seine Revisionsvorschläge übernommen. Insofern kann diesbezüglich bis 2003 eine abwartende Haltung der Bundesbehörden diagnostiziert werden.

Bei der Planung von Verordnungen spielen die AHV/IV-Kommission und ihr Ausschuss gemäss Auskünften des BSV eine wichtige Rolle, da bei Anpassungen der Verordnungen kein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wird.

Preise für Hilfsmittel

Die als zu hoch empfundenen Preise für Hilfsmittel wurden von verschiedenen Instanzen thematisiert, wobei der Fokus aufgrund der finanziellen Bedeutung auf den

⁷ Vergleiche hierzu etwa das Kreisschreiben des BSV KSIH Nr. 180 vom 1.7.2003 infolge des Leiturteils zur somatoformen Schmerzstörung (BGE 130 V 352).

Hörgerätepreisen lag. 2003 befasste sich die Preisüberwachung mit den Preisen für Hörgeräte und Rollstühle. Sie empfahl, die 'Preise ohne Serviceleistungen' in der IV-Liste homologierter Hörgeräte auf das deutsche Preisniveau zu senken. Sie empfahl weiter, den Rollstuhlabgabevertrag dahingehend zu überarbeiten, dass überrissene Verrechnungspreise zulasten der IV beseitigt werden können. Die IV begrüßte laut dem Preisüberwacher diese Empfehlungen und nahm Massnahmen in Angriff (Preisüberwacher 2003). 2005 übten Nationalrat Walter Müller und Nationalrätin Lucrezia Schatz mit Motionen (05.3154 und 05.3276) heftige Kritik an den Hilfsmittelpreisen und schlugen zur Lösung des Problems einen stärkeren Wettbewerb in diesem Bereich vor. 2006 und 2007 evaluierte die Eidgenössische Finanzkontrolle die Abgabe von Hörgeräten und formulierte acht Empfehlungen zur Senkung der Kosten (EFK 2007). Diese liegen überwiegend in der Kompetenz des BSV.

Die Verwaltung reagierte auf den äusseren Druck mit verschiedenen Massnahmen:

- 2005 wurden Ausgaben für Hilfsmittel in der Sozialversicherungsstatistik erstmals ausgewiesen.
- 2006 wurden (mit Unterstützung der Preisüberwachung) bestehende Tarifverträge mit Hörgeräte gekündigt und zu besseren Konditionen neu ausgehandelt. Auch bei der Vermietung von Rollstühlen und Spitalbetten sollten neue Tarifverträge ausgehandelt werden (EDI 2006b).
- 2008 erhielt der Bundesrat im Rahmen der 5. IV-Revision die Kompetenz, Die Hilfsmittelabgabe auch pauschal zu vergüten (vgl. Art. 21 IVG).
- Ab 2009 versuchter Systemwechsel in der Beschaffung von Hörgeräten: Die IV agierte neu als Grosseinkäufer, der die notwendigen Geräte im Wettbewerbsverfahren ausschreibt (erste Ausschreibung erfolgt bereits 2008). Jedoch fehlte laut einem Bundesverwaltungsgerichtsentscheid hierfür die Rechtsgrundlage (BSV 2008a; Bundesrat 2010).
- 2009 wurde ein neuer Tarifvertrag mit der Hörgerätebranche ausgehandelt (BSV 2009c).
- 2010: Im Rahmen der 6. IV-Revision sollte eine Rechtsgrundlage für die Einführung Ausschreibungsverfahrens bei der Hilfsmittelbeschaffung geschaffen (Bundesrat 2010) werden.
- 2010 wird der Tarifvertrag mit der Hörgerätebranche erneut gekündigt. Das BSV beabsichtigte auf eine individuell ausbezahlte Pauschale umzusteigen. Die Höhe der Pauschale richtet sich nach dem Preisniveau in Vergleichsländern und soll weitere Einsparungen für die IV und faire Preise für die Versicherten ermöglichen. Das System trat am 1. Juli 2011 in Kraft (BSV 2011).
- 2011: Im Rahmen der 6. IV-Revision sind weitere Massnahmen zur Stärkung der Versicherten und der IV gegenüber den Herstellern und dem Handel beschlossen worden (Bundesrat 2010).

Der Eindruck, dass die Bundesbehörden im Bereich der Hilfsmittelbeschaffung trotz äusserem Druck lange zögerlich gehandelt haben und entsprechende Massnahmen im Vergleich zu den anderen Aktivitäten eine tiefe Priorität genossen, wird vom BSV nicht dementiert.

Stellung MEDAS

Ob die gesetzlich vorgegebene Unabhängigkeit der Medizinischen Abklärungsstellen (für polydisziplinäre Abklärungen) in der Realität gewährleistet war, war diese in der Öffentlichkeit umstritten, da diese finanziell teils stark von der IV abhängig seien (vgl. etwa Interpellation Bruderer 06.3518 – Interpellation Qualität von ärztlichen Gutachten für die Invalidenversicherung⁸). Das Bundesgericht stützte zwar Entscheide, die auf MEDAS-Gutachten basieren, kritisierte aber in seinem Geschäftsbericht 2009 «gewisse Defizite institutionell-organisatorischer Art», so unter anderem die Intransparenz der Expertenauswahl, sodass der Verdacht einseitiger Auswahl durch die IV nicht entkräftet werden könne (Bundesgericht 2010). 2011 hat das Bundesgericht anlässlich eines Musterfalls den Bundesrat als Ordnungsgeber, das BSV und die IV-Stellen zu einer Anpassung der Ausführungserlasse und der Praxis aufgefordert (Vergabe der Gutachtensaufträge an die MEDAS nach dem Zufallsprinzip; Mindestdifferenzierung des Tarifs; Verbesserung, Vereinheitlichung und Transparenz der Qualitätsanforderungen). Auch stärkt das Urteil die Rechtsstellung der Versicherten im Verfahren (Bundesgericht 2011; Urteil 9C_243/2010 vom 28. Juni 2011).

Der Bundesrat hat es lange unterlassen, die Stellung der MEDAS genauer zu regeln. 2011 änderte er die IVV in einem ersten Punkt (Zustellung der Verfügung der IV-Stelle an die MEDAS) (EDI 2011). Das BSV und die IV-Stellen haben weitere Massnahmen, die den Kritikpunkten des Bundesgerichts Rechnung tragen sollen, in die Wege geleitet. Sie sollen 2012 in Kraft treten.

Umsetzung der Vorgaben aus der 4. und 5. IV-Revision

Die strategischen Vollzugsaufgaben in der IV waren in der Untersuchungsperiode stark geprägt von der Planung und Umsetzung der Gesetzesänderungen im Rahmen der 4. und 5. IV-Revision (und der Verfahrensstraffung). Hierunter fallen insbesondere die folgenden Tätigkeiten und die dafür notwendigen Verordnungsgebungen und Konzeptionsarbeiten (ohne Anspruch auf Vollständigkeit):

- Als Folge der 4. IV-Revision wurden die Regionalen Ärztlichen Dienste (RAD) eingerichtet und in Betrieb genommen.
- Auf Basis der 4. IV-Revision wurden bisher zwei Forschungsprogramme zur IV konzipiert und umgesetzt, bzw. in Angriff genommen (siehe oben BSV 2006a; 2009a).
- Als Auftrag aus der 4. IV-Revision lancierte der Bundesrat ein Pilotprojekt zur Gewährung von Hilflosenentschädigung in Form von Assistenzbeiträgen (EDI 2005b), liess dieses extern evaluieren (Balthasar/Müller 2007) und erarbeitete so die Grundlagen für eine Anpassung des IVG im Rahmen der 6. IV-Revision.
- Das BSV entwickelte ein Konzept zur Durchführung von Pilotprojekten zur Eingliederung und schrieb diese öffentlich aus (BSV 2008b). Die Gesetzesgrundlage hierfür wurde in der 4. IV-Revision geschaffen und in der 5. IV-Revision angepasst.

⁸ Siehe auch entsprechende Medienbeiträge: 10 vor 10, SF DRS vom 9. März 2010; Der Bund vom 21.5.2011.

- Umsetzung der Massnahmen zur Verfahrensstraffung, hierzu Anpassung der IV-Verordnung (EDI 2006).
- Basierend auf einer Gesetzesgrundlage der 5. IV-Revision wurde die Betrugsbekämpfung unter Federführung des BSV intensiviert. Die entsprechenden Instrumente waren bei Inkrafttreten der 5. IV-Revision am 1.1.2008 operativ (BSV 2007b; 2010b).
- Im Hinblick auf das Inkrafttreten der 5. IV-Revision wurden Detailkonzepte zu den neu geschaffenen Massnahmen der Früherfassung, der Frühintervention und der Integrationsmassnahmen geschaffen und diese Instrumente operativ eingeführt. Eine Evaluation ist soeben ausgeschrieben worden. Hier soll auch geklärt werden, ob der mit der 5. IV-Revision verbundene Kulturwandel von einer Rentenversicherung zu einer Eingliederungsversicherung in den IV-Stellen vollzogen worden ist.

Für diese Aktivitäten kann der Bundesrat für sich in Anspruch nehmen, den gesetzlichen Vollzug geplant und umgesetzt zu haben.

Konzeption der Aufsicht

Ein zentraler Aspekt der 4. IV-Revision war die Verstärkung der Aufsicht über die IV-Stellen mit dem Ziel einer einheitlicheren und tendenziell strengeren Berentungspraxis (vgl. Bundesrat 2001). Ein zentraler Aspekt war die Einführung jährlicher Geschäftsprüfungen der IV-Stellen, 2003 führte das BSV zudem ein Monitoring ein. Im Rahmen der 5. IV-Revision wurden weitere Aufsichtskompetenzen geschaffen.

2005 rügte die GPK-S eine ungenügende Wahrnehmung der Aufsichtskompetenzen durch das BSV (GPK-S 2005) und verabschiedete eine Motion (Mo. GPK-S 05.3468), die den Bundesrat mit der Entwicklung einer Gesamtstrategie zur fachlichen und administrativen Aufsicht über die IV beauftragte. Der Bundesrat erklärte sich in seiner Stellungnahme zum GPK-Bericht zur Annahme dieser Motion bereit und äusserte sich detailliert zu seinen Plänen im Rahmen der 5. IV-Revision (Bundesrat 2006b).

Umsetzungsschritte in der Neukonzeption der Aufsicht sind jedoch erfolgt: Laut dem Bundesrat (2010) ist die Aufsicht durch «eine Reorganisation [des BSV], die Einführung einer system- und wirkungsorientierten Steuerung, die Entwicklung einer Qualitätssicherung sowie die Durchführung von Audits vor Ort» sowie Praxisvorgaben an die IV-Stellen verstärkt worden. Die Unterschiede der Neuberentungsquoten zwischen den Kantonen sind von 2003 bis 2010 deutlich zurückgegangen (BSV 2010a), was möglicherweise auf die derart verstärkte Aufsicht zurückgeführt werden kann.

2.2.5 Information

Über die Strategie, die Planung die Gesetzesrevisionen und die Anpassung von Vollzugsbestimmungen informierten die Bundesbehörden kontinuierlich, zeitgerecht und in verschiedenen Gefässen. Informationen der Öffentlichkeit und der involvierten Akteure über strategisch bedeutsame Themen erfolgen über folgende Kanäle:

- Vernehmlassungsunterlagen und Botschaften des Bundesrats zu Revisionsvorlagen.
- Auch zu Verordnungsänderungen werden Erläuterungen publiziert.
- Begleitung dieser Publikationen durch Medienmitteilungen, die auf der Website dauerhaft zugänglich sind.
- Regelmässige Sozialberichterstattung (ATSG-Bericht, Sozialbericht des BFS), Übergeordnete Perspektivenberichte zu den Sozialversicherungen
- Geschäftsbericht des Bundesrats, in diese Zusammenhang Aussprachen des Bundesrats mit den zuständigen Parlamentarischen Kommissionen
- Gezielte Information der Spitzen von Bundesratsparteien im Rahmen der Von-Wattenwyl-Gespräche.
- Mündliche und schriftliche Beantwortung parlamentarischer Vorstösse.
- In der Zeitschrift Soziale Sicherheit (CHSS) wird über die Vorhaben von strategischer Bedeutung der IV informiert. Diese Zeitschrift richtet sich an ein interessiertes Fachpublikum.

3 Beurteilung der strategischen Steuerung der IV durch den Bundesrat

3.1 Strategische Analyse

Bei der Beurteilung der strategischen Analyse stehen folgende Fragen im Vordergrund:

- Verfügen die Bundesbehörden über geeignete, ausreichende und kohärente Instrumente und Prozesse zur Analyse der Herausforderungen und der Wirkungen geplanter sowie umgesetzter Massnahmen?
- Haben die Bundesbehörden die sich stellenden strategischen Herausforderungen rechtzeitig und angemessen erkannt? Haben sie das Parlament, die Kantone und die Öffentlichkeit angemessen über die Ergebnisse der strategischen Analyse informiert?
- Welches sind die Stärken und Schwächen der strategischen Analyse der IV? Welcher Verbesserungsbedarf besteht?

3.1.1 Durchführung der strategischen Analyse

Die strategische Analyse im Bereich der IV basiert auf verschiedenen Quellen. Das Analyseinstrumentarium kann heute als ausgereift bezeichnet werden. Durch das Rentenmonitoring und die Einführung eines systematischen Steuerungsprozesses ab 2008 konnten die Datengrundlagen für die Steuerung noch verbessert werden. Es kann von einer kontinuierlichen Beobachtung der wichtigsten Entwicklungen in der IV gesprochen werden. Für die strategische Steuerung bestehen somit heute solide Datengrundlagen sowohl zur Analyse der Ist-Situation als auch der Zukunftsperspektiven.

Die Projektionen zur finanziellen Entwicklung der IV haben sich allerdings als notorisch unzuverlässig erwiesen, wobei zuverlässige Vorhersagen äusserst schwer zu erstellen sein dürften, weil die Entwicklung der Aufwendungen von gesamtgesellschaftlichen Trends im Gesundheitsbereich und anderen Akteuren (Medizin, Gerichte) mitgeprägt wird. Der in der 6. IV-Revision vorgesehene Interventionsmechanismus zur Vorbeugung gegen erneute finanzielle Schieflagen jedoch sollte zumindest den Bundesrat dazu zwingen, beim Erreichen kritischer Werte schnell korrigierend einzugreifen.

In der strategischen Analyse spielt die Verwaltung eine wichtige Rolle: Insbesondere die Entwicklung der neuen Eingliederungsinstrumente, welche ab der 5. IV-Revision eingeführt wurden, hätte ohne sorgfältige Analyse der Ist-Situation durch die Verwaltung inklusive der IV-Stellen nicht realisiert werden können. Davon legt insbesondere die Botschaft zur 5. IV-Revision Zeugnis ab, in der die damals aktuelle Forschung zur Invalidität und eigenes Material aus der IV-Statistik und weiteren Quellen gründlich aufbereitet und ausgewertet werden.

Wichtige Analyseinstrumente in der IV sind die Forschung, die Analyse und zukunftsbezogene Projektion der Leistungs- und Finanzdaten, die sich auch auf Indikatoren zur Wirtschaftsentwicklung und weiterer ein- und ausgabenrelevanter Grössen stützen, und ergänzend gemäss Interviewaussagen auch das Monitoring der internationalen Entwicklung sowie die Diskussion zwischen dem BSV und den IV-Stellen im Rahmen der Audits. In deren Rahmen werden auch Indikatoren zur Wirkung der 5. IV-Revision zu Controlling-Zwecken erhoben, aus denen jedoch auch Informationen von strategischer Bedeutung ablesbar sind.

Der Bericht des Perspektivenstabs der Verwaltung und die übergeordnete Sozialberichterstattung sind für die IV eher von untergeordneter Bedeutung und haben eher Informationscharakter gegen aussen. Zu einzelnen Instrumenten der strategischen Analyse kann folgendes festgehalten werden:

Forschung

Der im Rahmen der 4. IV-Revision ins IVG eingeführte «Forschungsartikel» (Art. 68 IVG) hat die Grundlage für bisher zwei mehrjährige Forschungsprogramme der IV ab 2006 gelegt. Damit hat sich die Forschung im Bereich Invalidität zu einem zentralen Analyseinstrument im Hinblick auf die Steuerung in der IV entwickelt. Das abgeschlossene erste Forschungsprogramm hat das Wissen um den Prozess der Invalidisierung (z. B. Invalidität aus psychischen Gründen) verbessert sowie die Wirkungsevaluation neuer IV-Instrumente ermöglicht (z. B. Assistenzbeitrag, RAD) und damit zu ihrer Optimierung beigetragen. Auch haben Erkenntnisse aus dem Programm zur Versachlichung der öffentlichen Diskussion über politisch umstrittene Themen (Migration und IV, Missbrauch von IV-Leistungen, Drehtüreffekte zwischen IV, ALV und Sozialhilfe) beigetragen. Andere Bundesstellen und weitere Partner sind in die Forschungsprogramme angemessen involviert.

Im Rahmen der Interviews wurde teils kritisiert, das Tempo der IV-Revisionen sei zu hoch, als dass Erkenntnisse aus der Forschung gewinnbringend in den Gesetzgebungsprozess eingebaut werden könnten. Im BSV wird dies nicht grundsätzlich bestritten, man verweist man jedoch auf Erkenntnisse, die im Rahmen der 6. IV-Revision genutzt werden können. Der Ertrag der Forschung für die Optimierung des Vollzugs ist unbestritten. Ein Interviewpartner bezeichnete die Forschung im Be-

reich psychische Erkrankungen noch als ungenügend, wobei der Forschungsbedarf weit über den Horizont der IV hinausgehe und auch die Arbeitswelt einbezogen werden müsse. Diese Person regte ein Nationales Forschungsprogramm (NFP) oder ein interdepartementales Forschungsprogramm an.

Leistungs- und Finanzdaten der ZAS

Der zentrale öffentliche statistische Bericht der IV ist die jährlich erscheinende IV-Statistik. Sie ist im Untersuchungszeitraum ausgebaut worden und gibt heute über zentrale Indikatoren der IV-Steuerung (Neurenten, finanzielle Aspekte, weitere Leistungen sowie soziodemographische Aspekte der Bezüger) und ihre Entwicklung über die Zeit fundiert Auskunft. Für das BSV hat die IV-Statistik jedoch eher den Charakter eines Kommunikationsinstruments.

Für Analysezwecke bilden jedoch die Daten der ZAS, die der IV-Statistik zugrunde liegen, eine zentrale Grundlage. Die ZAS registriert sämtliche Leistungsbezüge im Rahmen der Sozialversicherungen. Diese leistungsfähige Datenbasis wird vom BSV und von externen Forschern auch genutzt. Neben diesen Leistungsdaten, die durch das Monitoring ergänzt werden, sind auch die zentralen Finanzdaten verfügbar. Beispiele für Auswertungen des BSV sind die jährliche Analyse der Wirksamkeit der beruflichen Eingliederung (vgl. Buri 2000). Auch zur 5. IV-Revision wurden Indikatoren entwickelt.

Weitere Publikationen und Berichte mit Informationsfunktion

Andere periodisch erscheinende Berichte wie der Jahresbericht zu den Sozialversicherungen gemäss Artikel 76 ATSG (seit 2007 in ausführlicher Form; BSV 2007) sowie der 2011 erstmals erarbeitete Statistische Sozialbericht (BFS 2011) dürften als Analyseinstrumente für die IV eher von untergeordneter Bedeutung sein. Sie erfüllen hingegen eine Informations- und Dokumentationsaufgabe gegen aussen. Ähnliches gilt – zumindest seit der Inangriffnahme der IV-Sanierung – auch für die bisweilen vom Parlament verlangten finanziellen Gesamtschauen zu den Perspektiven der Sozialversicherungen, die Analyseteile der Botschaften sowie die Berichte des Perspektivenstabs sowie die Indikatoren der Legislaturplanung.

3.1.2 Strategische Herausforderungen

Sowohl die Verwaltung als auch der Bundesrat haben 2003 und 2004 nach dem Nein zu zusätzlichen Einnahmen aus der Mehrwertsteuer die gegenüber der Jahrtausendwende nochmals verschärfte Situation der IV erkannt und die Öffentlichkeit sowie die Stakeholder über die ernstzunehmende Situation der IV angemessen informiert. Der Bundesrat reagierte insbesondere nach dem Nein in der Volksabstimmung zur Mehrwertsteuererhöhung zugunsten der IV im Mai 2004 schnell und konnte bereits im September 2004 ein umfassendes Sanierungspaket präsentieren (Vernehmlassungsvorlagen zur Verfahrensstraffung, zur 5. IV-Revision und zur Zusatzfinanzierung). Die Analyse der Problemlage und die Planung von Lösungsvorschlägen erfolgten in dieser Phase Hand in Hand.

Im weiteren kann festgehalten werden, dass der Bundesrat die seit Mitte der 1990er Jahr bestehende Unterfinanzierung und damit verbunden auch die zunehmende Verschuldung der IV erkannt und bereits Rahmen der 4. IV-Revision auch ein Sanie-

rungskonzept entwickelt hat. Diese stärker einnahmenbasierte Sanierungsstrategie führte jedoch vornehmlich aus zwei Gründen nicht zum Ziel: Erstens brach mit dem Nein von Volk und Ständen zu zusätzlichen Einnahmen aus der Mehrwertsteuer im Mai 2004 eine wesentliche Einnahmenquelle weg. Zweitens waren die diesem Sanierungskonzept zugrundeliegenden Projektionen über die Rentenentwicklung im Vergleich zur realen Entwicklung nach der Jahrtausendwende zu optimistisch.

Die Öffentlichkeit und die Stakeholder wurden und werden über die Ergebnisse der strategisch relevanten Analysen angemessen informiert.

3.1.3 Information

Die Information über die Ergebnisse strategischer Analysen erfolgt in den oben erwähnten Kanälen umfassend, zeitgerecht und über verschiedene, den jeweiligen Zielgruppen angepasster Instrumente.

3.1.4 Fazit und Verbesserungsmöglichkeiten

Insgesamt kann zur strategischen Analyse durch die Bundesbehörden ein positives Fazit gezogen werden.

- Die Behörden haben die Herausforderungen in der IV erkannt und auf der Basis der bestehenden Daten Strategien entwickelt. Zwar erweisen sich langfristige Projektionen in der IV immer wieder als unzuverlässig, doch zeigte der Bundesrat z. B. im Rahmen der IV-Revision 6b, dass er Änderungen in den Planungsgrundlagen wahrnimmt und darauf reagiert.
- Die Bundesbehörden beobachten heute die Entwicklung in der IV kontinuierlich und systematisch (Vollzug, Internationales, Gerichte, Kennzahlen). Sie verfügen über die geeigneten und genügende Daten, um Fehlentwicklungen frühzeitig erkennen zu können.
- Festzuhalten ist, dass die dramatische Finanzlage grundsätzlich bereits mit dem Analyseinstrumentarium vor 2003 erkannt worden war (deren Dynamik ab 2000 allerdings unterschätzt wurde). Dass die IV in massive Defizit- und Schuldenkrise glitt, ist somit nicht primär einer mangelhaften Analyse geschuldet, sondern dem Fehlen politisch mehrheitsfähiger Lösungskonzepte. Eine bereits in die Wege geleitete Verbesserungsmöglichkeit zur Steigerung der Kostensensibilität des IV-Systems ist der mit der Revision 6b angestrebte Interventionsmechanismus zur langfristigen Sicherstellung des finanziellen Gleichgewichts.
- Nachdem die IV-spezifische Forschung lange vernachlässigt worden ist, ist mit der Schaffung von IV-spezifischen Forschungsprogrammen eine bedeutende Verbesserung erzielt worden. Die Steuerung durch das BSV und das EDI garantiert eine gute Verwertbarkeit der Erkenntnisse für die IV. Allenfalls ist eine übergreifende Forschung anzupfeilen, welche die Themenkreise Arbeit, Gesundheit, Arbeitsmarktintegration umfasst.
- Der Bundesrat hat in zufrieden stellendem Ausmass über die Ergebnisse seiner strategischen Analysen informiert.

3.2 Strategische Planung

Bei der Beurteilung der strategischen Planung stellen sich folgende Fragen:

- Wie sind die Ziele und die Strategie des Bundesrats angesichts der Herausforderungen, seines Handlungsspielraums und des politischen Umfelds zu beurteilen? Sind die Ziele und die Strategie kohärent? Wie ist die politische Planung des Bundesrats zu beurteilen? Ist sie ziel- und wirkungsorientiert ausgerichtet und kohärent?
- Wie ist die Weiterentwicklung der Gesetzgebung durch den Bundesrat zu beurteilen? Hat der Bundesrat die Reformvorhaben aktiv vorangetrieben? Hat der Bundesrat Dritte ausreichend in die Erarbeitung der Vorlagen mit einbezogen? Sind die Reformvorschläge auf die Herausforderungen abgestimmt, in sich kohärent und auf andere Reformvorhaben abgestimmt?
- Wie sind die Aktivitäten des Bundesrats auf Verordnungsebene zu beurteilen? Hat er seinen Handlungsspielraum angemessen umgesetzt?
- Haben die Bundesbehörden das Parlament, die Kantone und die Öffentlichkeit angemessen über ihre strategische Planung informiert?
- Welches sind die Stärken und die Schwächen der strategischen Planung in der IV? Welcher Verbesserungsbedarf besteht?

3.2.1 Ziele, Strategie und politische Planung des Bundesrats

Das vom Bundesrat gewählte Hauptziel – Finanzielle Sanierung der IV bis Mitte der 2020er Jahre scheint angesichts der Herausforderungen plausibel und wurde von den politischen Akteuren grundsätzlich auch mitgetragen. Es erlaubte, einen umfassenden Ausgaben- und einnahmenseitigen Sanierungsplan zu entwickeln und diesen den sich verändernden Rahmenbedingungen (geringere Zusatzfinanzierung, andere Ergebnisse von finanziellen Projektionen) anzupassen.

Die vom Bundesrat gewählte Strategie ist auf die Herausforderungen abgestimmt, in sich kohärent und insgesamt auf das politische Umfeld abgestimmt. Insbesondere hat sich der Bundesrat als anpassungsfähig erwiesen und auf äusseren Druck (Parlament) bei der Entwicklung der Gesetzgebung schnell reagiert. Die Priorisierung der Herausforderungen ist insgesamt nachvollziehbar.

Ab 2003 hat der Bundesrat trotz engen politischen Handlungsspielraums konsequent auf eine finanzielle Gesundung der IV hingewirkt. Das gemeinsam mit der Verwaltung entwickelte Konzept «Eingliederung vor Rente» hat wesentlich dazu beigetragen, dass ein mehrheitsfähiger Kompromiss gefunden werden konnte. Obwohl mit den IV-Revisionen auch eine Einengung des Rentenbegriffs einherging und auch spürbare Leistungskürzungen vorgenommen wurden, verfiel diese positive Botschaft, wonach eine erfolgreiche Eingliederung auch aus der Perspektive der Versicherten einer Berentung zu bevorzugen sein, sowohl im Parlament als auch in der Bevölkerung. Die einschneidenden leistungsseitigen Massnahmen markieren im Vergleich zum Konzept der 4. IV-Revision eine Zäsur in der bundesrätlichen Sanie-

rungsstrategie. Die leistungsseitigen Bemühungen trugen angesichts einer nochmals verschlechterten Finanzlage der IV und einer verschärften politischen Diskussion massgeblich dazu bei, dass auch Mehreinnahmen für die IV politisch mehrheitsfähig waren. Auch der zeitliche Horizont der IV-Sanierung hat sich als mehrheitsfähig erwiesen.

Jedoch hat das Parlament dem Bundesrat bei der Gewichtung der Strategie und der Planung der Sanierung zeitweise das Steuer aus der Hand genommen, und ihm bedeutend andere Eckwerte aufgezwungen. So mochte es sich mit zusätzlichen Mitteln für die IV erst nach dem Beschluss von leistungsseitigen Massnahmen auseinandersetzen, reduzierte diese gegenüber den Vorstellung des Bundesrats massiv, und zwang den Bundesrat zur Erarbeitung einer 6. IV-Revision, die primär ausgabenseitig zu erfolgen hat. Möglicherweise hat der Bundesrat die schon in der Vernehmlassung zur 5. IV-Revision geäusserten Vorbehalte gegenüber Mehreinnahmen zugunsten der IV diesbezüglich zu wenig ernst genommen.

Insgesamt hat sich der Zeitplan des Bundesrat für die Beschlussfassung über die IV-Sanierung folglich als zu ehrgeizig erwiesen: Wollte der Bundesrat ursprünglich die IV-Sanierungsvorlagen 2008 in Kraft treten lassen, ist der politische Prozess zu nachhaltigen IV-Sanierung im Jahr 2011 immer noch im Gange. Die Schaffung eines von der AHV abgetrennten IV-Fonds hat das Parlament umgekehrt forciert, während der Bundesrat damit noch zuwarten wollte.

Auf die veränderten Parameter hat der Bundesrat jeweils rasch reagiert und sich dem parlamentarischen Willen angepasst. Insbesondere ist ihm zu attestieren, dass er den Auftrag des Parlaments zur Vorlage einer ausgabenseitigen 6. IV-Revision trotz engen Zeitvorgaben pünktlich umgesetzt hat.

Bezüglich der Planung der Reformvorhaben hat der Bundesrat insgesamt eine glückliche Hand bewiesen. So hat er mit der gleichzeitigen Präsentation der Zusatzfinanzierung und der 5. IV-Revision ein Gesamtpaket präsentiert und gleichzeitig die Entkoppelung der Vorlagen ermöglicht. Das Vorziehen der Vorlage zur Verfahrensstraffung ermöglichte in den betroffenen Bereichen ein etwas früheres Inkrafttreten (1.7.2006 statt 1.1.2008). Bei der Zusatzfinanzierung hat er durch eine Verschiebung eine konjunkturell bedingt heikle Terminierung der Volksabstimmung abgewendet. Und die Teilung der 6. Revision in schnell und eher langfristig wirksame Massnahmen ist nicht nur sachgerecht, sondern dürfte auch politisch die Chancen der Revision (jedenfalls zumindest des ersten Teils) erhöht haben.

3.2.2 Weiterentwicklung Gesetzgebung

Der Bundesrat hat basierend auf den zur Verfügung stehenden Informationen ein kohärentes und auf die Herausforderungen abgestimmtes Gesamtkonzept zur Sanierung der IV entwickelt. Die Portionierung in den einzelnen Gesetzesvorhaben erwies sich als sinnvoll. Wie schon in den obigen Ausführungen deutlich wurde, ergab sich durch den parlamentarischen Prozess und bei der 6. Revision aufgrund von sich ändernden Vorhersagen eine rollende Planung der einzelnen Revisionsvorhaben. Der Bundesrat wusste sich den neuen Rahmenbedingungen jeweils flexibel anzupassen. Trotz der Kurskorrekturen durch das Parlament auf der Einnahmenseite haben der Bundesrat, das Departement, das BSV und die IV-Stellen die IV-Sanierung (zumin-

dest bis und mit Revision 6a) auf der Leistungsseite stark geprägt und eine sehr aktive Rolle eingenommen.

Einfluss und Einbezug von Dritten auf die Planung der Gesetzgebung

Parlament: In der Frage zusätzlicher Ressourcen für die IV hat das Parlament stark korrigierend eingegriffen. Auch hatten z. B. mehrere politische Vorstösse eine Verstärkung der Eingliederungsbemühungen verlangt, während die Verwaltung die entsprechenden Instrumente bei der Erarbeitung der 5. IV-Revision entwickelte. Auch die 6. IV-Revision greift Themen auf, die teils von Parlamentariern in Vorstössen aufgebracht worden waren (Schwelleneffekte, Rehabilitation von Personen mit psychischen Beeinträchtigungen, Hilfsmittelpreise). Es ist nicht eruierbar, inwieweit dieser parlamentarische Druck für die Verwaltung tatsächlich in allen Fällen ein wichtiger Antrieb war. Insgesamt lässt sich bilanzieren, dass das Parlament einnähmenseitig stark gesteuert hat, während es dem Bundesrat und der Verwaltung auf der Leistungsseite eher grobe Stossrichtungen angegeben hat und der Exekutive bei der Entwicklung der konkreten Instrumente viel Spielraum gelassen hat. Es kann bilanziert werden, dass das Parlament die ihm in der politischen Steuerung zugewiesene Rolle eingenommen hat, und dass der Bundesrat diese akzeptiert hat. Der Einbezug des Parlaments als Legislative in den Gesetzgebungsprozess war jederzeit gewährleistet.

Bundesgericht: Ein zentraler Impulsgeber für die im Rahmen der 5. IV-Revision erfolgte Verschärfung des Invaliditätsbegriffs ist die Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Zumutbarkeit bei der Überwindung der Erwerbsunfähigkeit und zum Erfordernis objektiv feststellbarer Krankheitsursachen. Im Rahmen der 6. Revision erfolgte eine weitere Gesetzesanpassung, welche diesen strengen Massstab auch auf Rentenrevisionen ausdehnt. Hier kann bemängelt werden, der Bundesrat und die Verwaltung hätten sich in einem finanziell äusserst relevanten und für viele Versicherte existenziellen Spielraum zu lange nicht festgelegt und die Verantwortung dem Gericht überlassen. Erst nachträglich hat der Bundesrat diese grundlegenden Änderungen ins Gesetz übernommen.

Stellung der AHV/IV-Kommission

Auch die Konsultation der AHV/IV-Kommission spielt bei der Feinplanung der vom Bundesrat vorgeschlagenen Massnahmen eine Rolle. Bei einzelnen Fragen hat sie sich stark eingebracht, bei anderen hat sie sich aus dem Spiel genommen (Zusatzfinanzierung), zumindest soweit dies aus der Botschaft des Bundesrats ersichtlich ist. Eine zentrale Rolle spielt gemäss Aussagen des BSV insbesondere der Ausschuss der Kommission, in dem die zentralen Interessenvertreter der Versicherung, der Versicherten und der Arbeitgeber Einsitz nehmen.

Die 2005 von der GPK-S geäusserte und vom Bundesrat auch geteilte Ansicht, die strategische Bedeutung der AHV/IV-Kommission sei zu stärken, hat sich im Rahmen dieser Untersuchung teilweise manifestiert, konnte aber nicht abschliessend geklärt werden. Die Kommission wird im Rahmen der Gesetzgebung begrüsst, greift jedoch teils nur punktuell in die Gesetzgebungsprozesse ein. Nach Eigendarstellung der Kommission hat ihr Ausschuss an den Vorlagen intensiv mitgearbeitet. Sie nimmt sich als Beratungsorgan des BSV wahr – eine Sichtweise, die im BSV geteilt wird – hat aber keinen direkten Kontakt zum Bundesrat.

Die Konsultation der Kommission im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses ist eigentlich ein Überbleibsel aus der Zeit vor der Einführung des institutionalisierten Vernehmlassungsverfahrens. Da in der Kommission vornehmlich Interessenvertreterinnen und -vertreter Einsitz nehmen, die auch im Vernehmlassungsverfahren begrüsst werden, handelt es bei dieser Konsultation um eine zusätzliche Schlaufe im Gesetzgebungsprozess. Die Auseinandersetzung des Ausschusses und der Kommission mit den Gesetzgebungsvorschlägen vor und nach dem Vernehmlassungsverfahren wird aber seitens des BSV begrüsst und die Diskussionen in diesem Gremium unter anderem als willkommener «Argumenten-Test» im Hinblick auf die öffentliche Debatte von Reformvorschlägen verstanden.

Einbezug von weiteren Akteuren in der Planung der Gesetzgebung

In der Vorbereitungsphase von Gesetzesrevisionen bezieht das BSV diverse Akteure ein: Die Ergebnisse der Vernehmlassungen nutzt der Bundesrat für Anpassungen an seinen Vorlagen. Im Rahmen der 5. IV-Revision wurden auch nach der Vernehmlassung gezielt Dritte in die Ausarbeitung der Revisionsvorlage einbezogen. In Rahmen der 5. IV-Revision haben die kantonalen IV-Stellen nach Aussage des Bundesrats und von Interviewpartnern wichtige Impulse geliefert.

Gemäss Interviewaussagen ist der Informationsaustausch mit den verschiedenen Partnern (Parteien, Kantone) unter dem neuen Departementsvorsteher im EDI ausgedehnt worden. Der Einbezug relevanter Partner setze bereits in frühen Planungsstadien ein. Institutionalisierte Gefässe für diesen Einbezug sind zum Beispiel der halbjährlich stattfindende Dialog Sozialpolitik mit den Kantonen und Gemeinden oder die Von-Wattenwyl-Gespräche mit den Spitzen der Bundesratsparteien. Mit den Kantonen bestehen zudem auf Ebene BSV regelmässige Kontakte. Gleichwohl bemängeln Kantonsvertreter, ihre Interessen seien in der 6. IV-Revision zu kurz gekommen. Bei den Von-Wattenwyl-Gesprächen wird teils bemängelt, die Spezialisten der Parteien des jeweiligen Sachbereichs fehlten.

Der Kritik aus der GPK-S-Untersuchung von 2005, wonach das BSV in der Gesetzgebungsentwicklung Dritte zu wenig einbezogen habe, ist somit bei den neueren Revisionsritten bis zu einem gewissen Grad Rechnung getragen worden. Gleichwohl scheint in der IV ein Wissensmonopol beim BSV und den IV-Stellen zu bestehen, das diesen Akteuren bei Revisionen eine starke Stellung verleiht. Die verstärkten Forschungsaktivitäten insbesondere im Bereich Wirkungsevaluation durch verwaltungsunabhängige Dritte sind insofern zu begrüßen.

Wirkungsorientierung im Rahmen der Planung

Bis zu einem gewissen Grad bleibt der Eindruck bestehen, die (messbaren) Ziele der IV-Revisionen seien primär finanziell ausgerichtet worden, während eine leistungsseitige Wirkungszielsetzung weitgehend ausblieb. So wurde im Rahmen der 5. IV-Revision leistungsseitig einzig festgelegt, dass diese eine Reduktion von 20% der Neurenten gegenüber 2003 bewirken solle – ein Ziel, das bei Inkrafttreten der Revision 2008 längst auf anderem Wege erreicht worden war (Umsetzung 4. IV-Revision, strengere Entscheidpraxis der IV-Stellen und Gerichte, weitere Gründe). Quantitative Eingliederungsziele wurden indessen im Rahmen der 5. IV-Revision nicht formuliert, sondern nur im Rahmen der 6. IV-Revision im Zusammenhang mit den eingliederungsorientierten Rentenrevisionen (Bundesrat 2010). Ansonsten wur-

den gegen aussen bei den jeweiligen Instrumenten nur die finanziellen Erwartungen transparent gemacht.

Im Rahmen der Legislaturplanung werden zwar gewisse Indikatoren im Bereich der IV festgelegt, jedoch keine Zielmarken formuliert. Insofern verbleibt die Legislaturplanung eine eher inhaltsleere Ankündigung, welche Geschäfte der Bundesrat voranzutreiben gedenkt.

In den Interviews wurde teilweise auch kritisiert, die IV-Debatte sei zu stark durch die Sanierungsfrage zu wenig durch eine Diskussion über die Sozialziele dieser Versicherung geprägt worden. Dieser Eindruck wird im Rahmen dieser Fallstudie nicht vollends entkräftet. Vor allem war das offen deklarierte Hauptziel der IV-Reformen die finanzielle Sanierung, die meisten inhaltlichen Massnahmen der Revision waren instrumentell auf dieses Hauptziel ausgerichtet und wurden auch in den Botschaften an ihrem Sanierungsbeitrag gemessen.

Immerhin kann festgehalten werden, dass mit der Verstärkung der Eingliederungsorientierung der IV neben der ebenfalls umgesetzten Verengung des Invaliditätsbegriffs durchaus ein Konzept besteht, das über Mehreinnahmen und Leistungskürzungen hinausweist; es geht vom politisch breit abgestützten Ansatz aus, dass eine Eingliederung von Personen mit gesundheitsbedingten Leistungseinschränkungen sowohl für die Versicherung als auch für die Versicherten sinnvoller ist, als deren Berentung, und bezieht in einem gewissen Ausmass auch die Arbeitgeber stärker ein. Inwieweit die neuen Instrumente der Eingliederung tatsächlich greifen, und damit das politische Versprechen der 5. und 6. Revision eingelöst wird, kann noch nicht abschliessend beurteilt werden. Am Sozialziel einer erhöhten Selbständigkeit von Hilfsbedürftigen orientierte sich die Einführung von Assistenzbeiträgen.

3.2.3 Vollzugsmassnahmen

Die durch die 4. und 5. IV-Revision neu geschaffenen Instrumente und Vorgaben wurden durch die Verwaltung zügig umgesetzt. Der vergleichsweise grosse Ermessensspielraum der Verwaltung scheint ab 2003 im Sinne des Sanierungsziels genutzt worden zu sein, konnten doch schon vor der 5. IV-Revision bedeutende Rückgänge der Neuberentungen verzeichnet werden. Auch in der Konzeption der Aufsicht über die IV-Stellen durch das BSV scheinen wesentliche Fortschritte erzielt worden zu sein.

Als passiv scheint über lange Zeit das Verhalten der Verwaltung im Bereich der überhöhten Hilfsmittelpreise und in der Diskussion um die Unabhängigkeit der Medizinischen Abklärungsstellen. Hier hat der Bundesrat den auf Verordnungsebene bestehenden Spielraum lange Zeit kaum genügend ausgenützt. Anpassungen erfolgten in beiden Bereichen trotz grossem Druck von Dritten und der Öffentlichkeit vergleichsweise spät.

3.2.4 Information

Die Informationen in den öffentlichen Dokumenten und die Zusammenarbeit des Bundesrats mit dem Parlament und weiteren Akteuren bei der Vorbereitung der Gesetzesrevisionen erfolgen umfassend, zeitgerecht und über verschiedene, den jewei-

ligen Zielgruppen angepasste Gefässe und Informationskanäle. Die Botschaften zu den IV-Revisionen begründen den Handlungsbedarf und die vorgeschlagenen Massnahmen plausibel. Hervorgehoben werden kann das in jüngster Zeit noch verstärkte Bemühen zur Kommunikation mit wichtigen Partnern, so etwa den neu geschaffenen Dialog Sozialpolitik.

3.2.5 Fazit und Verbesserungsmassnahmen

Die strategische Planung des Bundesrats kann mit nur wenigen Abstrichen positiv bewertet werden. Die Sanierung der IV ist, unter dem Vorbehalt, dass die letzten Sanierungsschritte noch nicht unter Dach und Fach sind, eine politische Erfolgsgeschichte, zu der der Bundesrat massgeblich beigetragen hat.

- Der Bundesrat hat sich 2003 ein klares Ziel (Sanierung bis Mitte 2020er Jahre) vorgegeben und eine kohärente Strategie zur Erreichung dieses Ziels entwickelt. Dieses Ziel hat sich als dauerhaft politisch mehrheitsfähig erwiesen. Dies gilt grundsätzlich auch für die Strategie zur Zielerreichung, die im Vergleich zu früheren stärker einnahmenorientierten Sanierungsbemühungen durch ihre verstärkte Betonung auf der Leistungsseite der IV eine Zäsur darstellt. Zu bemerken ist, dass das Parlament diesen Kurswechsel zu einer mehr leistungsseitigen IV-Sanierung nochmals deutlich verstärkt hat.
- Diese Umgewichtung hin zu weniger Mehreinnahmen zwang den Bundesrat zu zusätzlichen leistungsseitigen Sanierungsmassnahmen, die er fristgerecht vorlegte. Insofern kann von einer rollenden Planung des Bundesrats gesprochen werden, die sich als anpassungsfähig gegenüber den Vorgaben des Parlaments erwiesen hat.
- Der Bundesrat hat die Gesetzesentwicklung in enger Zusammenarbeit mit den wichtigsten Akteuren des Vollzugs (BSV, IV-Stellen, Sozialpartner) und unter Wahrnehmung der Entwicklungen in anderen Ländern, vorangetrieben. Die Umsetzung der entsprechenden Gesetzesrevisionen hat er zügig und konsequent an die Hand genommen. Der Einbezug der Betroffenen Kreise war gewährleistet und ist in jüngster Vergangenheit sogar verbessert worden.
- Die Festlegung der Ziele, der Strategie sowie die politische Planung sind solide im Fundament der strategischen Analysen verankert.
- Die Information über die strategische Planung erfolgt zeitgerecht, zielgruppengerecht und umfassend.
- Der Preis dieser konzentrierten Aktivitäten im Dienste des Hauptziels war eine tendenzielle Vernachlässigung einzelner Problembereiche mit Verbesserungspotenzial, so insbesondere die von verschiedener Seite als überhöht eingestuften Preise im Bereich der Hilfsmittel (Hörgeräte, Rollstühle etc.) oder die Frage der tatsächlichen Unabhängigkeit der medizinischen Abklärungsstellen (MEDAS).
- Wenig erkenntlich ist der Nutzen der Legislaturplanung für den Bundesrat selbst. Angesichts der langfristigen Ziel- und Wirkungshorizonte, die im Rahmen der IV-Revisionen angepeilt werden, wäre die Vorgabe von Le-

gislaturzielen bei den Indikatoren im Sinne von Etappenzielen zu begründen und würde die Transparenz über den Erfolg der eingeschlagenen Massnahmen erhöhen.

4 Gesamtbeurteilung

Die strategische Steuerung im Bereich der IV von 2003 bis 2010 ist insgesamt positiv zu bewerten:

- Die Bundesbehörden verfügen über geeignete, relevante und aufeinander abgestimmte Analyseinstrumente, die in den letzten Jahren weiterentwickelt und ausgebaut worden sind. Grosse Verbesserungen sind insbesondere bei der Forschung und der permanenten Beobachtung der massgeblichen Entwicklungen (Vollzug, Gerichte, Internationales, Kennzahlen) erzielt worden.
- Der Bundesrat nach Ablehnung der 11. AHV-Revision (Mehrwertsteuerprozent zugunsten der IV) seine Führungsrolle wahrgenommen und rasch Richtungsentscheide zum weiteren Vorgehen gefällt.
- Der Bundesrat hat die sich für die IV stellenden strategischen Herausforderungen erkannt. Seine strategischen Ziele (Sanierung, weniger Renten, mehr Eingliederung) sind im Untersuchungszeitraum ab 2003 auf die Herausforderungen abgestimmt und haben sich aufgrund eines deutlichen Kurswechsels hin zu einer verstärkt leistungsseitigen Sanierung als dauerhaft politisch mehrheitsfähig erwiesen. Die vorgeschlagenen Gesetzesrevisionen orientieren sich an dieser Strategie.
- Der Bundesrat hat die die zentralen Akteure (AHV/IV-Kommission, die interessierten Kreise angemessen bei der Erarbeitung der Gesetzesarbeiten angemessen berücksichtigt. Die mit der Durchführung der Versicherung betraute Verwaltung (inkl. IV-Stellen) ist bei der Entwicklung der neuen Instrumente stark einbezogen worden, was deren Akzeptanz der Revision begünstigen dürfte.
- Der Bundesrat hat die prägende Rolle des Parlaments anerkannt. Diese manifestierte sich einerseits in Vorstössen, andererseits durch eine starke Umgewichtung der gewählten Sanierungsstrategie (weniger Mehreinnahmen, mehr leistungsseitige Sanierungsmassnahmen). Die daraus resultierenden Aufträge hat der Bundesrat zeitgerecht umgesetzt.
- Es kann insofern von einer rollenden Planung gesprochen werden, die sich an diese und andere Veränderungen des politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umfelds anpasste.
- Die Bundesbehörden haben über die Ergebnisse ihrer strategischen Analysen, ihren Zielen und ihren Massnahmen auf Gesetzes- und Vollzugsebene zeitgerecht und umfassend informiert.

Es haben sich folgende Verbesserungsmöglichkeiten ergeben:

- Im Vordergrund der Analyseinstrumente bei der IV stehen Finanz- und Leistungsdaten, ein gewisser Mangel besteht noch bei der systematischen

Erfassung der Wirkungen der IV im Bereich der Eingliederung. Für die Steuerung, aber auch für die politische Legitimation der IV könnte sich ein systematisches Wirkungsmonitoring als hilfreich erweisen. Wenn ein Monitoring nicht möglich ist, so sind zumindest gezielte Evaluationsprojekte durchzuführen. Die systematische Erfassung der Wirksamkeit dürfte auch dazu beitragen, die Diskussion über die IV von der finanziellen Perspektive auf die mit ihr anzustrebenden Sozialziele zurückzuverlagern.

- Im Sinne der Transparenz ist es zu empfehlen, die Legislaturplanung im Sinne einer Leistungsplanung auszubauen und entsprechende Ziele festzulegen. Gerade im Hinblick auf die langfristige Ausrichtung der Gesetzesprojekte könnte die Legislaturplanung somit zur Fixierung von Etappenzielen dienen.
- Langfristige Projektionsrechnungen zur Entwicklung der Kosten- und Leistungsseite in der IV erweisen sich als unzuverlässig. Dieses Problem kann nicht aus der Welt geschafft werden. Die weitere Verbesserung der Dauerbeobachtung sollte es jedoch ermöglichen, Fehlentwicklungen früher zu erkennen, um eine Unterfinanzierung der IV im Ausmass von 2003. Eine bereits in die Wege geleitete zusätzliche Verbesserungsmöglichkeit ist der mit der Revision 6b angestrebte Interventionsmechanismus zur langfristigen Sicherstellung des finanziellen Gleichgewichts, sichert dieser doch den Schritt von der Erkenntnis zum Handeln.
- Trotz der Ausweitung der Forschung und ihrer konsequenten Ausrichtung auf die Bedürfnisse der IV wird die Forschung teilweise noch als zu wenig breit bemängelt. Allenfalls ist eine übergreifende Forschung anzupfeilen, welche die Themenkreise Arbeit, Gesundheit, Arbeitsmarktintegration umfasst. Denkbar sind interdepartementale Projekte oder die Lancierung eines Nationalen Forschungsprogramms.

Abkürzungsverzeichnis

AB SR	Amtliches Bulletin des Ständerats
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
ALV	Arbeitslosenversicherung
APS	Année Politique Suisse / Jahrbuch Schweizerische Politik
Art.	Artikel
ATSG	Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BEFAS	Berufliche Abklärungsstelle
BFS	Bundesamt für Statistik
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
CHSS	Zeitschrift Soziale Sicherheit
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EL	Ergänzungsleistungen
EVG	Eidgenössisches Versicherungsgericht
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei
FoP-IV	Forschungsprogramm der Invalidenversicherung
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerats
IDA FiSo	Interdepartementale Arbeitsgruppe «Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen»
IIZ-MAMAC	Medizinisch-Arbeitsmarktliche Assessments mit Case Management im Rahmen der Interinstitutionellen Zusammenarbeit
IV	Invalidenversicherung
IVG	Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung
IVSTK	IV-Stellenkonferenz
IVV	Verordnung über die Invalidenversicherung vom 17. Januar 1961
KV	Krankenversicherung
lit.	littera
MAS	Abteilung Mathematik, Analysen, Statistik, im BSV
MEDAS	Medizinische Abklärungsstelle
MWST	Mehrwertsteuer
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
NFP	Nationales Forschungsprogramm
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
RAD	Regionale ärztliche Dienste
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SGK-S	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe

SVP	Schweizerische Volkspartei
WAK-N	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats
ZAS	Zentrale Ausgleichsstelle

Literatur, Materialien- und Dokumentenverzeichnis

Amtliches Bulletin des Ständerats 2011.

Année Politique Suisse /Schweizerisches Politisches Jahrbuch 2003–2010. Institut für Politikwissenschaft. Universität Bern.

Balthasar, Andreas Müller, Franziska 2007: Pilotversuch Assistenzbudget: Zwischensynthese. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.

Bolliger, Christian; Willisegger, Jonas; Rüeßli, Christian 2007: Die Rechtsprechung und Gerichtspraxis in der Invalidenversicherung und ihre Wirkungen. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.

Bolliger, Christian, Stadelmann-Steffen Isabelle, Thomann, Eva und Rüeßli, Christian 2010: Migrantinnen und Migranten in der Invalidenversicherung. Verfahrensverläufe und vorgelagerte Faktoren. Bern: BSV.

Bundesamt für Sozialversicherungen 2004a: IV-Statistik 2004.

Bundesamt für Sozialversicherungen 2004b: 5. IV-Revision – Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens. Mediendokumentation.

Bundesamt für Sozialversicherungen 2005: Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassungsverfahren zu den Entwürfen der 5. Revision des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung, der IV-Zusatzfinanzierung und des IV-Verfahrens.

Bundesamt für Sozialversicherungen 2006a: Mehrjähriges Forschungsprogramm zu Invalidität und Behinderung und zur Umsetzung des Invalidenversicherungsgesetzes FoP-IV: Programmkonzept vom 26. Mai 2006.

Bundesamt für Sozialversicherungen 2006b: IV-Hilfsmittel: tiefere Preise und mehr Markt. Medienmitteilung vom 16.03.2006.

Bundesamt für Sozialversicherungen 2007a: Sozialversicherungen 2007. Jahresbericht gemäss Artikel 76 ATSG.

Bundesamt für Sozialversicherungen 2007b: Invalidenversicherung: Bekämpfung des Versicherungsbetrugs. Medienmitteilung vom 17. Dezember 2007.

Bundesamt für Sozialversicherungen 2008a: Mehr Wettbewerb in der Hörgeräteversorgung, Medienmitteilung vom 05.12.2008.

Bundesamt für Sozialversicherungen 2008b: Pilotversuche nach Art. 68quater IVG. Konzept. Mai 2008.

Bundesamt für Sozialversicherungen 2009a: Zweites mehrjähriges Forschungsprogramm zur Umsetzung des Invalidenversicherungsgesetzes FoP2-IV: Konzept vom 11. Dezember 2009.

Bundesamt für Sozialversicherungen 2009b: Mehrwertsteuer-Erhöhung für die IV: Bundesrat stimmt der Verschiebung zu. Medienmitteilung vom 11. Juni 2009.

Bundesamt für Sozialversicherungen 2009c: AHV und IV sparen bei den Hörgeräten, Medienmitteilung vom 2.6.2009.

Bundesamt für Sozialversicherungen 2010a: IV-Statistik 2010.

Bundesamt für Sozialversicherungen 2010b: Betrugsbekämpfung in der Invalidenversicherung. Faktenblatt vom 6. November 2010.

Bundesamt für Sozialversicherungen 2011: Pauschalvergütung von Hörgeräten ab 1. Juli 2011. Medienmitteilung vom 25. Mai 2011.

Bundesamt für Statistik 2011: Statistischer Sozialbericht Schweiz 2011.

Bundesgericht 2010: Geschäftsbericht 2009.

Bundesgericht 2011: Bundesgericht entscheidet über die Zulässigkeit von Medizinischen Abklärungsstellen (MEDAS). Medienmitteilung vom 6. Juli 2011.

Bundeskanzlei BK (Hrsg.) 2003: Herausforderungen 2003–2007. Trendentwicklung und mögliche Zukunftsthemen für die Bundespolitik. Bericht des Perspektivstabs der Bundesverwaltung, Bern.

Bundeskanzlei BK (Hrsg.) 2007: Herausforderungen 2007–2011. Trendentwicklungen und mögliche Zukunftsthemen für die Bundespolitik. Bericht des Perspektivstabs der Bundesverwaltung, Bern.

Bundeskanzlei BK (Hrsg.) 2011: Perspektiven 2025. Lage- und Umfeldanalyse sowie Herausforderungen der Bundespolitik, Bern.

Bundesrat 1997: Botschaft über die 4. Revision des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung, erster Teil (4, IV-Revision, erster Teil) vom 25. Juni 1997.

Bundesrat 2001: Botschaft über die 4. Revision des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung vom 21. Februar 2001.

Bundesrat 2004: Bericht über die Legislaturplanung 2003–2007 vom 25. Februar 2004.

Bundesrat 2005a: Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (5. Revision) vom 22. Juni 2005.

Bundesrat 2005b: Botschaft betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (Massnahmen zur Verfahrensstraffung) vom 4. Mai 2005.

Bundesrat 2005c: Botschaft zur IV-Zusatzfinanzierung vom 22. Juni 2005.

Bundesrat 2006a: Bericht über die Entwicklung der Sozialwerke und die Stabilisierung der Soziallastquote. In Erfüllung des Postulats 00.3743 Baumann J. Alexander vom 15. Dezember 2000.

Bundesrat 2006b. Rentenwachstum in der Invalidenversicherung: Überblick über die Faktoren des Rentenwachstums und die Rolle des Bundes. Bericht vom 19. August 2005 der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats. Stellungnahme des Bundesrats vom 21. Dezember 2005.

Bundesrat 2008a. Geschäftsbericht des Bundesrates 2008.

Bundesrat 2008b: Botschaft über die Legislaturplanung 2007–2011 vom 23. Januar 2008.

Bundesrat 2010: Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (6. IV-Revision, erstes Massnahmenpaket) vom 24. Februar 2010.

Bundesrat 2011: Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (6. IV-Revision, zweites Massnahmenpaket) vom 11. Mai 2011 (Vorabdruck).

Buri, Markus 2000: Wirksamkeit beruflicher Massnahmen der Invalidenversicherung. Soziale Sicherheit 6/2000: 327–330.

Eidg. Departement des Innern 2002: Bericht über eine aktualisierte Gesamtschau des finanziellen Mehrbedarfs der Sozialversicherungen bis zum Jahre 2025 vom 17. Mai 2002.

Eidg. Departement des Innern 2004a: «Panorama der Sozialversicherungen»: Bundesrat fällt Richtungsentscheide, Medienmitteilung vom 30. Juni 2004.

Eidg. Departement des Innern 2004b: 5. IV-Revision: Bundesrat stellt Weichen. Rentenzunahme abbremsern – Anreize zur Integration verbessern – Sparen. Medienmitteilung vom 28.4.2004.

Eidg. Departement des Innern 2004c: IV-Verfahren. Entwurf und erläuternder Bericht für die Vernehmlassung

Eidg. Departement des Innern 2004d: 5. IV-Revision. Entwurf und erläuternder Bericht für die Vernehmlassung.

Eidg. Departement des Innern 2004e: Vernehmlassung über IV-Zusatzfinanzierung. Medienmitteilung vom 19. Mai 2004.

Eidg. Departement des Innern 2004f: IV-Zusatzfinanzierung. Entwurf und erläuternder Bericht für die Vernehmlassung.

Eidg. Departement des Innern 2005a: Aussprache des Bundesrates über die 5. IV-Revision. Medienmitteilung vom 13. April 2005.

Eidg. Departement des Innern 2005b: Mehr Selbstbestimmung für Behinderte: Bundesrat beschliesst Pilotversuch mit Assistenzbudget. Medienmitteilung vom 10. Juni 2005.

Eidg. Departement des Innern 2006: Verfahrensstraffung in der IV . Medienmitteilung vom 26. April 2006.

Eidg. Departement des Innern 2008: Zukunft der Sozialwerke. Bericht für die Bundesratsklausur vom 26. November 2008.

Eidg. Departement des Innern 2009: Invalidenversicherung - 6. IV-Revision, erstes Massnahmenpaket. Erläuternder Bericht.

Eidg. Departement des Innern 2010: Invalidenversicherung. 6. IV-Revision, zweites Massnahmenpaket (IV-Revision 6b): Erläuternder Bericht.

Eidg. Departement des Innern 2011: Erläuterungen zu den Änderungen der IVV vom 26. Januar 2011.

Eidg. Finanzdepartement 2007: Grösste Föderalismusreform der Schweiz: Die NFA ist startbereit. Medienmitteilung vom 9.11.2007.

Eidgenössische Finanzkontrolle 2007: Hilfsmittelpolitik zu Gunsten der Behinderten. Evaluation der Abgabe von Hörmitteln in der IV und AHV.

Geschäftsprüfungskommission des Ständerates 2005: Rentenwachstum in der Invalidenversicherung: Überblick über die Faktoren des Rentenwachstums und die Rolle des Bundes. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 19. August 2005.

IDA FiSo 1996: Interdepartementale Arbeitsgruppe «Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen». Bericht über die Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen. Bern.

IDA FiSo 1998: Interdepartementale Arbeitsgruppe «Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen». Überlegungen des Konsultativausschusses zuhanden der IDA FiSo 2. Soziale Sicherheit und neue Soziale Risiken. Bern 1998.

- Michel, Konrad 2010: Unterschiedliche Menschenbilder. Schweizerische Ärztezeitung 2010/91: 47.
- Modetta, Caterina 2006: Delphi-Studie zu Gründen für das verlangsamte Wachstum der IV-Neurenten. Bern.
- Preisüberwacher 2003: Jahresbericht.
- Patry, Eric, Rajower, Inès, Schnellmann Bruno 2011: Weiterentwicklung der IV im Kontext der Schlussfolgerungen des Forschungsprogramms zur IV. IN: CHSS 2011/49–64.
- Ritler, Stefan 2011: Auf wissenschaftliche Grundlagen angewiesen. In: CHSS 2011/2: 4.

D. Fallstudie Berufliche Vorsorge (BV)

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung	132
1.1 Ziele der beruflichen Vorsorge	132
1.2 Strategische Aufgaben des Bundesrates in der beruflichen Vorsorge	133
1.2.1 Kompetenzen des Bundes	133
1.2.2 Strategische Aufgaben des Bundesrates	134
2 Strategische Steuerung der beruflichen Vorsorge durch den Bundesrat	135
2.1 Strategische Analyse	135
2.1.1 Durchführung der strategischen Analyse durch die Bundesbehörden	135
2.1.2 Einfluss des Parlaments und weiterer Akteure auf die strategische Analyse des Bundesrates	139
2.1.3 Herausforderungen	139
2.1.4 Information	141
2.2 Strategische Planung	142
2.2.1 Ziele und Strategie des Bundesrates	142
2.2.2 Politische Planung des Bundesrates	145
2.2.3 Weiterentwicklung der Gesetzgebung	146
2.2.4 Erlass von Ausführungsbestimmungen	156
2.2.5 Einfluss des Parlaments und weiterer Akteure auf die strategische Planung des Bundesrates	159
2.2.6 Information	161
3 Beurteilung der strategischen Steuerung der beruflichen Vorsorge durch den Bundesrat	162
3.1 Strategische Analyse	162
3.1.1 Durchführung der strategischen Analyse	162
3.1.2 Strategische Herausforderungen	165
3.1.3 Information	165
3.1.4 Fazit	166
3.2 Strategische Planung	167
3.2.1 Ziele, Strategie und politische Planung	167
3.2.2 Vorbereitung von Gesetzesrevisionen	169
3.2.3 Erlass von Ausführungsbestimmungen	171
3.2.4 Information	172
4 Gesamtbeurteilung	172
Abkürzungsverzeichnis	175
Literatur, Materialien- und Dokumentenverzeichnis	176

1 Einleitung

1.1 Ziele der beruflichen Vorsorge

Die berufliche Vorsorge bildet die zweite Säule der schweizerischen Altersvorsorge und ergänzt die staatliche erste Säule (AHV und IV).¹ Ihr Ziel ist es, zusammen mit der AHV und der IV bei Eintreten des Versicherungsfalls (Invalidität, Alter, Tod) die Weiterführung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise zu ermöglichen (vgl. Art. 1 Abs. 1 BVG). Konkret sollen die Renten der AHV und der beruflichen Vorsorge zusammen rund 60% des jährlichen Bruttoeinkommens erreichen, wobei als – nicht gesetzlich definierte – Richtgrösse für die zweite Säule ein eigenes Leistungsziel von 40% vorgesehen war (Bundesrat 2006a). Die Gesetzgebung zur beruflichen Vorsorge ist im Wesentlichen auf dieses Leistungsziel ausgerichtet. Mit dem 1985 in Kraft getretenen Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG)² wurden das Versicherungsobligatorium für Unselbständigerwerbende eingeführt und Mindestvorschriften für die Durchführung der obligatorischen beruflichen Vorsorge³ erlassen (vgl. Bundesrat 1975). Das Obligatorium betrifft Unselbständigerwerbende mit einem bestimmten Mindesteinkommen; Selbständigerwerbende können sich freiwillig versichern (Art. 4 Abs. 2 BVG).⁴ Die Finanzierung der beruflichen Vorsorge erfolgt nach dem Kapitaldeckungsverfahren über lohnabhängige Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge, die von der Vorsorgeeinrichtung verzinst werden. Der Staat ist finanziell nicht direkt an der beruflichen Vorsorge beteiligt.⁵ In Bezug auf das finanzielle Volumen stellt die berufliche Vorsorge den bedeutendsten Sozialversicherungszweig dar. 2008 entfielen 40,8% der Gesamteinnahmen und 30,7% der Gesamtausgaben der Sozialversicherungen auf die berufliche Vorsorge (BSV 2010). 2009 verwalteten die Vorsorgeeinrichtungen ein Anlagevolumen von knapp 600 Mrd. CHF (BFS 2011a).

Die Wahl der Anlagestrategie zur Erzielung der für die Sicherstellung der finanziellen Verpflichtungen nötigen Kapitalerträge obliegt jeder einzelnen Vorsorgeeinrichtung. Diese ist selber für die Finanzierung ihrer Rentenleistungen verantwortlich. Das zentrale Instrument zur Erreichung des Leistungsziels sind deshalb die von den einzelnen Vorsorgeeinrichtungen erlassenen Vorsorgepläne, welche die Leistungsansprüche der versicherten Personen und die zur Sicherstellung der Leistungen notwendigen Beiträge von Arbeitnehmern und Arbeitgebern definieren. Das BVG macht diesbezüglich gewisse Mindestvorschriften, namentlich zu den versicherungstechnischen Parametern wie dem Mindestzinssatz zum Aufbau des individuellen Altersguthabens und dem Umwandlungssatz, gemäss welchem die Rentenleistung definiert wird, aber auch zu den Anlagebestimmungen.

¹ Die berufliche Vorsorge ist inhaltlich mit der AHV und der IV verknüpft: In Bezug auf das Rentenalter und den versicherten Lohn orientiert sich die berufliche Vorsorge an den entsprechenden Parametern der AHV, und versicherte Personen, die gemäss IVG zu mindestens 40% invalid sind, erhalten ebenfalls eine entsprechende Invalidenrente aus der zweiten Säule.

² SR 831.40

³ Vorsorgeeinrichtungen können über das gesetzlich geregelte Obligatorium hinaus zusätzliche, sogenannte überobligatorische Vorsorgeleistungen anbieten.

⁴ 2004 waren insgesamt (inkl. Vor- und Überobligatorium) 3'213'551 Personen in der beruflichen Vorsorge versichert, 2009 3'643'340 Personen (BFS 2011b).

⁵ Eine indirekte staatliche Finanzierung besteht darin, dass die Beiträge und das Vermögen in der zweiten Säule steuerbefreit sind.

1.2 **Strategische Aufgaben des Bundesrates in der beruflichen Vorsorge**

1.2.1 **Kompetenzen des Bundes**

Die Durchführung der beruflichen Vorsorge erfolgt dezentral über die rund 2000 privaten und öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen.⁶ Diese geniessen eine grosse Autonomie in der Gestaltung der Leistungen, der Finanzierung bzw. Beiträge und der Organisation. Den Reglementen der Vorsorgeeinrichtungen (in der Regel Vorsorgereglement, Anlagereglement, Organisationsreglement, Rückstellungsreglement, Total- und Teilliquidationsreglement) kommt deshalb eine ausgesprochen grosse Bedeutung zu. Diese Reglemente werden von den Vorsorgeeinrichtungen selber erlassen,⁷ unterstehen jedoch der Genehmigungspflicht von Bund und Kantonen. Registrierte Vorsorgeeinrichtungen, welche die obligatorische Vorsorge im Sinne von Art. 48 Abs. 1 BVG durchführen, unterstehen der staatlichen Aufsicht, welche die Einhaltung der gesetzlichen und reglementarischen Vorschriften überwacht. Für kantonale tätige Einrichtungen sind die jeweiligen kantonalen Aufsichtsbehörden zuständig. Der Bundesrat und das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) beaufsichtigen national tätige Vorsorgeeinrichtungen und üben zudem die Oberaufsicht über die verschiedenen Behörden aus. Lebensversicherer, die in der beruflichen Vorsorge tätig sind, unterstehen zusätzlich der Versicherungsaufsicht des Bundes.

Das BVG ist ein Rahmengesetz, das vorwiegend Grundsätze und Mindestvorschriften über die Durchführung der beruflichen Vorsorge enthält (insbesondere zu den Leistungen, zur Organisation und Aufsicht sowie zur Finanzierung, namentlich zu den zentralen versicherungstechnischen Parametern). Es erteilt dem Bundesrat zahlreiche Aufträge zur Konkretisierung technischer Fragen bei der Durchführung der Versicherung (z. B. Regulierung von Voraussetzungen oder von Verfahren in Form von Ausführungsbestimmungen) und von Grundsätzen der beruflichen Vorsorge⁸. Daneben kommen dem Bund insgesamt nur wenige konkrete Steuerungsaufgaben zu. Im Wesentlichen handelt es sich um die folgenden Aufträge:

- Berichterstattung über die Festlegung des Umwandlungssatzes in den kommenden Jahren (ab 2011, mindestens alle 10 Jahre) (Art. 14 Abs. 3 BVG)
- Festlegung und Überprüfung des Mindestzinses (Art. 15 Abs. 2 und 3 BVG) mindestens alle zwei Jahre
- Aufsicht über den Sicherheitsfonds und die Auffangeinrichtung (Art. 63 Abs. 1 BVG)

⁶ Im Jahr 2004 waren 2307 Vorsorgeeinrichtungen (108 öffentlich-rechtliche, 2199 private) registriert, im Jahr 2009 noch 1950 (97 öffentlich-rechtliche, 1853 private) (BFS 2011b). Diese müssen entweder als Stiftung, als Genossenschaft oder als öffentlich-rechtliche Einrichtung organisiert sein (Art. 48 Abs. 2 BVG).

⁷ Die Vorsorgeeinrichtungen werden von Stiftungsräten geführt, in denen die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite paritätisch vertreten sein müssen (Art. 51 BVG).

⁸ Präzisierung der Kriterien der Angemessenheit (Angemessenheit der ausgerichteten Leistungen; keine Überentschädigungen), der Kollektivität (Versicherung einer Gruppe von Personen), der Gleichbehandlung (aller Versicherten innerhalb eines Versichertenkollektivs), der Planmässigkeit (die Finanzierung muss kurz-, mittel- und langfristig gesichert und die zu erwartende Entwicklung der Versichertenbestände geplant werden) und des Versicherungsprinzips (Einhaltung versicherungstechnischer Grundsätze, Versicherung aller Risiken) (Art. 1 Abs. 3 BVG).

- Oberaufsicht über die Aufsichtsbehörden (Art. 64 BVG)
- Überwachung der Anwendung des Gesetzes (Art. 97 BVG), namentlich Erlass von Vorschriften über die Durchführung von Erhebungen und die Veröffentlichung von Informationen, die der Kontrolle über die Anwendung sowie der Evaluation über die Wirkung dieses Gesetzes dienen (Art. 97 Abs. 1bis BVG).

1.2.2 Strategische Aufgaben des Bundesrates

Hinsichtlich des Leistungsziels der beruflichen Vorsorge sind hauptsächlich die Berichterstattung über den Umwandlungssatz, die Festlegung des Mindestzinses und die Überwachung der Wirkungen des Gesetzes von strategischer Bedeutung.

Ebenfalls von gewisser strategischer Relevanz sind einzelne Ermächtigungen an den Bundesrat, bei Bedarf gewisse Massnahmen zu treffen:

- Möglichkeit, Berufsgruppen von Selbständigerwerbenden auf Antrag ihrer Berufsverbände dem Obligatorium zu unterstellen (Art. 3 BVG)
- Anpassung von Grenzbeträgen (Eintrittsschwelle, koordinierter Lohn) an die AHV-Rente und die allgemeine Lohnentwicklung (Art. 9 BVG)

Diese Bestimmungen geben dem Bundesrat gewissen Handlungsspielraum bei der Definition des Kreises der versicherten Personen und damit des Umfangs des Vorsorgeschatzes. Insgesamt geben die gesetzlichen Grundlagen dem Bundesrat die Kompetenz, diverse für die Sicherstellung des Leistungsziels relevante technische Parameter und verschiedene Durchführungsbestimmungen der beruflichen Vorsorge auf dem Verordnungsweg festzulegen.

Neben dem BVG und den auf ihm beruhenden Verordnungen (insbesondere die Verordnung vom 18. April 1984 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge; BVV 2)⁹ ist das Bundesgesetz vom 17. Dezember 1993 über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (FZG)¹⁰ als gesetzliche Grundlage zu erwähnen. Dieses Gesetz regelt die Ansprüche der Versicherten im Freizügigkeitsfall, d. h. wenn diese eine Vorsorgeeinrichtung verlassen, bevor ein Vorsorgefall eintritt. Da es hauptsächlich technische und prozedurale Bestimmungen beinhaltet, ergeben sich aus dem FZG für den Bundesrat keine strategisch relevanten Steuerungsaufträge oder -kompetenzen.

⁹ SR 831.441.1

¹⁰ SR 831.42

2 Strategische Steuerung der beruflichen Vorsorge durch den Bundesrat

2.1 Strategische Analyse

Nachfolgend werden folgende Fragen beantwortet:

- Wie analysieren die Bundesbehörden die Herausforderungen und die Wirkungen von Massnahmen? Inwiefern haben sie die eingesetzten Instrumente und Prozesse entwickelt?
- Inwiefern haben das Parlament, die BVG-Kommission, die Kantone und die Sozialpartner die strategische Analyse beeinflusst?
- Welches sind die Herausforderungen gemäss strategischer Analyse? Welche Prioritäten hat der Bundesrat bei den Herausforderungen gesetzt?
- Wie haben die Bundesbehörden über die Ergebnisse der strategischen Analyse informiert?

2.1.1 Durchführung der strategischen Analyse durch die Bundesbehörden

Weil die berufliche Vorsorge dezentral durchgeführt wird und der Bund lediglich Regulierungs- und Aufsichtsinstanz ist, sind die Voraussetzungen für eine *datenbasierte* strategische Analyse systembedingt schwieriger als bei anderen Sozialversicherungen, an denen der Bund strukturell und finanziell stärker beteiligt ist. Dies insbesondere, weil die Informationsbeschaffung auf der Ebene der Vorsorgeeinrichtungen aufgrund deren grossen Zahl und deren ausgeprägten strukturellen Heterogenität mit relativ hohem Aufwand verbunden ist.

Bei der strategischen Analyse orientiert sich der Bundesrat bzw. das zuständige BSV primär an verschiedenen Parametern der demographischen und wirtschaftlichen Entwicklung sowie der finanziellen Situation der Vorsorgeeinrichtungen. Die zentralen Indikatoren bilden entsprechend der Lebenserwartung der Bevölkerung, die Situation und Entwicklung der Finanzmärkte und des Deckungsgrads der Vorsorgeeinrichtungen. Während die demographische Entwicklung anhand von statistischen Daten und versicherungsmathematischen Tafelwerken abgebildet und die Entwicklung der Anlagemärkte anhand verschiedener Börsenindizes verfolgt wird, führen die Bundesbehörden verschiedene Datenerhebungen durch, um die auf die Vorsorgeeinrichtungen bezogenen finanziellen Indikatoren zu erfassen. Diese Analyseinstrumente wurden ab 2002 ausgebaut, so dass sich die statistischen Grundlagen seither stark verbessert haben. Gemäss dem BSV war dies eine Folge der negativen Entwicklung der Börse und der Anlageperspektiven der Vorsorgeeinrichtungen, welche ca. ab dem Jahr 2000 die Notwendigkeit von aussagekräftigen Daten über die finanziellen Perspektiven der beruflichen Vorsorge aufzeigte. Als das BSV diesen Handlungsbedarf erkannte, leitete es die Durchführung der notwendigen Erhebungen ein. Seit 2002 wird ein jährlicher Bericht über die finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen und der Lebensversicherer in der beruflichen Vorsorge erstellt. Dieser hat sich zu einem routinemässigen und systematischen Analyseinstrument entwickelt. Des Weiteren führt das BSV auf der Basis von Aufsichtsdaten Modellrechnungen zum Gesamtsystem durch. Neben diesen statistischen Grundlagen ziehen die Bun-

desbehörden Forschungs- und Evaluationsberichte zu spezifischen Fragestellungen sowie zur Alterssicherung generell für die strategische Analyse heran.

Die einzelnen Analyseinstrumente können wie folgt beschrieben werden:

Jährlicher Bericht des BSV über die finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen und der Lebensversicherer in der beruflichen Vorsorge

Seit 2002 legt das BSV gestützt auf Art. 44 BVV 2 jedes Jahr einen Bericht über die finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen und der Lebensversicherer in der beruflichen Vorsorge vor. Der Bericht wurde vom Bundesrat im Januar 2002 erstmals in Auftrag gegeben, um die Auswirkungen der negativen Entwicklung der Finanzmärkte auf die berufliche Vorsorge zu analysieren. Er wird seither jährlich erarbeitet und publiziert und hat im Lauf der Zeit den Status eines Monitoring erlangt. Die Erhebung beruht auf Daten der Aufsichtsbehörden und einem Bericht des Sicherheitsfonds. Das Bundesamt für Privatversicherungen (seit 2009 die Finanzmarktaufsicht) steuert Informationen zu den in der beruflichen Vorsorge tätigen Lebensversicherern bei. In den ersten Jahren wurde zudem der auf freiwilligen Angaben der Kassen beruhende Risiko-Check-up der Firma AWP/Complementa für den Bericht herangezogen. Die Erhebung liefert insbesondere Informationen über den Deckungsgrad der beruflichen Vorsorge, zur Anzahl Kassen in Unterdeckung sowie zu den von diesen Kassen getroffenen Massnahmen. Sie dient namentlich als eine Grundlage für die Festlegung des Mindestzinssatzes durch den Bundesrat, aber auch als Monitoringinstrument, um allfälligen Handlungsbedarf zu identifizieren.¹¹

Pensionskassenstatistik des BFS

Die Pensionskassenstatistik des BFS ist die einzige umfassende Grundlage für Daten in der beruflichen Vorsorge (BSV 2007a). Sie dient dazu, die sozialpolitische und wirtschaftliche Bedeutung der beruflichen Vorsorge zu messen. Sie beruht auf den Jahresrechnungen der Vorsorgeeinrichtungen und beinhaltet Daten zur finanziellen Situation der registrierten Vorsorgeeinrichtungen (Einnahmen, Ausgaben, Vermögensanlage, Rentenhöhe), zu den Bezügerinnen und Bezüger sowie zu den Leistungen (Renten). Diese Angaben fliessen in die jährliche Sozialversicherungsstatistik des BSV ein. Die grosse Vielfalt der Vorsorgelösungen und die ausgeprägte Autonomie der Vorsorgeeinrichtungen stellt die Erstellung einer Pensionskassenstatistik vor gewisse Herausforderungen. Diese wurde bis 2004 alle drei bis vier Jahre erstellt, weshalb der Bund bis dahin über keine systematischen und aktuellen statistischen Daten über die privaten Vorsorgeeinrichtungen verfügte. Seit 2004 wird die Pensionskassenstatistik jährlich erhoben. Die fehlende Aktualität stellt jedoch nach wie vor eine systeminhärente Schwäche dar: In der Regel werden die konsolidierten Daten der Pensionskassenstatistik für ein konkretes Jahr erst im Frühjahr des übernächsten Jahres publiziert (vgl. auch Borek 2010).

Modellrechnungen

Anhand der Monitoringdaten zur finanziellen Situation, der Pensionskassenstatistik und diversen (Prognose-)Daten zur Bevölkerungsentwicklung, zur Lebenserwartung, zum Zinsverlauf sowie Aktien- und Immobilienindices etc. ist das BSV in der Lage,

¹¹ Vgl. dazu diverse Artikel in *Soziale Sicherheit* 2/2009, die sich mit den Auswirkungen der Finanzkrise 2008 auf die Alterssicherung bzw. die berufliche Vorsorge befassen.

versicherungsmathematische Modellrechnungen auf der Ebene des Gesamtsystems der obligatorischen beruflichen Vorsorge durchzuführen. Diese erlauben es, die zu erwartenden Auswirkungen verschiedener Massnahmen wie z. B. einer Veränderung des Mindestumwandlungssatzes oder einer Senkung der Eintrittsschwelle zu modellieren. So können beispielsweise die Auswirkungen von Anpassungen versicherungstechnischer Parameter auf das Leistungsniveau bei verschiedenen Einkommensgruppen oder auf die Beitragshöhe abgeschätzt werden. Derartige Modellrechnungen wurden z. B. in der Botschaft über die Reduktion des Mindestumwandlungssatzes (Bundesrat 2006a) präsentiert.

Expertenberichte, Forschung und Evaluation,

Der Bundesrat und das BSV gaben innerhalb der Untersuchungsperiode diverse Experten- und Forschungsberichte in Auftrag, um spezifische Fragen zu analysieren. Dabei handelte es sich einerseits um Berichte von Expertengruppen, die gezielt zur Vorbereitung von Gesetzesrevisionen erarbeitet wurden und die analytischen Grundlagen dieser Revisionsvorhaben bildeten, andererseits um Forschungs- und Evaluationsberichte, die das BSV im Rahmen seiner Ressortforschung in Auftrag gab, sowie um Berichte, die zur Beantwortung parlamentarischer Vorstösse erarbeitet wurden. Diese Berichte befassen sich nicht mit dem System der beruflichen Vorsorge als Ganzes, sondern mit konkreten Einzelaspekten finanzieller oder struktureller Art.

Die verschiedenen zwischen 2003 und 2006 erstellten *Expertenberichte* im Vorfeld der diversen Gesetzesrevisionen befassten sich mit den Finanzierungsrisiken von Vorsorgeeinrichtungen allgemein sowie mit der spezifischen Situation öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen, mit der Aufsicht, mit dem Einfluss der Rechtsform auf die Vorsorgeeinrichtungen und mit den technischen Grundlagen des Umwandlungssatzes (vgl. im Einzelnen Kapitel 2.2.2).

Zwischen 2003 und 2010 publizierte das BSV diverse *Forschungsberichte*, die sich aus einer übergeordneten Perspektive mit verschiedenen Aspekten der Alterssicherung befassten (Rentensysteme, wirtschaftliche Situation von Personen im Rentenalter) und dabei auch die zweite Säule thematisierten. Im Jahr 2003 schloss das BSV sein Forschungsprogramm zur längerfristigen Zukunft der Alterssicherung ab und publizierte diverse Forschungsberichte dazu, die sich auch mit der zweiten Säule befassten.

2003 führte das BSV mit den Wirkungsanalysen des Freizügigkeitsgesetzes (Sterchi/Pfister 2003) und der Wohneigentumsförderung (Hornung et al. 2003) zwei Studien durch, die sich spezifisch mit Elementen der beruflichen Vorsorge befassten. Im selben Jahr gab das BSV auch drei externe Studien in Auftrag, um die Finanzierungsrisiken von Vorsorgeeinrichtungen (Keel/Frauendorfer 2003) und die Finanzierungssituation öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen (PRASA Hewitt 2003 und 2004) zu untersuchen.

2005 wurden diverse Forschungsberichte zur beruflichen Vorsorge vorgelegt, die vor allem dazu dienten, parlamentarische Vorstösse zu beantworten. Diese Berichte untersuchten die Vor- und Nachteile einer Gleichbehandlung von Teilliquidation und Freizügigkeit (Wermeille et al. 2005), die Machbarkeit der freien Wahl der Pensionskasse (Ott et al. 2005, Pittet et al. 2005) und die Verwendung von bezogenem Vorsorgekapital aus der 2. Säule bei der Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit (Hornung/Röthlisberger 2005). Eine Studie mit strategischer Bedeutung stellt

der BSV-intern erarbeitete Vergleich zwischen der AHV und der beruflichen Vorsorge aus wirtschaftlicher Sicht dar (Brunner-Patthey/Wirz 2005). Die Autoren kamen zum Schluss, dass es nicht sinnvoll wäre, die Gewichtung zwischen der ersten und zweiten Säule anzupassen, sondern dass die Priorität darin liegen sollte, beide Systeme für sich zu optimieren und an die Herausforderung der demographischen Alterung anzupassen. Der Bericht stützte die vom Bundesrat früher getroffenen Grundsatzentscheide in der AHV und in der beruflichen Vorsorge (vgl. Fussnote 13).

2007 lancierte das BSV das Evaluationsprogramm «Wirkungsanalyse 1. BVG-Revision», das die während der Revisionsarbeiten am häufigsten diskutierten Massnahmen untersuchen sollte (BSV 2009a). Im Rahmen dieses Programms wurden durch externe Experten Studien Wirkungsanalysen zu den Vorschriften über die paritätische Verwaltung (Bolliger/Rüefli 2009), zu den Transparenzvorschriften (Edelmann et al. 2009, Ott et al. 2009) und zur Herabsetzung der Eintrittsschwelle und des Koordinationsabzugs (Bertschy 2010; Trageser et al. 2011) sowie ein internationaler Vergleich der Aufsicht über die berufliche Vorsorge (Schmeiser 2010) erarbeitet. 2009 legte das BSV einen intern erstellten Bericht über die Sanierungsmassnahmen in der beruflichen Vorsorge und mögliche Auswirkungen auf die Konjunktur vor (BSV 2009b).

2010 gab das BSV zwei Studien in Auftrag, um das Optimierungspotenzial bei den Kosten der Vermögensverwaltung in der zweiten Säule zu untersuchen. Diese waren seit längerem zu einem wichtigen ökonomischen und politischen Anliegen geworden (Brosi 2011). 2011 publizierte das BSV einen ersten Forschungsbericht (Mettler und Schwendener 2011), der zum Schluss kam, dass die Buchhaltungen der Pensionskassen und damit auch die Pensionskassenstatistik bisher lediglich rund ein Viertel der Kosten der Vermögensverwaltung sichtbar ausweisen.

Übergeordnete Analyseinstrumente

Die Ergebnisse der strategischen Analyse, namentlich die Daten der Pensionskassenstatistik und des Monitoring der finanziellen Situation der Vorsorgeeinrichtungen flossen jeweils auch in verschiedene Analyseberichte ein, die sich bereichsübergreifend zu den verschiedenen Sozialversicherungszweigen äusserten:

- 2004 fand im Bundesrat eine Aussprache über die Situation der Sozialwerke statt («Panorama der Sozialversicherungen»). Die Unterlagen zu dieser Aussprache (EDI 2004) bilden die finanzielle Situation der beruflichen Vorsorge ab, führen die vorgenommenen und hängigen Reformen auf und nennen fünf Perspektiven und Herausforderungen (Überalterung der Bevölkerung und schwache Konjunktur, Zunahme der Invaliditätsfälle, Koordination des Rentenalters für Frauen in der BV und der AHV, organisatorische Massnahmen und den Umwandlungssatz für Frauen).
- Der vom Bundesrat 2006 in Erfüllung eines Postulats vorgelegte Bericht über die Entwicklung der Soziallastquote (Bundesrat 2006b) äussert sich nur am Rande über die berufliche Vorsorge.
- 2008 hielt der Bundesrat eine Klausur über die Zukunft der Sozialwerke ab. Der dafür erarbeitete Bericht (EDI 2008a) enthält wiederum einige wenige Kennzahlen zur finanziellen Situation der beruflichen Vorsorge.

Konkreter Handlungsbedarf wurde – unter der Prämisse, dass sich die Börsensituation nicht zusätzlich verschärft – nicht identifiziert,

- Der Jahresbericht zu den Sozialversicherungen gemäss Artikel 76 ATSG (seit 2007 in ausführlicher Form, BSV 2007b) bietet ebenfalls einen Überblick über die finanzielle Situation der beruflichen Vorsorge, eine Beurteilung des Einflusses der konjunkturellen Situation auf die Entwicklung der zweiten Säule und eine Auslegeordnung der hängigen bzw. laufenden Reformvorhaben.

2.1.2 Einfluss des Parlaments und weiterer Akteure auf die strategische Analyse des Bundesrates

Das BSV bezeichnet seine Kontakte mit Vollzugsakteuren, d. h. vor allem mit den Aufsichtsorganen, aber auch mit der Branche, d. h. den Vorsorgeeinrichtungen, als wichtige Informationsquelle für die Identifikation von Problemen und Herausforderungen in der sozialen Sicherung generell und der beruflichen Vorsorge konkret. Auch parlamentarische Vorstösse lieferten oft Hinweise auf anstehende Probleme oder Handlungsbedarf. Entsprechend gehen zahlreiche vom BSV oder von externen Mandatnehmern erarbeitete Forschungsberichte auf Interventionen des Parlaments zurück, welches Abklärungen zu spezifischen Aspekten der beruflichen Vorsorge verlangte (s.o.).

Der Bundesrat und das BSV haben die eidgenössische BVG-Kommission systematisch zu strategischen Fragen konsultiert und sind ihren Empfehlungen – mit gewissen Ausnahmen – in der Regel gefolgt.

2.1.3 Herausforderungen

Die Herausforderungen im Bereich der beruflichen Vorsorge lassen sich auf zwei Ebenen fassen. Zum einen betreffen sie das System der beruflichen Vorsorge konkret, wie es in den gesetzlichen Grundlagen (BVG, FZG) geregelt ist, zum anderen betreffen sie übergeordnete Fragen der Alterssicherung und des Drei-Säulen-Systems, wie beispielsweise das Verhältnis zwischen AHV, beruflicher Vorsorge und privater Vorsorge, das Rentenalter und die demographische Entwicklung allgemein.

Auf der übergeordneten Ebene der Alterssicherung wurden vom Perspektivstab der Bundesverwaltung 2003 die demographische Alterung bzw. die zunehmende Lebenserwartung und die wachsende Vielfalt des Übertritts von der Erwerbstätigkeit in den Ruhestand als zentrale Herausforderungen identifiziert, die auch die berufliche Vorsorge betreffen (Perspektivstab 2002).

In der zweiten untersuchten Legislatur (2007–2011) blieb für den Perspektivstab die Finanzierung der künftigen Renten der beruflichen Vorsorge eine vordringliche Herausforderung. Er sah Handlungsbedarf in Anpassungen des Umwandlungssatzes, des technischen Zinssatzes und des Mindestzinssatzes an die demografische Entwicklung und an die Perspektiven bei den Kapitalerträgen (Perspektivstab 2007). Des Weiteren bestand eine Herausforderung darin, dem Trend zum vorzeitigen Ruhestand entgegenzuwirken und die Beteiligung älterer Personen am Arbeitsmarkt zu

fördern, u. a. mittels Massnahmen in der beruflichen Vorsorge (Perspektivstab 2007).

Prioritäten des Bundesrats

Unmittelbar zu Beginn der für diese Fallstudie relevanten Untersuchungsperiode, am 29. Januar 2003, befasste sich der Bundesrat im Rahmen einer Aussprache mit der spezifischen Situation der beruflichen Vorsorge.¹² Das EDI verfasste für die entsprechende Sitzung ein Aussprachepapier, das eine Auslegeordnung der damals aktuellen Herausforderungen und Diskussionsthemen enthält und eine «Agenda zur Sicherung und Weiterentwicklung der beruflichen Vorsorge» skizzierte (vgl. BSV 2003). Ein Grund für diese Aussprache war, dass die zweite Säule im Verlauf des Jahres 2002 zunehmend Gegenstand politischer Diskussionen war. National- und Ständerat hielten im September bzw. Oktober 2002 jeweils ausserordentliche Sessio- nen zur beruflichen Vorsorge ab, in welchen eine Reihe von Vorstössen überwiesen wurden (vgl. APS 2002). Dabei wurden vor allem Fragen zur Aufsicht, zur Transparenz über die Aktivitäten der Sammelstiftungen und zur Anlagesicherheit aufgeworfen. Hintergrund waren zum einen die so genannte «Rentenklaue-Debatte», ausgelöst durch fehlende Transparenz über die Verwendung der in den 1980er und 1990er-Jahren erzielten Börsengewinne der in der beruflichen Vorsorge tätigen grossen Sammelstiftungen und Allfinanzfirmen, zum anderen die negative Entwicklung der Finanzmärkte und Anlageportfolios seit 2000, die den Bundesrat im Herbst 2002 veranlasste, den Mindestzinssatz von 4% auf 3,25% zu senken.

Das Aussprachepapier führt die verschiedenen damals in der Bundesverwaltung laufenden Projekte und Geschäfte im Bereich der beruflichen Vorsorge auf. Der Bundesrat stellte diese in einen Gesamtzusammenhang, indem er die Stabilisierung des Systems der beruflichen Vorsorge in finanzieller, institutioneller und struktureller Hinsicht als übergeordnete Herausforderung betrachtete.

Im Einzelnen lassen sich zwei zentrale Herausforderungen identifizieren:

Systementwicklung

In Bezug auf das System der beruflichen Vorsorge ortete der Bundesrat Handlungsbedarf hinsichtlich der folgenden Aspekte:

- **Erweiterung der Aufsicht und Oberaufsicht:** Seit 1998 waren Arbeiten an einer Verbesserung des Aufsichtssystems in der beruflichen Vorsorge im Gang. Eine solche forderten auch zahlreiche parlamentarische Vorstösse der ausserordentlichen Session im Herbst 2002. Die politisch artikulierte Vertrauenskrise in der beruflichen Vorsorge sowie die angespannte finanzielle Situation vieler Vorsorgeeinrichtungen liessen den Bundesrat zum Schluss kommen, dass das Aufsichtssystem der zunehmenden Komplexität in der beruflichen Vorsorge nicht mehr gerecht werde und zu wenig in der Lage sei, die (v. a. finanzielle) Systemstabilität zu gewährleisten.
- **Rechtsform der Vorsorgeeinrichtungen:** Verschiedene parlamentarische Vorstösse forderten die Schaffung einer eigenen Rechtspersönlichkeit für Vorsorgeeinrichtungen, weil Stiftungen zu wenig flexibel seien, um auf die

¹² Die bundesrätliche Aussprache war ursprünglich für den 29. November 2002 traktandiert, wurde jedoch zweimal verschoben und fand schliesslich am 29. Januar 2003 statt.

Dynamik des wirtschaftlichen Geschehens zu reagieren, und weil sich vor allem bei Teilliquidationen von Vorsorgeeinrichtungen zunehmend Kollisionen zwischen dem BVG und dem Stiftungsrecht im ZGB bzw. dem Lebensversicherungsrecht zeigten.

- **Stellung der Lebensversicherer in der beruflichen Vorsorge:** Von Lebensversicherungsgesellschaften betriebene Sammelstiftungen weisen strukturelle Besonderheiten auf, weil das BVG und das Privatversicherungsrecht z. B. in Bezug auf die Bilanzierungsvorschriften unterschiedliche rechtliche Rahmenbedingungen definieren, was zum einen die Geschäftstätigkeit der Lebensversicherer tangiert und zum anderen zu politischen Diskussionen Anlass gab («Rentenklaus-Debatte»). Der Bundesrat sah sich deshalb veranlasst, sich mit den rechtlichen Rahmenbedingungen der Lebensversicherer in der beruflichen Vorsorge auseinanderzusetzen.

Finanzielle Stabilität der beruflichen Vorsorge

Aufgrund der zentralen Bedeutung des Zinses für die berufliche Vorsorge stellt die Situation auf den Finanzmärkten und die damit verbundenen Renditemöglichkeiten für die Vorsorgeeinrichtungen eine der wesentlichsten Herausforderungen für die Sicherstellung des Leistungsziels der beruflichen Vorsorge dar. Ende 2002 kam der Bundesrat zum Schluss, dass die Entwicklung der Finanzmärkte und Anlageportfolios seit 2000 Handlungsbedarf nahelegte. Dieser äusserte sich auf zwei Ebenen:

- **Sanierungsmassnahmen:** Die Analyse der finanziellen Situation der Vorsorgeeinrichtungen zeigte, dass diverse Einrichtungen ihre Schwankungsreserven aufgebraucht hatten und in Unterdeckung geraten waren (EDI/BSV 2003). Der Bundesrat stellte fest, dass die bestehenden rechtlichen Bestimmungen kaum Spielraum für die Sanierung von Vorsorgeeinrichtungen in Unterdeckung vorsahen.
- **Mindestzinssatz:** Der Bundesrat hatte bereits im Herbst 2002 eine Senkung des Mindestzinssatzes vorgenommen und erwartete eine weitere Akzentuierung der Diskussion um die Sicherheit der beruflichen Vorsorge. Das Parlament forderte, das Verfahren zur Festlegung des Mindestzinses auf Gesetzesebene zu regeln.

2.1.4 Information

Die Information der Bundesbehörden über die Ergebnisse der strategischen Analyse in der beruflichen Vorsorge erfolgte über diverse Kanäle und Instrumente. Forschungs-, Evaluations- und Analyseberichte (z. B. zur finanziellen Situation der Vorsorgeeinrichtungen) wurden in der Regel systematisch von einer Medienmitteilung begleitet auf der BSV-Website publiziert. Zumeist folgte auch ein Beitrag der Studienautoren oder des BSV in der BSV-Zeitschrift *Soziale Sicherheit*. Die Agenda zur Sicherung und Weiterentwicklung der beruflichen Vorsorge wurde einige Monate nach deren Beschluss am Pressetag des Departementsvorstehers auf der St. Petersinsel nochmals kommuniziert und mit Hintergrundpapieren erläutert. Des Weiteren enthalten die Botschaften zu den einzelnen Gesetzesrevisionen (vgl. Kapitel 2.2.3) jeweils eine datenbasierte Darstellung der Herausforderungen und Entwicklungen, denen die Revisionsvorschläge zugrunde liegen, sowie teilweise auch

Modellrechnungen, um die prognostizierten Auswirkungen der vorgeschlagenen Revisionen aufzuzeigen. Ein weiteres Informationsmedium stellen die ebenfalls vom BSV herausgegebenen *Mitteilungen über die berufliche Vorsorge* dar, welche u. a. Ergebnisse von Forschungsberichten und wichtige Entscheide der Rechtsprechung zusammenfassen sowie regelmässig wichtige Masszahlen im Bereich der beruflichen Vorsorge enthalten.

2.2 Strategische Planung

2.2.1 Ziele und Strategie des Bundesrates

Aufgrund der beschränkten Kompetenzen des Bundes im Bereich der beruflichen Vorsorge verfügt der Bundesrat im Rahmen des bestehenden Systems über entsprechend eingeschränkten strategischen Handlungsspielraum. Sein primäres Ziel war es, das System institutionell und finanziell zu konsolidieren, um die Stabilität der zweiten Säule vor dem Hintergrund gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Veränderungen zu gewährleisten und die Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass die Vorsorgeeinrichtungen die angestrebten Leistungsziele (Renten) erreichen können, ohne dabei die Kosten für die Beitragzahlenden (Versicherte und Arbeitgeber) erhöhen zu müssen (vgl. Rohrbach 2009).

Die Ziele und Strategie des Bundesrates gehen aus der im Jahr 2000 vorgelegten 1. BVG-Revision (Bundesrat 2000a) und der im Januar 2003 beschlossenen «Agenda zur Sicherung und Weiterentwicklung der beruflichen Vorsorge» (BSV 2003) hervor.

Laufende 1. BVG-Revision (1986–2003)

Die strategische Planung des Bundesrates war weitgehend determiniert durch die 1. BVG-Revision, die bereits kurz nach Inkrafttreten des BVG Mitte der 1980er Jahre begonnen worden war, nach langem Unterbruch jedoch erst im Jahr 2000 dem Parlament vorgelegt und von diesem im Herbst 2003 verabschiedet wurde.¹³ Diese Revision strebte primär eine Konsolidierung des Systems an, nicht eine umfassende Neuregelung oder einen Ausbau. Die Hauptpunkte lassen sich wie folgt zusammenfassen (Schönholzer Diot 2003):

- Herabsetzung der Eintrittsschwelle (Ausdehnung des Kreises der Versicherten)
- Herabsetzung des Koordinationsabzugs (Erhöhung der angesparten Guthaben)
- Senkung des Umwandlungssatzes als Reaktion auf die gestiegene Lebenserwartung der Versicherten
- Regelmässige Überprüfung und Anpassung des Mindestzinssatzes

¹³ Der Bundesrat legte die 1. BVG-Revision parallel mit der 11. AHV-Revision vor, um der inhaltlichen Verknüpfung des zentralen Reformvorhabens in den beiden Sozialwerken, der Regelung des ordentlichen Rentenalters, Rechnung zu tragen (Bundesrat 2000b). Der Bundesrat hatte im Nachgang an die IDAFiSo- und den Dreisäulenbericht beschlossen, die Grundkonzeption des Systems der sozialen Sicherung unverändert zu belassen und die einzelnen Sozialversicherungszweige einzeln zu optimieren (Bundesrat 2000b).

- Neuerungen bei den Leistungen
- Aufhebung der Einkaufsbeschränkung und Einführung neuer Schranken
- Massnahmen zur Verbesserung der Transparenz und der paritätischen Verwaltung von Vorsorgeeinrichtungen
- Definition von Grundprinzipien der beruflichen Vorsorge
- Straffung und klarere Regelung von administrativen Abläufen.

Agenda «Sicherung und Weiterentwicklung der beruflichen Vorsorge» (2003)

Ende Januar 2003 – noch während der parlamentarischen Beratung der 1. BVG-Revision – präsentierte der Bundesrat die «*Agenda Sicherung und Weiterentwicklung der beruflichen Vorsorge*». Damit reagierte der Bundesrat auf die intensive politische Diskussion über beruflichen Vorsorge im Herbst 2002 und die entsprechenden zahlreichen parlamentarischen Vorstösse, welche die beiden Kammern anlässlich ihrer ausserordentlichen Sessionen zur beruflichen Vorsorge überwiesen hatten (APS 2002, vgl. Kapitel 2.1.3). Die Agenda beruht auf einem Aussprachepapier des Bundesrates. Ziel der Agenda war es, Schwachstellen im System der beruflichen Vorsorge zu analysieren und zu beheben sowie die vom Parlament geforderten Massnahmen umzusetzen. Sie umfasste drei Schwerpunkte (APS 2003; BSV 2003):

- **Systemfragen:** Optimierung der Aufsicht; Schaffung einer neuen Rechtsform für die Vorsorgeeinrichtungen; Überprüfung der Stellung der Lebensversicherer in der beruflichen Vorsorge; Prüfung der freien Wahl der Pensionskasse. Ziel: System längerfristig absichern und zukunftstauglich gestalten
- **Finanzielle Stabilität:** Botschaft zu einer Revision des BVG mit Sanierungsmassnahmen; Studie über Finanzierungsrisiken; Überprüfung des Mindestzinssatzes; Bericht zur finanziellen Lage der Vorsorgeeinrichtungen. Ziel: Verbesserung des Instrumentariums zur Durchführung von Sanierungen bei Vorsorgeeinrichtungen mit Unterdeckung.
- **Umsetzung 1. BVG-Revision:** Revision der BVV 2; Berichte zu diversen Fragestellungen

Kurzfristig beabsichtigte der Bundesrat, erstens die nötigen rechtlichen Rahmenbedingungen zu schaffen, damit von Unterdeckung betroffene Vorsorgeeinrichtungen diesen Zustand beheben können. Zweitens beabsichtigte der Bundesrat, den Mindestzinssatz an die Anlagemöglichkeiten der Vorsorgeeinrichtungen anzupassen, drittens die Datengrundlagen zu verbessern (Berichte des BSV über Anlageverhalten und Finanzierungsrisiko der Pensionskassen sowie über die Lage der öffentlich-rechtlichen Pensionskassen), um Entscheidungsgrundlagen über eine allfällige Neuausrichtung in Richtung einer prudenziellen Aufsicht und zum Handlungsbedarf bei öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen zu schaffen.

Mittelfristig liess der Bundesrat eine Neuordnung der Aufsicht über die berufliche Vorsorge prüfen. Die bisherige nachträgliche Kontrollaufsicht sollte durch vorausschauende Elemente ergänzt werden und auch Finanzierungs- und Solvabilitätsrisiken umfassen. Zugleich regte er eine Zentralisierung der Aufsicht an. Mit dem Thema der Aufsicht hatten sich die Bundesverwaltung und die BVG-Kommission bereits seit mehreren Jahren auseinandergesetzt.

Langfristig erachtete der Bundesrat eine Diskussion um eine Erhöhung des Rentenalters als nötig, um Beitragserhöhungen oder Leistungssenkungen (durch eine Senkung des Umwandlungssatzes) zu vermeiden (EDI/BSV 2003).

Tabelle 1 fasst die vom Bundesrat skizzierten Stossrichtungen und vorgesehenen Massnahmen im Rahmen der Agenda «Sicherheit und Weiterentwicklung der beruflichen Vorsorge» vom Januar 2003 zusammen.

Tabelle 1

Agenda «Sicherheit und Weiterentwicklung der beruflichen Vorsorge» vom 29. Januar 2003 und vorgesehene Massnahmen

Bereich	Massnahmen
Aufsicht	Einsetzung einer Expertenkommission mit dem Auftrag, das bestehende Aufsichtssystem zu analysieren, dem Bundesrat Bericht zu erstatten und eine Gesetzesvorlage mit erläuterndem Bericht auszuarbeiten
Rechtsform von Vorsorgeeinrichtungen	Einsetzung einer Expertenkommission mit dem Auftrag, den Einfluss der Rechtsform der Vorsorgeeinrichtung auf verschiedene Aspekte der beruflichen Vorsorge zu analysieren, den Handlungsbedarf aufzuzeigen, dem Bundesrat Bericht zu erstatten und eine Gesetzesvorlage mit erläuterndem Bericht auszuarbeiten
Stellung der Lebensversicherer in der beruflichen Vorsorge	Einsetzung einer interdepartementalen Arbeitsgruppe mit dem Auftrag, eine Problemanalyse der Rahmenbedingungen der Lebensversicherer vorzunehmen, die Trägerschaft der Aufnahmeeinrichtung zu analysieren, den gesetzgeberischen Handlungsbedarf zu ermitteln und dem Bundesrat Bericht zu erstatten
Verbesserung der Freizügigkeit	Auftrag an EDI, Entscheidungsgrundlagen über die freie Wahl der Pensionskassen zu erarbeiten
Finanzielle Stabilität von Vorsorgeeinrichtungen	Studie des BSV über kurz- und mittelfristige Finanzierungsrisiken der Pensionskassen mit Analyse des Gefahrenpotenzials für den Sicherheitsfonds und Prüfung der Situation bei öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen
Überprüfung des Mindestzinssatzes	Botschaft über Massnahmen zur Behebung von Unterdeckungen bei Vorsorgeeinrichtungen
	BSV: Bericht über die aktuelle Anlagesituation der Vorsorgeeinrichtungen (in Zusammenarbeit mit dem Ausschuss Anlagefragen der BVG-Kommission)
	EDI: Konsultation der Sozialpartner und der SGKs zum Mindestzinssatz
	Bundesrat: Festlegung bzw. Bestätigung des Mindestzinssatzes

Deckungsgrad der Vorsorgeeinrichtungen	BSV: Umfrage bei den Aufsichtsbehörden, Bericht über finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen
Umsetzung 1. BVG-Revision	Anpassung BVV 2 – Schwerpunkte: Begriff der beruflichen Vorsorge; Umsetzung der Transparenzbestimmungen; Teilliquidation von Vorsorgeeinrichtungen
Regelungsbedarf bei IV-Leistungen	BSV: Analyse der IV-Leistungen in der beruflichen Vorsorge (Finanzierung und Ausgestaltung)
Gleichbehandlung von Teilliquidation und Freizügigkeit	Bericht über Vor- und Nachteile der Gleichbehandlung von Teilliquidation und Freizügigkeit

Quelle: Bundesrat 2003

Die Strategie des Bundesrates war es, in Ergänzung zur noch laufenden 1. BVG-Revision die dringendsten Anliegen über eine separate Revision (Sanierungsmassnahmen) anzugehen und damit auf den Handlungsbedarf, der sich aus der veränderten Situation an den Finanzmärkten und die daraus resultierende Unterdeckung zahlreicher Vorsorgeeinrichtungen ergab, zu reagieren. Darüber hinaus wollte der Bundesrat mit konkreten Entscheiden noch zuwarten und zunächst diverse Abklärungen treffen, um über fundierte Entscheidungsgrundlagen für die Weiterentwicklung der beruflichen Vorsorge zu verfügen (vgl. auch BSV 2003). Anstelle einer umfassenden Revision setzte er auf mehrere punktuelle Revisionspakete, die zeitlich gestaffelt angepackt werden sollten.

2.2.2 Politische Planung des Bundesrates

Die Legislaturplanung 2003–2007 behandelte den Bereich der beruflichen Vorsorge in Verknüpfung mit den Massnahmen der AHV und der IV (Vereinheitlichung des Rentenalters, Flexibilisierung des Übertritts in den Ruhestand). Im Vordergrund standen für den Bundesrat Massnahmen zur Sicherung und Weiterentwicklung der beruflichen Vorsorge, um die zweite Säule an die demografische und wirtschaftliche Entwicklung anzupassen und damit die Stabilität der beruflichen Vorsorge zu erhöhen. Die unter Ziel 5 «Die Sozialwerke zukunftsfähig ausgestalten» aufgeführten Richtliniengeschäfte (Bundesrat 2004) entsprechen im Wesentlichen den in der Agenda 2003 vorgeschlagenen Massnahmen und Vorhaben zu Gesetzesrevisionen:

- Optimierung der Aufsicht durch erhöhte Sorgfaltspflichten und ein einheitliches Aufsichtssystem
- Einführung einer eigenen Rechtspersönlichkeit für Vorsorgeeinrichtungen
- Anpassung des Rentenumwandlungssatzes an die verlängerte Lebenserwartung und die veränderte Zinssituation
- Kostenentwicklung bei den Invaliditätsleistungen der beruflichen Vorsorge angehen

In der Legislaturplanung 2007–2011 blieb der Bundesrat bei seiner strategischen Grundausrichtung, die demografische Alterung der Gesellschaft ohne Überwälzung von übermässigen Kosten auf künftige Generationen anzugehen (Ziel 8: «Sozial-

werke sanieren und sichern»). Er führte die Botschaft über die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen als Richtliniengeschäft an. Daneben plante er eine Botschaft über die Rechtsform von Vorsorgeeinrichtungen und einen Bericht über die Festlegung des Umwandlungssatzes in den nachfolgenden Jahren (Bundesrat 2008a). Ebenfalls sah der Bundesrat als Ergänzung zur 11. AHV-Revision Massnahmen im Rahmen der Strukturreform vor, um die Anreize für einen längeren Verbleib im Arbeitsleben zu verstärken.

2.2.3 Weiterentwicklung der Gesetzgebung

Zwischen 2003 und 2010 lancierte der Bundesrat insgesamt vier Gesetzesrevisionen im Bereich der beruflichen Vorsorge. Basierend auf der Agenda «Sicherung und Weiterentwicklung der beruflichen Vorsorge» und als unmittelbare Reaktion auf die identifizierten Herausforderungen setzte der Bundesrat zunächst drei Gesetzesrevisionen in Gang: Er wollte bis im Frühjahr 2003 eine Botschaft über Massnahmen zur Behebung von Unterdeckungen bei Vorsorgeeinrichtungen ausarbeiten und beauftragte zwei Expertenkommissionen mit der Ausarbeitung von Gesetzesvorlagen zur Frage der Rechtsform der Vorsorgeeinrichtungen und zur Optimierung der Aufsicht bis Ende 2004. Die beiden Expertenkommissionen sollten jeweils zunächst die entsprechende Situation analysieren und bis Ende 2003 einen Zwischenbericht vorlegen.

Die Vorlage über Massnahmen zur Behebung von Unterdeckungen wurde im September 2003 dem Parlament zugestellt und von diesem im Juni 2004 verabschiedet. Die entsprechenden Bestimmungen traten per 1. Januar 2005 in Kraft. Demgegenüber nahmen die beiden anderen Gesetzgebungsprozesse einen anderen Verlauf, als der Bundesrat ursprünglich vorgesehen hatte. Die beiden Expertenkommissionen, die sich mit der Aufsicht Strukturen und der Rechtsform von Vorsorgeeinrichtungen befassten, legten ihre Berichte jeweils im April 2004 vor (Expertenkommission Optimierung 2004, Expertenkommission Riemer 2004). Der Bundesrat nahm im August 2004 davon Kenntnis und beschloss, die beiden Expertenkommissionen zusammenzulegen und eine Folgekommission zu bilden, welche drei Vernehmlassungsentwürfs ausarbeiten sollte:

- eine Vorlage zur Reform der Aufsicht bis Ende 2005,
- eine Vorlage zur Sanierung öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen bis Ende 2006, und
- eine Vorlage über die Rechtsform für Vorsorgeeinrichtungen bis Ende 2007, mit vorgängiger Aussprache des Bundesrates.

Auslöser dieser Neuausrichtung der Gesetzgebungsprozesse war eine im März 2004 überwiesene Motion der SGK-S (03.3578: Sanierungsmassnahmen bei öffentlichen Kassen), welche den Bundesrat beauftragte, eine Gesetzesvorlage zur Sanierung öffentlich-rechtlicher Pensionskassen auszuarbeiten. Der Bundesrat hatte beantragt, die Motion als Postulat zu überweisen und darauf verwiesen, dass bereits entsprechende gesetzliche Grundlagen bestünden und sich die Vorlage zu den Massnahmen zur Behebung von Unterdeckungen auch auf öffentlich-rechtliche Pensionskassen beziehe.

Die ersten beiden Vorlagen wurden am 15. Juni 2007 (Strukturreform) bzw. am 19. September 2008 (Finanzierung öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen) zuhanden des Parlaments verabschiedet. Auf die Schaffung einer eigenen Rechtsform für Vorsorgeeinrichtungen, wie sie die mit dieser Frage betraute Expertenkommission vorgeschlagen hatte (Expertenkommission Riemer 2004), verzichtete der Bundesrat hingegen im März 2007 nach einer Neubeurteilung der Situation – nicht zuletzt aufgrund der deutlichen Ablehnung der BVG-Kommission.

Ein vierter Gesetzgebungsprozess ergab sich aus einer Motion der SGK-S (03.3438: Für einen besseren Schutz des Vertrauens in die berufliche Vorsorge), die eine Überprüfung und allfällige Anpassung des Mindestumwandlungssatzes forderte. Der Bundesrat gab die daraus resultierende Revisionsvorlage am 16. November 2005 in Auftrag und legte die Botschaft am 22. November 2006 vor.

Tabelle 2 liefert eine Übersicht über die wichtigsten Meilensteine in Zusammenhang mit der Weiterentwicklung der Gesetzgebung durch den Bundesrat.

Tabelle 2

Vorbereitung von Gesetzesrevisionen durch den Bundesrat: Meilensteine 2003–2010

Zeitpunkt	Akteure	Aktivitäten
29.1.2003	Bundesrat	Aussprache über die Sicherung und Weiterentwicklung der beruflichen Vorsorge (Agenda): Initiierung einer Gesetzesrevision (Sanierungsmassnahmen), Beschluss zur Analyse von Systemfragen
3.6.–4.7.2003	Bundesrat	Vernehmlassung für Massnahmen zur Behebung von Unterdeckungen
20.6.2003	Nationalrat	Parlamentarische Initiative Beck 03.342 (BVG. Aufhebung von Artikel 69 Absatz 2) überwiesen, Forderung nach Ausfinanzierung öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen
11.7.2003	EDI	Einsetzung von zwei Expertenkommissionen zur Prüfung von Systemfragen (Optimierung der Aufsicht; Rechtsform der Vorsorgeeinrichtungen)
9.9.2003	Ständerat	Motion SGK-S 03.3438 (Für einen verbesserten Schutz des Vertrauens in die berufliche Vorsorge) überwiesen, Forderung nach vorzeitiger Überprüfung des Mindestumwandlungssatzes
19.9.2003	Bundesrat	Verabschiedung der Botschaft über Massnahmen zur Behebung von Unterdeckungen
17.11.2003	Ständerat	Motion SGK-S 03.3578 (Sanierungsmassnahmen bei öffentlichen Kassen) überwiesen
4.12.2003– 18.6.2004	Parlament	Behandlung der Botschaft über Massnahmen zur Behebung von Unterdeckungen

Zeitpunkt	Akteure	Aktivitäten
15.1.2004	BSV	BSV veranlasst in BVG-Kommission Analyse der Bestimmungsgrössen des Mindestumwandlungssatzes
20.3.2004	Bundesrat	Beschliesst Inkraftsetzung der ersten Etappe der .1. BVG-Revision (Transparenzvorschriften, paritätische Verwaltung, Auflösung von Anschlussverträgen) per 1.4.2004
Mai 2004	BVG-Kommission	BVG-Kommission lehnt Empfehlungen der Experten- gruppe Optimierung zur Reform der Aufsicht ab
2.7.2004	Bundesrat	Beschliesst Inkraftsetzung der zweiten Etappe der .1. BVG-Revision (Senkung des Umwandlungssatzes inkl. flankierende Massnahmen) per 1.1.2005
25.8.2004	Bundesrat	Grundsatzentscheid zur Strukturreform, Neuausrichtung und Priorisierung der Arbeiten an Gesetzesrevisionen. Einsetzung einer Expertenkommission mit dem Auftrag, drei Gesetzesrevisionen auszuarbeiten: 1. Revision der Aufsicht, 2. Sanierung öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen, 3. Rechtsform für Vorsorgeeinrichtungen
27.10.2004	Bundesrat	Beschliesst Inkrafttreten der Massnahmen zur Behebung von Unterdeckungen per 1.1.2005
10.2.2005	BVG-Kommission	Empfehlung an Bundesrat, Umwandlungssatz weiter zu senken, als in 1. BVG-Revision vorgesehen
10.6.2005	Bundesrat	Beschliesst Inkraftsetzung der dritten Etappe der .1. BVG-Revision (Steuerpaket) per 1.1.2006
11.8.2005	Subkommission BVG der SGK-N	Hearing mit Fachleuten zur Sanierung öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen
16.11.2005	Bundesrat	Aussprache über Umwandlungssatz, Auftrag an EDI zur Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage
November 2005	Gemischte EDI/EVD-Leitungsgruppe	Bericht und Massnahmenvorschläge zur Partizipation älterer Arbeitnehmender am Arbeitsmarkt
1.2.–30.4.2006	Bundesrat	Vernehmlassung zur Vorlage über den Mindestumwandlungssatz
17.3.2006	Bundesrat	Kenntnisnahme Expertenbericht Strukturreform, Auftrag an EDI zur Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage
März 2006	EDI	Einsetzung einer Expertenkommission zur Abklärung der finanziellen Konsequenzen der Ausfinanzierung von öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen
28.6.2006	Bundesrat	Auftrag an EDI zur Ausarbeitung einer Botschaft über den Mindestumwandlungssatz

Zeitpunkt	Akteure	Aktivitäten
10.7.– 31.10.2006	Bundesrat	Vernehmlassung zur Strukturreform
22.11.2006	Bundesrat	Verabschiedung der Botschaft über den Mindestumwandlungssatz
28.2.2007	Bundesrat	Auftrag an EDI, Bestimmungen zu Corporate Governance und Massnahmen zugunsten älterer Arbeitnehmender in Strukturreform-Vorlage zu integrieren
28.3.2007	Bundesrat	Auftrag an EDI zur Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage zur Finanzierung öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen Verzicht auf Schaffung einer eigenen Rechtsform für Vorsorgeeinrichtungen
12.6.2007– 19.12.2008	Parlament	Behandlung der Botschaft über den Mindestumwandlungssatz
29.6.– 15.10.200	Bundesrat	Vernehmlassung zur Vorlage über die Finanzierung öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen
15.6.2007	Bundesrat	Verabschiedung der Botschaft über die Strukturreform (Vorlage 1: Strukturreform, Vorlage 2: Massnahmen zugunsten älterer Arbeitnehmender)
19.9.2008	Bundesrat	Verabschiedung der Botschaft über die Finanzierung öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen
16.9.2008– 11.12.2009	Parlament	Behandlung der Botschaft über die Strukturreform (Vorlage 2)
16.9.2008– 19.3.2010	Parlament	Behandlung der Botschaft über die Strukturreform (Vorlage 1)
7.3.2010	Volk	Ablehnung der Senkung des Mindestumwandlungssatzes in der eidgenössischen Volksabstimmung
3.3.– 17.12.2010	Parlament	Behandlung der Botschaft über die Finanzierung öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen
24.9.2010	Bundesrat	Beschliesst Inkraftsetzung der Massnahmen zugunsten älterer Arbeitnehmender (Strukturreform, Vorlage 2) per 1.1.2011

Zu erwähnen ist, dass das Parlament auch selbstständig gesetzgeberisch tätig war und in eigener Kompetenz eine Änderung des Freizügigkeitsgesetzes vornahm (SGK-N 2009). Aufgrund dieser Gesetzesrevision können Versicherte, die die Vorsorgeeinrichtung zwischen dem frühestmöglichen Vorbezugsalter und dem ordentlichen reglementarischen Rentenalter verlassen, die Auszahlung der Freizügigkeitsleistung verlangen, wenn sie weiterhin erwerbstätig sein wollen. Sie sind damit nicht mehr gezwungen die ordentliche BVG-Altersrente vorzeitig zu beziehen und dabei Leistungskürzungen in Kauf zu nehmen. Diese Massnahme war ursprünglich in der

2004 gescheiterten 11. AHV-Revision enthalten und vom Bundesrat auch in die 2005 vorgelegte Neufassung dieser Vorlage übernommen worden. Veranlasst durch die parlamentarische Initiative Leutenegger Oberholzer (07.436: Keine Diskriminierung älterer Arbeitnehmer. Änderung des Freizügigkeitsgesetzes) griff das Parlament der Beratung dieser Vorlage vor und verabschiedete die FZG-Änderung im Juni 2009 separat. Der Bundesrat stimmte diesem Vorgehen zu und setzte die Gesetzesänderung per 1. Januar 2010 in Kraft.

Umgekehrt gibt es Beispiele von Aufträgen des Parlaments zu Gesetzesanpassungen, die der Bundesrat nicht weiterverfolgte, nachdem er die entsprechenden Fragen mittels Expertenberichten geprüft hatte (freie Wahl der Pensionskasse¹⁴, Staffelung der Altersgutschriften¹⁵).

Nachfolgend werden die einzelnen vom Bundesrat vorgelegten Gesetzesrevisionen und ihre Erarbeitungsprozesse in chronologischer Reihenfolge kurz zusammengefasst:

Massnahmen zur Behebung von Unterdeckungen

Mit der Vorlage über Massnahmen zur Behebung von Unterdeckungen beabsichtigte der Bundesrat, das rechtliche Instrumentarium zur Problemlösung zuhanden der Vorsorgeeinrichtungen dringend zu verbessern. Sie wurde vor dem Hintergrund der angespannten finanziellen Lage zahlreicher Vorsorgeeinrichtungen sehr kurzfristig erarbeitet und erscheint entsprechend nicht in der Legislaturplanung 1999–2003. Der Bundesrat beabsichtigte eine rasche Behandlung im Parlament, um die Vorlage möglichst per 1. Juli 2004 in Kraft setzen zu können. Eine Verknüpfung mit der laufenden 1. BVG-Revision erachtete der Bundesrat nicht als zielführend, weshalb er eine separate Botschaft ausarbeiten liess.

Vorarbeiten

Die Vorarbeiten für die Gesetzesänderungen erfolgten BSV-intern unter Einbezug der BVG-Kommission (Aussprachepapier des Bundesrates vom 22. Januar 2003). Die vorliegenden Hinweise zu den Sitzungsterminen lassen darauf schliessen, dass die Arbeiten unter hohem Zeitdruck erfolgten.

Vernehmlassungsvorlage

Die Vernehmlassung fand zwischen dem 3. Juni und dem 4. Juli 2003 statt. Die Notwendigkeit der Vorlage war unbestritten, hingegen riefen die vorgeschlagenen Massnahmen unterschiedliche Reaktionen hervor. Mehrheitlicher Zustimmung stand teilweise auch Ablehnung entgegen.

Botschaft

Der Bundesrat legte seine Botschaft am 19. September 2003 vor (Bundesrat 2003). Die Vorlage zielte darauf ab, den Handlungsspielraum von Vorsorgeeinrichtungen mit Deckungslücken zeitlich und materiell zu erweitern. Diese sollten die Möglichkeit haben, unter gewissen Bedingungen vom gesetzlichen Erfordernis der jederzeit

¹⁴ Vgl. Medienmitteilung «Der Bundesrat spricht sich gegen eine freie Wahl der Pensionskasse aus» des BSV vom 17. März 2006.

¹⁵ Vgl. Medienmitteilung «Berufliche Vorsorge: Bundesrat verabschiedet Bericht» des BSV vom 16. September 2006.

tigen 100-prozentigen Deckung sämtlicher Verpflichtungen abzuweichen. Zudem sollte der gesetzlich vorgegebene Katalog von Massnahmen, die zur Behebung einer Unterdeckung ergriffen werden können, erweitert werden.

Parlamentarische Beratung

Im Parlament waren sich National- und Ständerat in zwei Punkten uneinig. Umstritten waren der mögliche Sanierungsbeitrag der Rentnerinnen und Rentner und die Möglichkeit der Minderverzinsung von Altersguthaben. Die Einigungskonferenz verabschiedete die Vorlage letztlich mit geringen Differenzen zum bundesrätlichen Vorschlag. Namentlich wurde festgelegt, dass der Mindestzinssatz um maximal 0,5% unterschritten werden darf. Die Schlussabstimmung fand am 18. Juni 2004 statt. Die vom Bundesrat anvisierte Inkraftsetzung der Gesetzesänderung per 1. Juli 2004 war somit wegen der Differenzen zwischen den beiden Kammern nicht möglich. Sie erfolgte am 1. Januar 2005.

Anpassung des Mindestumwandlungssatzes

Im Rahmen der 2003 verabschiedeten 1. BVG-Revision wurde der Mindestumwandlungssatz ab 1. Januar 2005 angepasst. Er wird bis 2013 (Frauen) bzw. 2014 (Männer) in mehreren Teilschritten von bisher 7,2% auf 6,8% gesenkt. In der bundesrätlichen Agenda von 2003 war der Umwandlungssatz entsprechend kein Thema. Vor dem Hintergrund der negativen Entwicklung der Finanzmärkte reichte jedoch die SGK-S im September 2003 eine Motion (03.3438: Für einen verbesserten Schutz des Vertrauens in die berufliche Vorsorge) ein und verlangte vom Bundesrat die vorzeitige Überprüfung und allfällige Anpassung des Mindestumwandlungssatzes. Angesichts der negativen Entwicklung der Obligationenzinssätze unterstützte der Bundesrat diese Forderung. Er räumte ein, dass die Senkung des Umwandlungssatzes im Rahmen der 1. BVG-Revision den Trends bezüglich Lebenserwartung und Zinserträgen nur beschränkt Rechnung trage und weiterer Handlungsbedarf bestehe. Eine weitere Senkung strebte er jedoch zunächst nicht an, weil er Rentenkürzungen vermeiden wollte. Noch bevor die Motion der SGK-S im Parlament behandelt war und überwiesen wurde, setzte die BVG-Kommission im Januar 2004 auf Antrag des BSV eine Arbeitsgruppe ein, die bis im November 2004 einen Bericht zu den Bestimmungsgrössen des Mindestumwandlungssatzes erstellte. Die Arbeitsgruppe stand unter der Leitung eines BSV-Vertreters und zog im Rahmen eines Hearings auch zahlreiche weitere Fachexperten bei.

Im Februar 2005 empfahl die BVG-Kommission dem Bundesrat, den Umwandlungssatz weiter und rascher zu senken, als bisher vorgesehen war, und ihn alle fünf statt alle zehn Jahre zu überprüfen. Im Oktober 2005 präzisierte die Kommission die entsprechenden Stossrichtungen, skizzierte Varianten und diskutierte flankierende Massnahmen, um die Auswirkungen abzufedern. Sie sprach sich für einen Mindestumwandlungssatz von 6,4% aus. Inzwischen war der Bundesrat auch zur Ansicht gelangt, dass die gestiegene Lebenserwartung der Rentner und die gesunkene Renditeerwartungen an den Finanzmärkten Massnahmen nahelegten, um die langfristige Finanzierung der BVG-Renten sicherzustellen. Nach einer Aussprache auf der Grundlage der Empfehlungen der BVG-Kommission beauftragte der Bundesrat das EDI am 16. November 2005 mit der Ausarbeitung einer Revisionsvorlage. Er übernahm dabei die Vorschläge der BVG-Kommission weitgehend, hielt aber im Gegen-

satz zur Kommission an der Berichterstattung über die Einhaltung des Leistungsziels fest.

Vernehmlassungsvorlage

Die Vernehmlassung erfolgte vom 1. Februar bis am 30. April 2006. Die Vorlage stiess auf weitgehende Zustimmung; die linken Parteien und die ihnen nahestehenden Verbände lehnten sie allerdings ab. Demgegenüber sprachen sich Versicherungen und deren nahe stehenden Kreise für eine noch stärkere Senkung aus. Das EDI erhielt am 28. Juni 2006 den Auftrag, die Botschaft zuhanden des Parlaments im Sinne der Vernehmlassungsvorlage zu erarbeiten.

Botschaft

Die bundesrätliche Botschaft vom 22. November 2006 gibt einen Überblick über den Erarbeitungsprozess und die technischen Grundlagen der Vorlage und diskutiert die Auswirkungen der Massnahme auf das Leistungsziel der zweiten Säule. Sie begründet auch, weshalb der Bundesrat auf flankierende Massnahmen zur Abfederung der Senkung des Umwandlungssatzes verzichten wollte (Bundesrat 2006a).

Der Bundesrat nutzte die Gelegenheit der Gesetzesrevision, um im Rahmen der Botschaft zur Senkung des Mindestumwandlungssatzes auch die in der 1. BVG-Revision vorgenommene Angleichung des Rentenalters zwischen AHV und beruflicher Vorsorge im Gesetzestext festzuhalten.

Tabelle 3

Vorgeschlagene Massnahmen

Bereich	Massnahmen
Umwandlungssatz	Senkung des Mindestumwandlungssatzes von 6,8% auf 6,4% in vier Teilschritten ab 1. Januar 2008 per 1. Januar 2011 Erstellung eines Berichts als Grundlage für die Festlegung des Umwandlungssatzes, erstmals 2009, danach alle fünf Jahre. Der Bericht soll Angaben über die Einhaltung des Leistungsziels enthalten und bei Abweichung die möglichen Massnahmen skizzieren.
Rentalter	Automatische Anpassung des ordentlichen BVG-Rentenalters an dasjenige der AHV und entsprechende Anpassung der Altersgutschriften

Quelle: Bundesrat 2006a

Parlamentarische Beratung

Im Parlament standen Sozialdemokraten und Bürgerliche der Vorlage unterschiedlich gegenüber. Erstere verlangten Nichteintreten, weil die Senkung des Umwandlungssatzes angesichts der ungeregelten Überschussverteilung bei den in der beruflichen Vorsorge tätigen Lebensversicherern («Legal Quote») nicht gerechtfertigt sei, letztere befürworteten die Vorlage, wünschten jedoch eine Anpassung des Zeitraums, über den die Senkung erfolgen sollte. Nach anfänglicher Ablehnung des erst-

behandelnden Ständerates 2007 war die inzwischen eingetretene Krise der Finanzmärkte 2008 Auslöser dafür, dass die Senkung des Umwandlungssatzes im Dezember 2008 von beiden Kammern deutlich angenommen wurde. Der bundesrätliche Vorschlag wurde lediglich dahingehend abgeändert, dass die Senkung über fünf statt wie vorgeschlagen drei Jahre erfolgen sollte. Die Frage der «Legal Quote» wurde anderweitig behandelt.

Referendum

Die Senkung des Mindestumwandlungssatzes wurde von gewerkschaftlichen Kreisen per Referendum bekämpft und in der eidgenössischen Volksabstimmung am 7. März 2010 mit 72,7% Nein-Stimmen vom Volk abgelehnt. Der Bundesrat wertete diese Ablehnung als Ausdruck fehlenden Vertrauens der Bevölkerung in die zweite Säule und gewisse Wirtschaftskreise. Er will bis Ende 2011 einen Bericht mit einer Auslegeordnung der Situation der beruflichen Vorsorge vorlegen und darin allfälligen Handlungsbedarf für weitere Reformschritte analysieren. Zudem plante er eine rasche Umsetzung der Strukturreform (s.u.), auch im Sinne einer vertrauensbildenden Massnahme (Streit 2010).

Strukturreform

Die Strukturreform zielt darauf ab, das System der Aufsicht über die berufliche Vorsorge zu verbessern. Sie beinhaltet in erster Linie eine klarere Definition der Aufgaben und Zuständigkeiten der involvierten Akteure bzw. Gremien und die Ergänzung der Aufsicht mit vorausschauenden Instrumenten. Im Laufe der Revisionsarbeiten wurde die Vorlage mit weiteren Elementen (Regeln zur Verwaltung von Vorsorgeeinrichtungen und Massnahmen zugunsten älterer Arbeitnehmenden) ergänzt.

Arbeiten zur Verbesserung der Aufsicht über die berufliche Vorsorge waren seit 1998 im Gang. Nachdem im Herbst 2002 auch zahlreiche parlamentarische Vorstösse Reformen in diesem Bereich gefordert hatten (vgl. APS 2002), beauftragte der Bundesrat im Rahmen der 2003 definierten Agenda eine Expertenkommission mit einer Situationsanalyse und der Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage. Die Expertenkommission Optimierung legte ihren Bericht im April 2004 vor. Die BVG-Kommission lehnte die darin enthaltenen Empfehlungen allerdings mehrheitlich ab. Sie wünschte keine Änderungen an der bestehenden Aufsicht. In Abweichung zu seiner beratenden Kommission beschloss der Bundesrat jedoch im August 2004, gestützt auf die Empfehlungen der Expertenkommission Optimierung eine Gesetzesvorlage auszuarbeiten. Er setzte eine neue Expertenkommission Strukturreform ein, die ihre Arbeit im März 2005 aufnahm und ihren Bericht im März 2006 vorlegte. Der Bundesrat schickte die Vorlage im Juni 2006 in Vernehmlassung.

Vernehmlassungsvorlage

Die Vernehmlassung dauerte vom 10. Juli bis am 31. Oktober 2006. Die Vorlage basierte im Wesentlichen auf dem Bericht der Expertenkommission Strukturreform. Während der Ausarbeitung der Vernehmlassungsvorlage ergänzte der Bundesrat die Vorlage mit Massnahmen für ältere Arbeitnehmer, die deren Verbleib im Arbeitsmarkt fördern sollten. Diese Massnahmen waren von der gemischten EVD/EDI-Leitungsgruppe «Partizipation älterer Arbeitnehmer» in einem Bericht vom November 2005 vorgeschlagen worden. Der Bundesrat begründete diese Ergänzung der Vorlage mit verfahrenstechnischen Überlegungen.

Die Zielsetzung der Stärkung der Aufsicht und Oberaufsicht wurde grundsätzlich begrüsst, allerdings bestand kein Konsens über die Massnahmen, um dieses Ziel zu erreichen. Vor dem Hintergrund eines kritischen Vorkommnisses in einer Vorsorgeeinrichtung forderten einzelne Vernehmlassungsteilnehmende den Einbezug von Governance-Fragen in die Vorlage, was den Bundesrat dazu bewog, zusätzliche Bestimmungen über Verhaltensregeln für die Verwaltung von Vorsorgeeinrichtungen (Pension Fund Governance) vorzuschlagen. Basis dafür bildete ein im Auftrag des BSV erarbeiteter Expertenbericht (Pieth et al. 2007). Ansonsten hielt er an den Grundzügen seiner Vernehmlassungsvorlage fest. Die Stossrichtung der Massnahmen für ältere Arbeitnehmende wurden begrüsst, ihre konkrete Ausgestaltung hingegen mehrheitlich kritisiert.

Botschaft

Die Botschaft zur Strukturreform wurde am 15. Juni 2007 zuhanden des Parlaments verabschiedet. Die Vernehmlassungsvorlage erfuhr gewisse Anpassungen. Die ursprünglich vorgeschlagene Variante einer einzigen Aufsicht für Sammel- und Gemeinschaftsstiftungen wurde aufgrund der grossmehrheitlichen Ablehnung verworfen, dafür flossen die in der Vernehmlassung angeregten Bestimmungen zur Pension Fund Governance in die Vorlage ein. Die Massnahmen zugunsten älterer Arbeitnehmenden wurden modifiziert (Bundesrat 2007).

Die Botschaft war in zwei Vorlagen unterteilt: Vorlage 1 betraf die Strukturreform, Vorlage 2 enthielt die Massnahmen zur Erleichterung der Arbeitsmarktbeitilgung älterer Arbeitnehmender. Im Wesentlichen schlug der Bundesrat die folgenden Massnahmen vor (Tabelle 4):

Tabelle 4

Vorgeschlagene Massnahmen

Bereich	Massnahmen
Aufsicht	Neugestaltung der Aufsicht durch Kantonalisierung und Regionalisierung der direkten Aufsicht und klare Abgrenzung der Aufgaben und Haftung der verschiedenen Akteure
Oberaufsicht	Stärkung der Oberaufsicht durch die Schaffung einer eidgenössischen Oberaufsichtskommission
Pension Fund Governance	Präzisierung der Anforderungen an Integrität und Loyalität von Pensionskassenverantwortlichen; Neufassung der Bestimmungen zu Eigengeschäften, Interessenskonflikten, Retrozessionszahlungen und Offenlegung
Beteiligung älterer Arbeitnehmender am Arbeitsmarkt	Möglichkeit zur Kompensation von Lohnreduktionen vor dem Rentenalter durch eigene Beiträge Möglichkeit der freiwilligen Weiterversicherung über das ordentliche Rentenalter hinaus

Quelle: Bundesrat 2007

Parlamentarische Beratung

Die Beratungen im Erstrat (Ständerat) begannen im September 2008, der Nationalrat befasste sich, u. a. infolge der Finanzkrise, erst im September 2009 mit dem Geschäft. Hauptdiskussionspunkt bildete die Frage der Unabhängigkeit der kantonalen Aufsichtsbehörden. Auch die Bestimmungen zur Rolle der Pensionskassenexperten waren teilweise hart umstritten. Nach mehrmaliger Differenzbereinigung wurde Vorlage 1 am 19. März 2010 ohne Gegenstimmen von den Räten angenommen. Vorlage 2 war bereits am 11. Dezember 2009 mit zwei Gegenstimmen verabschiedet worden. Die Referendumsfrist lief ungenutzt ab. Vorlage 2 wurde vom Bundesrat per 1. Januar 2011 in Kraft gesetzt, Vorlage 1 tritt gestaffelt per 1. August 2011 bzw. 1. Januar 2012 in Kraft (vgl. Kapitel 2.2.3).

Finanzierung öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen

Im Laufe der 2003 eingeleiteten Sanierungsmassnahmen rückte das Teilkapitalisierungsverfahren öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen in den Fokus der Aufmerksamkeit der Politik. Zwei parlamentarische Vorstösse (Motion SGK-S 03.3578: Sanierungsmassnahmen bei öffentlichen Kassen; Parlamentarische Initiative Beck 03.432: BVG. Aufhebung von Artikel 69 Absatz 2) forderten, dass künftig auch öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen ausfinanziert sein müssten und damit den gleichen Rahmenbedingungen unterliegen sollten, wie privatrechtliche Vorsorgeeinrichtungen.

In seiner Stellungnahme auf die Motion der SGK-S wie der Bundesrat darauf hin, dass die bestehenden gesetzlichen Grundlagen und die vorgeschlagenen Massnahmen zur Sanierung von Vorsorgeeinrichtungen in Unterdeckung auch auf öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen anwendbar seien. Er erachtete eine spezifische Gesetzesrevision offenbar nicht als notwendig, erklärte sich aber bereit, eine solche zu prüfen, sobald eine Studie über die Bedeutung der Staatsgarantie für die Finanzierung öffentlicher Pensionskassen vorliege (SGK-N 2004). Weil das Parlament einen klaren Rechtsrahmen und die Schaffung von Transparenz verlangte und an der Motion festhielt, erarbeite der Bundesrat in Erfüllung dieses Auftrags schliesslich eine Vorlage.

Zunächst nahm sich jedoch eine Subkommission der SGK-N der Behandlung der beiden Vorstösse an und führte im August 2005 ein Expertenhearing durch, welches in zwei weiterzuverfolgende Finanzierungsmodelle mündete. Nachdem die Verwaltung in einem Bericht die finanziellen Konsequenzen dieser Modelle abgeklärt hatte, setzte das EDI im März 2006 eine Expertenkommission ein. Diese empfahl in ihrem Schlussbericht vom Dezember 2006 die unbefristete Beibehaltung des Teilkapitalisierungssystems, wobei gewisse Mindestanforderungen an den Deckungsgrad eingehalten werden müssten (Expertenkommission Brechbühl 2006).

Vernehmlassungsvorlage

In der Vernehmlassung stellte der Bundesrat dem Vorschlag der Expertengruppe und der SGK-N (Teilkapitalisierung) einen eigenen Vorschlag entgegen. Dieser sah eine mittelfristig (innert 30 Jahren) volle Ausfinanzierung der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen vor. Die Vernehmlassung zwischen Juni und Oktober 2007 ergab, dass das Modell des differenzierten Zieldeckungsgrades mehrheitlich unterstützt wurde, wobei umstritten war, ob und wie lange die Teilkapitalisierung zuge-

lassen bleiben soll. Stark umstritten war der bundesrätliche Vorschlag, die teilkapitalisierten Vorsorgeeinrichtungen innerhalb von 30 Jahren auszufinanzieren.

Botschaft

Die Botschaft vom 19. September 2008 sah Anpassungen der Vorschriften zu öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen vor, die im Wesentlichen die Angleichung der Rechtsstellung an diejenige der privatrechtlichen Vorsorgeeinrichtungen bezwecken. Entsprechend sollen öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen rechtlich, finanziell und organisatorisch verselbständigt werden. In Bezug auf das Finanzierungsmodell präsentierte der Bundesrat in seiner Botschaft einen Kompromissvorschlag. Vorsorgeeinrichtungen, deren Deckungsbeitrag am Tag des Inkrafttretens der Vorlage mindestens 100% beträgt, sollen im System der Vollkapitalisierung weitergeführt werden. Sofern sie über eine Garantie des Gemeinwesens und einen von der Aufsichtsbehörde genehmigten Finanzierungsplan verfügen, können Vorsorgeeinrichtungen mit unvollständigem Deckungsgrad nach dem Finanzierungsmodell des differenzierten Zieldeckungsgrades weitergeführt werden, bis sie vollständig ausfinanziert sind. Dies muss innert 40 Jahren erfolgen. Die Vorsorgeeinrichtungen entscheiden selbstständig, bis wann die vollständige Ausfinanzierung realisiert werden soll (Bundesrat 2008b).

Parlamentarische Beratung

Das Parlament behandelte die Vorlage im Herbst 2010 und verabschiedete sie am 17. Dezember 2010. Hauptdiskussionspunkte bildeten die Frage, ob die öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen voll- oder teilkapitalisiert sein sollten und falls letzteres, mit welchem Deckungsgrad. Das Parlament sprach sich in Abweichung zur Bundesratsvorlage für eine Teilkapitalisierung mit einem Deckungsgrad von 80% aus. Die Gesetzesrevision wird per 1. Januar 2012 in Kraft treten (Bundesrat/EDI 2011).

2.2.4 Erlass von Ausführungsbestimmungen

Wie in Kapitel 1.2 erwähnt, verfügt der Bundesrat in der beruflichen Vorsorge unterhalb der Ebene von Gesetzesrevisionen insgesamt nur über beschränkte Steuerungskompetenzen mit strategischer Relevanz. Massnahmen des Bundesrates auf Verordnungsebene beinhalten entsprechend vor allem die Präzisierung von Ausführungsbestimmungen zur Durchführung des BVG und des FZG, insbesondere hinsichtlich der Verfahren und der Aufsicht. In Bezug auf die Sicherstellung des Leistungsziels der beruflichen Vorsorge ist jedoch die Festlegung bzw. Anpassung gewisser technischer Parameter von strategischer Bedeutung, bei der der Bundesrat über einen gewissen Spielraum verfügt. Dabei handelt es sich vor allem um den für den Aufbau der Altersguthaben relevanten Mindestzinssatz (Art. 15 BVG), aber auch um die Festlegung der Eintrittsschwelle und des Koordinationsabzuges (Art. 7–9 BVG), welche den Kreis der obligatorisch versicherten Personen definieren. Der Bundesrat kann auch die Hinterlassenen- und Invalidenrenten an die Preisentwicklung anpassen (Art. 36 Abs. 1 BVG).

Anpassung des Mindestzinssatzes

Gemäss Art. 15 BVG überprüft der Bundesrat mindestens alle zwei Jahre den Mindestzinssatz. Im Herbst 2002 hatte er vor dem Hintergrund der schlechten Wirtschafts- und Zinsentwicklung erstmals seit Inkrafttreten des BVG 1985 eine Anpassung vorgenommen und den Zinssatz von bisher 4 auf 3,25% gesenkt. Im Frühjahr 2002 hatte der Bundesrat eine Senkung auf 3% angekündigt, löste aber damit heftige politische Reaktionen aus, weil er dies ohne vorgängige Analyse der finanziellen Situation der Vorsorgeeinrichtungen tun wollte, sondern auf Intervention einer einzelnen Vorsorgestiftung (APS 2002). In den folgenden Jahren befasste sich der Bundesrat jährlich mit dem Mindestzinssatz und nahm als Reaktion auf die jeweils veränderte Konjunktorentwicklung verschiedene Male Anpassungen vor (vgl. Tabelle 5). Dabei bezog er, wie im BVG vorgesehen, jeweils die BVG-Kommission ein und konsultierte die Sozialpartner. Mit wenigen Ausnahmen ist der Bundesrat immer der Empfehlung der BVG-Kommission gefolgt. Die Sozialpartner empfahlen dagegen oft einen höheren (Arbeitnehmerseite) bzw. gleichbleibenden oder tieferen (Arbeitgeberseite) Zinssatz. Die Anpassung trat jeweils auf den 1. Januar des Folgejahres in Kraft. Bis 2008 stützte sich der Bundesrat auf den langfristigen gleitenden Durchschnitt der 7-jährigen Bundesobligationen und in verschiedenen Indices abgebildete Entwicklung von Aktien, Anleihen und Liegenschaften, seit 2009 kommt eine Berechnungsformel zum Einsatz, welche die BVG-Kommission empfohlen hatte.

Tabelle 5

Anpassung des Mindestzinssatzes durch den Bundesrat

Datum	Entscheid des Bundesrates
10.9.2003	Senkung von 3,25% auf 2,25%
1.9.2004	Erhöhung auf 2,5%
31.8.2005	Keine Anpassung (2,5%)
13.9.2006	Keine Anpassung (2,5%)
5.9.2007	Erhöhung auf 2,75%
22.10.2008	Senkung auf 2%
14.10.2009	Keine Anpassung (2%)
1.10.2010	Keine Anpassung (2%)

Quelle: Medienmitteilungen des Bundesrates

Verbesserungen für atypische Arbeitnehmende

Am 28. Februar 2007 nahm der Bundesrat Kenntnis vom Bericht über die soziale Sicherheit der Kulturschaffenden in der Schweiz, der von einer interdepartementalen Arbeitsgruppe (Bundesamt für Kultur, BSV, seco) erarbeitet wurde. Dieser Bericht zeigte die mit den atypischen Arbeitsverhältnissen (häufig wechselnde und befristete Anstellungen, Mehrfachbeschäftigung, hohe Quote Selbstständigerwerbender) verbundenen Probleme der sozialen Sicherung auf und formulierte Empfehlungen zur Verbesserung der Situation. Das BSV befasste sich in der Folge mit der Materie und erarbeitete einen Bericht zuhanden des Bundesrates (BSV 2008), in dem es eine An-

passung der BVV 2 empfahl (Art. 1j Abs. 1 Bst. b und Art. 1k BVV 2). Der Bundesrat beschloss diese Verordnungsänderung am 26. Juni 2008 und setzte sie per 1. Januar 2009 in Kraft (EDI 2008b). Damit setzte er den in Art. 2 Abs. 4 BVG enthaltenen Auftrag aus der 1. BVG-Revision um, die Versicherungspflicht für Arbeitnehmer in Berufen mit häufig wechselnden oder befristeten Anstellungen zu regeln.

Die in Kapitel 2.2.3 erwähnten Gesetzesrevisionen, namentlich die 1. BVG-Revision und die Sanierungsmassnahmen zur Behebung von Unterdeckungen, hatten diverse Verordnungsänderungen zur Folge. Dabei handelte es sich in der Regel um die Präzisierung von Durchführungsbestimmungen. Die Ausführungsbestimmungen zur Strukturreform und zur Finanzierung öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen werden 2011 bzw. 2012 in Kraft gesetzt (Bundesrat/EDI 2011). Die geplanten Verordnungsänderungen zur Strukturreform¹⁶ waren in der Vernehmlassung stark umstritten (vgl. z. B. *Soziale Sicherheit* 1/2011). Die Vorsorgebranche, aber auch einzelne Kantone, warfen dem Bundesrat ungerechtfertigte Überregulierung und eine zu ambitionierte zeitliche Planung vor. Das BSV überarbeitete die Umsetzungserlasse teilweise substantiell und konsultierte dabei auch die SGK-N und SGK-S sowie die BVG-Kommission nochmals. Trotz dieser Zusatzarbeiten erfuhr der Umsetzungsprozess gegenüber der ursprünglichen Planung (EDI 2010) eine Verzögerung von lediglich einem Monat. Die Governance-Bestimmungen treten am 1. August 2011 in Kraft (vorgesehen war der 1. Juli), die neue Aufsichtsstruktur wird wie geplant per 1. Januar 2012 operativ (Bundesrat/EDI 2011).¹⁷

Neben diesen Verordnungsänderungen im Rahmen von technischen Anpassungen, Delegationsnormen und Gesetzrevisionen traf der Bundesrat zwischen 2003 und 2010 diverse weitere Massnahmen in eigener Kompetenz:

Massnahmenpaket zur Behebung von Unterdeckungen

In Zusammenhang mit der Schaffung der rechtlichen Rahmenbedingungen zur Behebung von Unterdeckungen (Botschaft über Sanierungsmassnahmen) verabschiedete der Bundesrat am 21. Mai 2003 ein Massnahmenpaket (Bundesrat 2003). Dieses beinhaltete eine Änderung von Art. 44 Abs. 1 BVV 2 zur Vereinheitlichung des Begriffs der Unterdeckung und den Erlass einer Weisung an die kantonalen Aufsichtsbehörden zur Setzung einheitlicher Standards bei der Behebung der Unterdeckung (Grundsätze bei der Festlegung von Massnahmen, Aufgaben der Aufsichtsbehörde und Zulässigkeit von Massnahmen).

Sofortmassnahmen zur Optimierung der Aufsicht

Im Rahmen der Arbeiten zur Strukturreform setzte der Bundesrat einige der von der Expertenkommission Optimierung (2004) formulierten Empfehlungen ohne Gesetzesänderung um (Bundesrat 2007). So erliess er in seiner Eigenschaft als Oberaufsichtsbehörde über die berufliche Vorsorge am 10. Juni 2005 eine Weisung,

¹⁶ Die bisherige Verordnung über die Beaufsichtigung und die Registrierung der Vorsorgeeinrichtungen (BVV1) wird aufgehoben. An ihrer Stelle wird unter dem Titel Verordnung über die Aufsicht in der beruflichen Vorsorge eine neue BVV1 erlassen. Die Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV2) wird teilrevidiert. Zudem wird eine neue Verordnung über die Anlagestiftungen (ASV) geschaffen (Bundesrat/EDI 2011).

¹⁷ Die Massnahmen zugunsten älterer Arbeitnehmender sind bereits seit dem 1. Januar 2011 in Kraft.

die für die Gründung einer Sammel- oder Gemeinschaftseinrichtung ein Mindestkapital voraussetzt (Inkrafttreten: 1. Juli 2005). Zudem beschloss er eine Änderung der BVV 2, die eine Rückdeckung für neu gegründete Vorsorgeeinrichtungen mit weniger als 300 Versicherten (vorher 100) vorschrieb.

Revision der Anlagebestimmungen

Der Bundesrat nahm zweimal Anpassungen an den auf Verordnungsebene geregelten Anlagebestimmungen für Pensionskassen, Freizügigkeitsstiftungen und Säule 3a-Stiftungen vor:

Am 19. September 2008 beschloss er eine Änderung der BVV 2, der FZV¹⁸ und der BVV 3¹⁹ per 1. Januar 2009 (Bundesrat 2008c). Der Bundesrat änderte die bisherigen Anlagelimiten und liess auch «alternative Anlagen» bzw. «markterprobte neue Anlageformen und -instrumente» zu.²⁰ Gleichzeitig präziserte und ergänzte er die Vorschriften über die Aufgaben des obersten Organs einer Vorsorgeeinrichtung in Zusammenhang mit der Vermögensbewirtschaftung, um die Verantwortlichkeiten zu klären. Er wies dabei ausdrücklich auf die Eigenverantwortung des obersten Organs hin. Die Revision der Anlagebestimmungen sollte u. a. die Sicherheit bei der Vermögensbewirtschaftung der Vorsorgegelder stärken und die Erwirtschaftung marktkonformer Renditen ermöglichen. Sie geht zum einen auf die Beratungen der Expertenkommission Strukturreform zurück, zum anderen auf diverse Anfragen an das BSV. Der Bundesrat beauftragte in der Folge im Sommer 2006 den Ausschuss für Anlagefragen der BVG-Kommission, einen Revisionsvorschlag zu erarbeiten (Bundesrat 2008c). Die BVG-Kommission gab im September 2007 eine vorläufige Stellungnahme ab.

Am 17. September 2010 beschloss der Bundesrat Massnahmen, um Freizügigkeitsstiftungen bessere Anlagemöglichkeiten zu ermöglichen. Diese Revision erfolgte auf Anregung «einzelner Akteure, vor allem im Bereich der bankenunabhängigen Stiftungen» und der Interpellation Graber (03.771: Nichtinkraftsetzung BVV 2) (Bundesrat 2010).

2.2.5 Einfluss des Parlaments und weiterer Akteure auf die strategische Planung des Bundesrates

Der Einfluss Dritter auf die strategische Planung des Bundesrates war auf zwei Ebenen durchaus gegeben. Zum einen bildeten diverse verwaltungsexterne Impulse den Auslöser verschiedener Massnahmen, zum anderen erfolgte auch inhaltliche Einflussnahme auf die Strategie und die gesetzliche Weiterentwicklung.

- Sowohl die Agenda zur Sicherung und Weiterentwicklung der beruflichen Vorsorge als auch einzelne Gesetzesrevisionen und Massnahmen auf Verordnungsebene gehen auf Impulse des Parlaments zurück. Wie in Kapitel 2.2.3 erläutert erfuhr die politische Planung des Bundesrates dadurch im

¹⁸ Verordnung über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (SR 831.425)

¹⁹ Verordnung über die steuerliche Abzugsberechtigung für Beiträge an anerkannte Vorsorgeformen (SR 831.461.3)

²⁰ Für eine kritische Beurteilung dieser Revision vgl. Strahm (2011). Gemäss Interviewausagen stiess die Revision der Anlagebestimmungen auch in den SGKs auf politischen Widerstand.

August 2004 eine gewisse Neuausrichtung, indem er entgegen seiner ursprünglichen Absichten beschloss, in Erfüllung des parlamentarischen Auftrags eine Gesetzesrevision zur Finanzierung öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen zu erarbeiten. Auch an den inhaltlichen Vorarbeiten zu dieser Vorlage war das Parlament stark beteiligt: Die verschiedenen Finanzierungsmodelle wurden zunächst innerhalb einer Subkommission der SGK-N gemeinsam mit verwaltungsexternen Fachexperten erarbeitet und anschliessend vom BSV und einer weitgehend verwaltungsextern besetzten Expertenkommission weiterentwickelt. Auch die Vorlage zur Anpassung des Mindestumwandlungssatzes wurde zumindest formell durch einen parlamentarischen Vorstoss initiiert. Der Bundesrat hatte zuvor keine entsprechenden Massnahmen vorgesehen; das BSV war sich jedoch gemäss eigenen Angaben der Notwendigkeit, in diesem Bereich aktiv zu werden, bewusst, weil seine versicherungsmathematischen Analysen Handlungsbedarf nahelegten.

- Die *eidgenössische BVG-Kommission* wurde vom Bundesrat im Rahmen ihrer Rolle als beratendes Organ systematisch konsultiert und in der Regel auch in die Ausarbeitung von Gesetzesrevisionen und Ausführungsbestimmungen einbezogen. Die Grundlagen des Entscheides, den Umwandlungssatz über die 1. BVG-Revision hinaus anzupassen, sowie die Grundzüge der entsprechenden Gesetzesrevision wurden von einer Arbeitsgruppe der BVG-Kommission erarbeitet. In der Regel stützte sich der Bundesrat bei seinen Entscheiden auf die Empfehlungen und Anregungen der Kommission ab, insbesondere auch bei der Festlegung des Mindestzinssatzes, wo er sich in aller Regel am Kommissionsvorschlag orientierte und nicht auf die teilweise abweichenden Vorschläge der ebenfalls konsultierten Sozialpartner, v. a. der Arbeitnehmerseite, einging.²¹ Eine wichtige Ausnahme bildet hingegen die Strukturreform, bei der die Kommission empfahl, auf eine Gesetzesrevision zu verzichten. In diesem Fall setzte sich der Bundesrat über die Kommissionsmehrheit hinweg und liess die Vorlage ausarbeiten. Eine zweite Ausnahme findet sich in Zusammenhang mit der Berichterstattung über die Einhaltung des Leistungsziels im Rahmen der Vorlage über die Anpassung des Umwandlungssatzes. Die Kommission hätte auf die Berichterstattung verzichtet, der Bundesrat wollte jedoch an diesem Instrument zur strategischen Analyse festhalten. Verschiedene Interviewaussagen deuten darauf hin, dass die BVG-Kommission primär dann Einfluss hatte, wenn die Bundesbehörden sie von sich aus konsultierten, dass die Behörden umgekehrt jedoch nicht immer auf Impulse der Kommission reagierten, die diese aus eigener Initiative und aus fachlicher Perspektive einbrachte. Solche Impulse betrafen beispielsweise Bedenken bezüglich der möglichen Auswirkungen der Strukturreform auf die Führung der Vorsorgeeinrichtungen.
- Die Empfehlung der Arbeitgeberseite lag meistens im Bereich der Empfehlung der BVG-Kommission. Einzelne punktuelle Massnahmen des Bundesrates gehen auf Vorarbeiten *anderer Verwaltungseinheiten* des Bundes zurück. Dabei sind konkret das von der gemischten EDI/EVD-Leitungsgruppe vorgeschlagene Massnahmenpaket zugunsten älterer Arbeitnehmender (in die Strukturreform integriert) und die auf einem Bericht des BAK, des seco

²¹ Die Empfehlung der Arbeitgeberseite lag meistens im Bereich der Empfehlung der BVG-Kommission.

und des BSV beruhenden Verbesserung zugunsten atypischer Arbeitnehmender zu nennen.

- Auffallend ist, dass mit Ausnahme der Sanierungsmassnahmen und der Vorlage 2 der Strukturreform (Massnahmen zur Erleichterung der Arbeitsmarktbeteiligung älterer Arbeitnehmender) alle Gesetzesrevisionen in der beruflichen Vorsorge verwaltungsextern, durch *Expertenkommissionen* bzw. im Fall der Umwandlungssatz-Vorlage durch einen Ausschuss der BVG-Kommission vorbereitet wurden. Die Expertenberichte und die daraus abgeleiteten Empfehlungen dienten in der Regel als Ausgangsbasis für die Ausarbeitung der Vernehmlassungsvorlage durch die Verwaltung. Teilweise ergaben sich aus diesen Berichten auch Anstösse für Massnahmen auf Verordnungsebene, wie beispielsweise die Revision der Anlagebestimmungen, die durch Diskussionen der Expertenkommission Strukturreform ausgelöst wurde.
- Inhaltlich zeigte sich der Bundesrat durchaus offen gegenüber Steuerungsimpulsen Dritter wie der Kantone, der Parteien, der Sozialpartner oder der Vorsorgebranche. So war beispielsweise die Revision der Anlagebestimmungen auch eine Reaktion auf Anfragen von Vorsorgeeinrichtungen ans BSV. Der Bundesrat war auch bereit, die in der Vernehmlassung eingebrachte Forderung nach verstärkten Regulierungen im Bereich der Führung von Vorsorgeeinrichtungen (Pension Fund Governance) in die Strukturreform zu integrieren.

2.2.6 Information

Die Information über die strategische Planung des Bundesrates erfolgt hauptsächlich über *Medienmitteilungen* des BSV, des EDI oder des Bundesrates, welche in der Regel nach jedem Meilenstein eines Prozesses – Kenntnisnahme von Analyse- und Forschungsberichten, strategische Entscheide über Vorhaben, getroffene Massnahmen oder Prozessplanung, Lancierung von Arbeiten, Einsetzung von Expertengruppen, Start von Vernehmlassungen, Verabschiedung von Botschaften oder Verordnungsänderungen – publiziert werden. Diese Medienmitteilungen werden oft von *zusätzlichen Dokumenten* (Berichte, Faktenblätter etc.) mit Hintergrundinformationen begleitet, die auch auf der BSV-Website verfügbar sind. Diese Informationen finden sich ebenfalls in den *Mitteilungen zur beruflichen Vorsorge*, die das BSV fünf- bis siebenmal pro Jahr herausgibt. In diesen Mitteilungen finden sich des Weiteren auch Stellungnahmen des BSV und Hinweise auf Änderungen der Rechtsgrundlagen. Eine weitere wichtige Informationsplattform bildet die vom BSV herausgegebene Zeitschrift *Soziale Sicherheit*, in der die berufliche Vorsorge mehrmals als Schwerpunktthema behandelt wurde und in welcher auch die Entwicklung der diversen Dossiers dokumentiert wird. Zentrales Instrument zur Information über Gesetzesrevisionen bilden selbstverständlich die entsprechenden *Botschaften des Bundesrates*. Des Weiteren informierte der Bundesrat im üblichen Rahmen von *Kommissionssitzungen* oder in Stellungnahmen zu *parlamentarischen Vorstössen* über die strategische Planung.

3 Beurteilung der strategischen Steuerung der beruflichen Vorsorge durch den Bundesrat

3.1 Strategische Analyse

Bei der Beurteilung der strategischen Analyse stehen folgende Fragen im Vordergrund:

- Verfügen die Bundesbehörden über geeignete, ausreichende und kohärente Instrumente und Prozesse zur Analyse der Herausforderungen und der Wirkungen geplanter sowie umgesetzter Massnahmen?
- Haben die Bundesbehörden die sich stellenden strategischen Herausforderungen rechtzeitig und angemessen erkannt? Haben sie das Parlament, die Kantone und die Öffentlichkeit angemessen über die Ergebnisse der strategischen Analyse informiert?
- Welches sind die Stärken und Schwächen der strategischen Analyse der beruflichen Vorsorge? Welcher Verbesserungsbedarf besteht?

3.1.1 Durchführung der strategischen Analyse

Instrumente

Die Bundesbehörden verfügen über ein relativ schlankes Instrumentarium zur Durchführung der strategischen Analyse im Bereich der beruflichen Vorsorge, das ihnen eine Beurteilung der finanziellen Situation der Vorsorgeeinrichtungen (Deckungsgrad, Sanierungsbedarf) sowie Modellrechnungen über die Entwicklung relevanter Systemparameter (Lebenserwartung der Versicherten, Leistungsniveau aus System Sicht, prospektive Analyse der Auswirkungen von Systemanpassungen) ermöglicht. Damit ist der Bund grundsätzlich in der Lage, eine Lagebeurteilung hinsichtlich der Systemstabilität und der zentralen technischen Herausforderungen der beruflichen Vorsorge vorzunehmen. Die bestehenden Analyseinstrumente scheinen in Anbetracht der komplexen institutionellen Rahmenbedingungen (grosse Zahl, hohe Autonomie und ausgeprägte Heterogenität der Vorsorgeeinrichtungen) im Wesentlichen angemessen, wenn auch relativ oberflächlich und mit gewissen Schwächen in Bezug auf die Datengrundlagen behaftet. Diese betreffen namentlich die Aktualität (Pensionskassenstatistik) und die aufgrund der hohen Heterogenität der Vorsorgeeinrichtungen systembedingt begrenzte Aussagekraft aggregierter Analysemodelle. Eine weitere Schwäche besteht darin, dass kaum systematische Daten oder Analyseinstrumente zur Situation der Versicherten bzw. der Leistungsempfänger, d. h. der Rentnerinnen und Rentner zur Verfügung stehen, was die Analyse sozialpolitischer Verteilungswirkungen erschwert.

Positiv hervorzuheben ist, dass sich das BSV in den vergangenen zehn Jahren stark darum bemüht hat, den Umfang, die Aktualität und Qualität des Analyseinstrumentariums auszubauen. So wurde die zunächst aus akutem Handlungsdruck eingeführte Erhebung der finanziellen Situation von Vorsorgeeinrichtungen auf der Basis von Aufsichtsdaten zu einem systematischen jährlichen Monitoring und damit zu einem Routineinstrument weiterentwickelt. Auch die Pensionskassenstatistik des BFS wurde aufgewertet und wird seit 2004 in jährlichem Rhythmus erhoben.

Forschung zur beruflichen Vorsorge erfolgte vor allem im Rahmen von übergreifenden Analysen des Systems der Alterssicherung, die auch die AHV betrafen (vgl. dazu die Fallstudie zur AHV). Die allfälligen sich daraus ergebenden Implikationen für die berufliche Vorsorge flossen in die strategische Analyse der Bundesbehörden ein. Der beruflichen Vorsorge war ein relativ kleines Forschungsprogramm gewidmet, das primär gewisse Massnahmen der 1. BVG-Revision evaluierte. Dabei lag der Schwerpunkt auf Massnahmen, die auch politisch stark diskutiert worden waren und Gegenstand zahlreicher Vorstösse bildeten (Transparenz, paritätische Verwaltung, Koordinationsabzug und Eintrittsschwelle). Diverse spezifische Fragestellungen wurden im Rahmen eher explorativer und prospektiv ausgerichteter Studien untersucht. Im Gegensatz zur systematischen datenbasierten Routineanalyse scheinen diese Forschungsaktivitäten eher ad hoc und punktuell, als Reaktion auf Impulse von aussen erfolgt zu sein. Die Frage der Transparenz über die Verwaltungskosten in der zweiten Säule, die in der politischen Diskussion seit 2002 wiederholt aufgeworfen wurde²², wurde jedoch erst vergleichsweise spät (2010) im Rahmen von spezifischen Forschungsaufträgen untersucht. Die Ergebnisse einer ersten Studie zu den Kosten der Vermögensverwaltung (Mettler und Schwendener 2011) bestätigen den politisch seit längerem artikulierten Handlungsbedarf.

Die Forschungsstrategie des BSV im Bereich der beruflichen Vorsorge, wie sie im Forschungskonzept 2008–2011 (BSV 2007c) festgehalten ist, bestätigt den Eindruck der punktuellen ad hoc-Forschungsaktivitäten teilweise. Demgemäss bedingt die Ressourcensituation im Bereich Forschung und Evaluation eine bewusste Prioritätensetzung der entsprechenden Aktivitäten, die in der Regel nicht zugunsten der beruflichen Vorsorge ausfiel bzw. ausfällt.

Insgesamt ist festzuhalten, dass der Bund grundsätzlich über empirische und analytische Grundlagen für die strategische Analyse verfügt und sich darum bemüht hat, diese auszubauen bzw. bei Bedarf neue zu schaffen. Diese Grundlagen sind im Wesentlichen auf die Zielsetzungen und Herausforderungen in der beruflichen Vorsorge abgestimmt. Insofern ist die politische Relevanz gegeben. Die bestehenden Instrumente sind so weit kohärent, als dass die erhobenen Daten die Grundlage der vorgenommenen Analysen darstellen und die eigentlichen Hauptindikatoren der strategischen Steuerung abbilden. Eine umfassende systematische Auslegeordnung im Sinne einer Gesamtschau der beruflichen Vorsorge ist jedoch 2011 erst in Arbeit und fehlte bisher. Dies erklärt sich zu einem gewissen Grad mit der beschränkten Zuständigkeit und der fehlenden finanziellen Beteiligung der Bundesbehörden in diesem Bereich der Altersvorsorge.

²² So z. B. in verschiedenen parlamentarischen Vorstösse (Motion Egerszegi 02.3990: Umwandlungssatz. Spezielle Statistik zur Verrechnung; Motion Grobet 02.3445: Geschäftsführungskontrolle der Sozialwerke, Postulat Leutenegger Oberholzer 02.3458: 02.3458: Überprüfung der Geschäftstätigkeit der Lebensversicherungsgesellschaften, Interpellation SP-Fraktion 06.3644: Unrechtmässige Überschussverteilung und fehlende Aufsicht über Lebensversicherungen, Motion Sommaruga 08.4045: Anlagevorschriften für Pensionskassen. Weniger Risiken auf Kosten der Versicherten, Postulat Robbiani 09.3595: Berufliche Vorsorge, instabilere Finanzmärkte und Inflationsgefahr).

Prozess

Die Zuständigkeit für die Erarbeitung der Grundlagen für die strategische Analyse liegt im Wesentlichen beim BSV. Dieses befasst sich laufend und aus übergeordneter Perspektive mit den grundsätzlichen Fragestellungen und Herausforderungen im Bereich der Alterssicherung und verfügt über die relevanten Grundlageninformationen und Szenarien dazu (v. a. demographische und wirtschaftliche Entwicklung). Dabei handelt es sich nicht nur um statistische Daten, sondern auch um Informationen und Problemhinweise aus der Praxis, d. h. von kantonalen Aufsichtsorganen, Vorsorgeeinrichtungen oder Sozialpartnern, bzw. seitens der BVG-Kommission und des Parlaments (Kommissionen, Vorstösse). In diesem Zusammenhang wird seitens der Vorsorgebranche der Wunsch geäußert, stärker in die strategische Analyse einbezogen zu werden und die vorhandene Fachexpertise vermehrt einbringen zu können.

Während das BSV sich hauptsächlich darum bemüht, die Grundlagen für eine summarische, systembezogene Analyse zu schaffen, um die Entwicklung der wichtigsten Systemparameter routinemässig verfolgen zu können und im Fall von Handlungsbedarf über möglichst fundierte Entscheidungsgrundlagen zu verfügen (vgl. z. B. *Soziale Sicherheit* 2/2009), besteht der Eindruck, dass vertiefte und detaillierte Analysen und Abklärungen meist erst als Reaktion auf Impulse von aussen erfolgen. Konkrete/praxisbezogene Herausforderungen und Detailfragen wurden zumeist auf politischem Weg, d. h. vom Parlament, artikuliert und lösten bei den Bundesbehörden entsprechende Analyseaktivitäten aus. Das BSV bezeichnet denn auch selbst parlamentarische Vorstösse als guten Indikator für vertieften Abklärungsbedarf. Ein spezifisches Merkmal der Gesetzgebungsprozesse in der beruflichen Vorsorge ist auch, dass der erste Schritt in der Regel darin bestand, die analytischen Grundlagen der Vorlagen zu erarbeiten und entsprechende Expertenberichte mit vertieften Abklärungen zu erstellen.

Diesbezüglich kann als Fazit festgehalten werden, dass sich das BSV darauf beschränkt, zentrale Parameter der Systementwicklung (Lebenserwartung bzw. demographische Entwicklung, Entwicklung der Anlagesituation, finanzielle Situation der Vorsorgebranche) routinemässig zu beobachten, um bei Bedarf die Anpassung zentraler technischer Systemparameter (Mindestzinssatz, Umwandlungssatz) prüfen zu können. Deren Auswirkungen können anhand der bestehenden Datengrundlagen prospektiv abgeschätzt werden. Indem das BSV die Systemstabilität und die finanzielle Situation der Vorsorgeeinrichtungen regelmässig analysiert, ist die strategische Analyse grundsätzlich wirkungsorientiert ausgestaltet.

Vertiefte Analysen und spezifische Entscheidungsgrundlagen werden hingegen zumeist erst bei konkretem Bedarf, als Reaktion auf Impulse von aussen erstellt. Das BSV lässt sich bei der Definition der Relevanz spezifischer Abklärungen vom situativ gegebenen (politischen) Kontext leiten. Dies kann unter den gegebenen Umständen als pragmatische, zweckmässige und effiziente Strategie beurteilt werden, die allerdings ein kurzfristiges Reagieren auf neue Herausforderungen mitunter erschweren kann, weil zunächst die dazu notwendigen Abklärungen und Analysen getroffen werden müssen.

Aufgrund der grossen Bedeutung der Kapitalmärkte für das System der beruflichen Vorsorge ist die strategische Analyse der Bundesbehörden in diesem Bereich stark

von der Entwicklung des ökonomischen und politischen Kontexts geleitet. Grundlegende Auslegeordnungen auf Systemebene wurden bzw. werden jeweils als Reaktion auf politisch relevante Ereignisse vorgenommen: Anfang 2003 nach Sondersessionen der beiden Räte, in denen zahlreiche Vorstösse den Bundesrat zu Systemanpassungen aufforderten, sowie nach der Ablehnung der Anpassung des Mindestumwandlungssatzes durch die Stimmbevölkerung 2010.²³ In beiden Fällen bildete eine Finanzkrise und damit eine einschneidende Kontextveränderung den Hintergrund für die strategische Auslegeordnung. Während der Bundesrat 2003 mit der Agenda zur Sicherung und Weiterentwicklung der beruflichen Vorsorge eher reaktiv handelte und vor allem die aktuellen Diskussionsstränge, politischen Forderungen und Reformaktivitäten in einem gemeinsamen Dokument bündelte, gab er 2010 selber den Anstoss zur Erarbeitung einer umfassenden Situationsanalyse.

3.1.2 Strategische Herausforderungen

Aufgrund der gesichteten Unterlagen und der geführten Gespräche kann den Bundesbehörden attestiert werden, dass sie die wesentlichen strategischen Herausforderungen – die demographische Entwicklung, die Sicherstellung der finanziellen Stabilität und die Sicherstellung des Vertrauens der Bevölkerung in das System – in der zweiten Säule erfasst und angemessen darauf reagiert haben. Es liegen keine Hinweise darauf vor, dass wesentliche grundsätzliche Probleme oder Herausforderungen vernachlässigt worden wären.

Dass der Bundesrat eine Priorität auf die Systementwicklung, namentlich auf die Stärkung der Aufsicht, legte und sich dabei auch um einen Ausbau der Datengrundlagen und Analyseinstrumente bemühte, ist nicht zuletzt der bestehenden Kompetenzordnung und beschränkten Handlungsmöglichkeiten geschuldet, die den Bund vor allem mit der Steuerung der Rahmenbedingungen der beruflichen Vorsorge betrauen, ansonsten jedoch die ausgeprägte Autonomie der Vorsorgeeinrichtungen vorsehen.

3.1.3 Information

Die Bundesbehörden informieren konsequent und systematisch über die Grundlagen und Ergebnisse der strategischen Analyse. Dabei kommen die gängigen Kommunikationskanäle (Medienmitteilungen, Zeitschrift *Soziale Sicherheit*) zur Anwendung, und auch im üblichen Rahmen der administrativen und parlamentarischen Prozesse wird informiert. Die Analysegrundlagen (Forschungsberichte, statistische Daten) und die daraus abgeleiteten Entscheide der Bundesbehörden sind systematisch dokumentiert und, v. a. über die Internetseite des BSV, öffentlich zugänglich. Interne Modellrechnungen des BSV, auf denen Systemanalysen beruhen, werden z. B. in den Botschaften des Bundesrates offengelegt.

Die verschiedenen dazu befragten Akteure beurteilen die *Verfügbarkeit von Informationen* über die strategische Analyse als ausreichend. Vereinzelt wurde der

²³ Die Arbeiten an dieser Auslegeordnung sind noch im Gang und sollen im Herbst 2011 abgeschlossen werden.

Wunsch nach einer aktiveren und stärker formalisierten Information über die *Ergebnisse* der strategischen Analyse des Bundesrates, z. B. über seine Prioritätensetzung geäußert. Dieser Wunsch betrifft primär den Konkretisierungsgrad der Information über Grundsatzfragen. Insgesamt kann den Bundesbehörden jedoch eine transparente und offene Informationstätigkeit attestiert werden.

3.1.4 Fazit

Die strategische Analyse im Bereich der beruflichen Vorsorge kann unter Berücksichtigung der institutionellen Rahmenbedingungen gesamthaft als angemessen und zweckmässig beurteilt werden. Die Bundesbehörden analysieren die für die Altersvorsorge bzw. die berufliche Vorsorge relevanten Kontextentwicklungen systematisch, haben sich in der Vergangenheit um eine Verbesserung der lange beschränkten Analysemöglichkeiten bemüht und reagieren jeweils mit spezifischen und vertiefenden Abklärungen auf konkrete Herausforderungen oder Kontextveränderungen. Diese werden sowohl intern identifiziert als auch von externen Akteuren (Parlament, BVG-Kommission, Vollzugsbeteiligte, Experten) artikuliert. Die Reaktion erfolgt in der Regel relativ rasch.

Die Bundesbehörden verfügen über ein ausreichendes Instrumentarium für die strategische Analyse, das ihnen die nötigen Informationen zur Ermittlung der relevanten strategischen Herausforderungen und für die prospektive Analyse künftiger Entwicklungen oder von Systemveränderungen liefert und die Wirkungsorientierung grundsätzlich gewährleistet. Entsprechend hat der Bundesrat in den letzten beiden Legislaturen die zentralen Herausforderungen in der beruflichen Vorsorge identifiziert. Das Analyseinstrumentarium ist allerdings durchaus ausbaufähig. Zum einen in Bezug auf die Forschungsaktivitäten allgemein, zum anderen in Bezug auf die wirtschaftliche Situation der Versicherten insgesamt, der Leistungsbezügerinnen und -bezüger konkret und der Verteilungswirkungen zwischen Aktiven und Rentnerinnen und Rentnern.

Insgesamt besteht jedoch der Eindruck, dass die strategische Analyse wenig vorausschauend und antizipativ ausgestaltet ist. Die Bundesbehörden zeigten sich in der Untersuchungsperiode tendenziell vor allem reaktiv, indem Probleme oder Fragestellungen in Zusammenhang mit der beruflichen Vorsorge meistens erst näher untersucht wurden, nachdem sie politisch artikuliert worden waren oder nachdem exogene Kontextveränderungen entsprechenden Handlungsbedarf nahelegten. Die Bundesbehörden – wie das System der beruflichen Vorsorge insgesamt – scheinen bis 2003 nur schlecht auf das Szenario einer negativen Entwicklung der Anlagemärkte vorbereitet gewesen zu sein, wie sie sich ab 2000 einstellte. Die Instrumente zur Analyse der Situation, zur Beurteilung der möglichen Folgen für die zweite Säule und zur Bewältigung der Herausforderung mussten erst entwickelt werden.

Die Informationstätigkeit über die strategische Analyse ist systematisch und umfassend.

3.2 Strategische Planung

Bei der Beurteilung der strategischen Planung stellen sich folgende Fragen:

- Wie sind die Ziele und die Strategie des Bundesrats angesichts der Herausforderungen, seines Handlungsspielraums und des politischen Umfelds zu beurteilen? Sind die Ziele und die Strategie kohärent? Wie ist die politische Planung des Bundesrats zu beurteilen? Ist sie ziel- und wirkungsorientiert ausgerichtet und kohärent?
- Wie ist die Weiterentwicklung der Gesetzgebung durch den Bundesrat zu beurteilen? Hat der Bundesrat die Reformvorhaben aktiv vorangetrieben? Hat der Bundesrat Dritte ausreichend in die Erarbeitung der Vorlagen miteinbezogen? Sind die Reformvorschläge auf die Herausforderungen abgestimmt, in sich kohärent und auf andere Reformvorhaben abgestimmt?
- Wie sind die Aktivitäten des Bundesrats auf Ebene der Ausführungsbestimmungen zu beurteilen? Hat er seinen Handlungsspielraum angemessen umgesetzt?
- Haben die Bundesbehörden das Parlament, die Kantone und die Öffentlichkeit angemessen über ihre strategische Planung informiert?
- Welches sind die Stärken und die Schwächen der strategischen Planung in der beruflichen Vorsorge? Welcher Verbesserungsbedarf besteht?

3.2.1 Ziele, Strategie und politische Planung

Insgesamt ist festzustellen, dass der Bundesrat in Form der Agenda zur Sicherung und Weiterentwicklung der beruflichen Vorsorge über eine Auslegeordnung mit strategischem Charakter verfügte, die als Grundlage für diverse Gesetzesrevisionen und weitere Massnahmen diente. Diese Agenda hat jedoch nicht den Charakter eines umfassenden, übergeordneten strategischen Konzepts für die berufliche Vorsorge, sondern bildet primär die zum damaligen Zeitpunkt relevanten Herausforderungen und die vorgesehenen Reaktionen des Bundesrates auf diese Herausforderungen ab. Die Agenda beinhaltet eine Prioritätensetzung und bildet die Planungsgrundlage für die angestrebten Gesetzesrevisionen und Entscheidungsprozesse. Diese waren inhaltlich, d. h. in Bezug auf die konkreten Massnahmen, jedoch tendenziell ergebnisoffen, weil der Bundesrat zunächst vertiefte Analysen vornehmen und die konkreten Handlungsmöglichkeiten abklären liess.

Entsprechend sind die Zielsetzungen der Agenda eher allgemeiner, unspezifischer Natur und wurden von einzelnen Gesprächspartnern als vage und oberflächlich beurteilt. Vermisst wurde insbesondere die Vorgabe einer klaren Marschrichtung, an der sich die verschiedenen Akteure orientieren können. Inhaltlich erscheinen die Ziele weitgehend kohärent und auf die identifizierten Herausforderungen abgestimmt: die Vorsorgeeinrichtungen und Aufsichtsorgane sollten Instrumente erhalten, um die Systemstabilität sicherzustellen (Sanierungsmassnahmen, Stärkung der Aufsicht), der Bund wollte sich bessere Informationsgrundlagen für die Steuerung verschaffen, und der zentrale versicherungstechnische Systemparameter des Mindestumwandlungssatzes sollte an die demographische Entwicklung angepasst werden. Dadurch ist auch die Wirkungsorientierung gegeben.

Die gesetzten Prioritäten zeigen, dass der Bundesrat gewillt war, die bestehenden Handlungsmöglichkeiten auszuschöpfen und eine gewisse Führungsverantwortung wahrzunehmen, namentlich im Bereich der Aufsicht und der Regulierung der Verwaltung von Vorsorgeeinrichtungen, wo er sich im Gesetzgebungsprozess zur Strukturreform gegen seine beratende BVG-Kommission stellte und sich insbesondere auch von der Vorsorgebranche den Vorwurf der Überregulierung einhandelte. Dabei dürften auch politische Überlegungen in Zusammenhang mit der Stärkung der Reputation der zweiten Säule in der breiten Bevölkerung eine gewisse Rolle gespielt haben (Streit 2009).

Festzuhalten ist, dass die die bundesrätliche Agenda während ihrer Umsetzung gewisse Anpassungen bezüglich der Schwerpunktsetzung und der politischen Planung erfuhr. Diese Anpassungen sind zum einen auf parlamentarische Vorstösse zurückzuführen, die teilweise gegen den Willen des Bundesrates überwiesen wurden (z. B. Finanzierung öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen), aber auch auf Lerneffekte: hinsichtlich der Schaffung einer neuen Rechtsform für Vorsorgeeinrichtungen kam der Bundesrat aufgrund der getroffenen Abklärungen zum Schluss, dass kein Handlungsbedarf für weitere Massnahmen bestehe. Ein weiterer wichtiger Einflussfaktor bildet die Veränderung des wirtschaftlichen bzw. finanziellen Kontexts. Die Senkung des Mindestumwandlungssatzes war auf strategischer Ebene ursprünglich nicht vorgesehen – gemäss BSV wurde dies bis 2003 politisch als nicht opportun erachtet. Angesichts der negativen Entwicklung der Finanzmärkte zeigte sich der Bundesrat aber, unterstützt durch einen parlamentarischen Vorstoss, bereit, sich dieses Themas anzunehmen. Damit zeigte er sich flexibel und offen, um kurzfristig auf Kontextveränderungen und aktuelle Entwicklungen zu reagieren.

Aufgrund des Fehlens eines expliziten strategischen Konzepts als Steuerungsgrundlage und der diversen Anpassungen der strategischen Planung als Reaktion auf Kontextentwicklungen bzw. Einzelereignisse erscheint die strategische Steuerung des Bundesrates in der beruflichen Vorsorge relativ stark ereignisbezogen und nicht sehr systematisch. Das BSV bestätigt diesen Eindruck teilweise, indem es einräumt, dass externe Ereignisse bzw. «Schocks» Planungen bis zu einem gewissen Grad obsolet werden lassen. Deshalb ist es darum bemüht, über eine kontinuierliche Beobachtung relevanter gesellschaftlicher, ökonomischer und politischer Entwicklungen Handlungsbedarf zu antizipieren, um im Bedarfsfall rasch reagieren und Massnahmen einleiten zu können.

Trotz der verschiedenen kurzfristigen inhaltlichen Veränderungen der strategischen Grundlagen über die Zeit hinweg wich der Bundesrat insgesamt nicht von den ursprünglich definierten strategischen Stossrichtungen – Systemstabilisierung und finanzielle Konsolidierung – ab. Die vorgenommenen Anpassungen betrafen primär die Schwerpunktsetzung und die Definition der zu erarbeitenden Gesetzesrevisionen. Die zusätzlich vorgesehene Anpassung des Umwandlungssatzes kann als Ergänzung der bestehenden Strategie betrachtet werden, zumal es sich dabei nicht um eine neue Stossrichtung handelte, sondern um die Anpassung eines im Rahmen der 1. BVG-Revision bereits beschlossenen Prozesses an veränderte Rahmenbedingungen.

In der beruflichen Vorsorge hat der Bundesrat aufgrund der institutionellen und normativen Voraussetzungen fast nur die Möglichkeit, über die Anpassung der Rahmenbedingungen zu steuern. Diese sind zumeist auf gesetzlicher Ebene definiert, weshalb der Bundesrat für strategisch relevante Änderungen am System der beruflichen Vorsorge in den meisten Fällen Gesetzesrevisionen auslösen muss. Insofern kann diesbezüglich von einem stufengerechten Vorgehen gesprochen werden.

Wie bereits festgehalten, entsprangen die vom Bundesrat initiierten Gesetzesrevisionen ursprünglich der 2003 vorgelegten Agenda zur Sicherung und Weiterentwicklung der beruflichen Vorsorge, nahmen einzelne Gesetzgebungsprozesse jedoch einen anderen Verlauf, als der Bundesrat ursprünglich vorgesehen hatte. Diese teilweise Neuausrichtung der Gesetzesrevisionsaktivitäten erklärt sich damit, dass der Bundesrat bereit war, in Abweichung seiner ursprünglichen Vorhaben auf Kontextveränderungen und auf politische Impulse des Parlaments zu reagieren. Dass das Parlament gegen den Willen des Bundesrats in Ergänzung zu den 2004 verabschiedeten Sanierungsmassnahmen eine eigenständige Gesetzesvorlage mit Regelungen zur Sanierung öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen forderte, wurde mit dem Bedürfnis nach einem klareren rechtlichen Rahmen für diese Einrichtungen begründet.

Insofern kann das Parlament als wichtiger Impulsgeber und damit als politischer Treiber für Gesetzesrevisionen bezeichnet werden – ein Beispiel dafür ist die Vorlage über die Finanzierung öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen, die der Bundesrat zunächst nicht als notwendig betrachtete, auf der das Parlament jedoch bestand –, während die Bundesbehörden, namentlich das BSV, die fachliche und technische Federführung der entsprechenden Prozesse innehatte.

Bezüglich des Vorgehens bei Gesetzesrevisionen zeigt sich, dass der Bundesrat in der Regel – ausser bei der Vorlage über die Massnahmen zur Behebung von Unterdeckungen – dieselbe Systematik verfolgte: Zunächst wurden Arbeitsgruppen, meist unter der Leitung externer Experten, eingesetzt, welche die analytischen Grundlagen und Vorgehensvorschläge erarbeiteten. Auf der Basis dieser Expertenberichte und nach Konsultation der BVG-Kommission beschloss der Bundesrat über das weitere Vorgehen, wobei er auch die inzwischen überwiesenen parlamentarischen Vorstösse, die Entwicklung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, neue Problemstellungen – auch aus anderen bzw. übergeordneten Themenfeldern – oder Vernehmlassungseingaben berücksichtigte. Es lässt sich somit von einem schrittweisen Vorgehen sprechen, bei dem der Bundesrat die Gesetzgebungsprozesse über die Zwischenberichte der Arbeitsgruppen steuerte und damit einerseits kurzfristige Änderungen seiner ursprünglichen Planung zuließ, andererseits aber auf aktuelle Entwicklungen reagieren konnte.

Dass der Bundesrat in der Mehrheit der Fälle zunächst Expertenkommissionen mit analytischen Abklärungen und der Ausarbeitung von Massnahmenvorschlägen beauftragte, bevor er eine konkrete Revisionsvorlage präsentierte, lässt darauf schliessen, dass den Bundesbehörden die Entscheidungsgrundlagen oft fehlten und diese zuerst erarbeitet werden mussten. Das mag zum einen an der ausgeprägten technischen Komplexität der beruflichen Vorsorge liegen, deren Bewältigung spezifisches Fachwissen erfordert, welches aufgrund der beschränkten Zuständigkeiten des Bundes in der zweiten Säule seitens des BSV möglicherweise nicht in ausreichendem

Mass vorhanden war. Zum anderen dürfte dies mit dem Charakter der strategischen Analyse zusammenhängen: diese dient vor allem dazu, Probleme und Handlungsbedarf auf grundsätzlicher Ebene zu identifizieren. Erst danach wussten die Bundesbehörden, welche analytischen Informations- und Entscheidungsgrundlagen sie überhaupt benötigten, um Massnahmen vorschlagen und das weitere Vorgehen skizzieren zu können.

Der Vorteil des beschriebenen Vorgehens ist, dass die präsentierten Vorlagen nicht ad hoc entstanden, sondern dass ihnen vertiefte Abklärungen unter Einbezug der BVG-Kommission und von Fachexperten zugrunde lagen. Dies zeugt von einer hohen Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit diesen Kreisen und zur Nutzung des verwaltungsexternen Fachwissens bereits in frühen Phasen von Gesetzgebungsprozessen. Die vom Bundesrat dem Parlament vorgelegten Gesetzesrevisionen stützten sich denn zumeist auch sehr stark auf die Vorarbeiten der Experten ab. In den verschiedenen Expertengesprächen wurde die Qualität der bundesrätlichen Vorlagen auch hervorgehoben.

Ein Nachteil ist hingegen die lange Dauer der Entscheidungsprozesse. Die Erarbeitung der Gesetzesvorlagen dauerte – mit Ausnahme des Pakets mit den Sanierungsmassnahmen – jeweils einiges länger, als der Bundesrat ursprünglich vorgesehen hatte. Meistens lagen bereits die externen Expertenberichte erst mehrere Monate nach dem vom Bundesrat angekündigten Termin vor.

Das Vorgehen der Bundesbehörden zeigt, dass die Steuerung vor allem reaktiv und wenig vorausschauend erfolgte und keine Szenarien für den Umgang mit Umfeldveränderungen vorbereitet waren. Dieser Umstand ist als zentrale Schwäche der strategischen Steuerung der beruflichen Vorsorge zu beurteilen.

Auch wenn sich nicht alle Vorlagen direkt aus der Ende 2002 vorgenommenen strategischen Analyse ableiten lassen, kann die politische Relevanz der vom Bundesrat initiierten Gesetzesrevisionen angesichts der identifizierten Herausforderungen als gegeben beurteilt werden. Die Diskrepanzen zwischen der 2003 kommunizierten Agenda und den effektiv vorgelegten Revisionsprojekten erklären sich damit, dass der Bundesrat und das Parlament unterschiedliche Schwerpunkte in Bezug auf den gesetzgeberischen Handlungsbedarf setzten (Finanzierung öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen), und mit veränderten Rahmenbedingungen (Senkung des Mindestumwandlungssatzes).

Die innere Kohärenz der Massnahmen kann positiv beurteilt werden. Dabei gilt es zu bedenken, dass der Bundesrat hauptsächlich regulierend tätig war, d. h. kaum spezifische Umsetzungsmassnahmen vorsah, sondern vor allem die rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen der beruflichen Vorsorge anpasste. Interdependenzen zwischen der beruflichen Vorsorge und anderen Sozialversicherungen wurde verschiedentlich Rechnung getragen. So wurde insbesondere die im Rahmen der gescheiterten 11. AHV-Revision vorgesehene Harmonisierung des Rentenalters zwischen AHV und beruflicher Vorsorge in die Vorlage zur Senkung des Umwandlungssatzes integriert. Auch die äussere Kohärenz ist somit positiv zu beurteilen.

Der Einbezug interessierter Kreise kann als ausreichend bezeichnet werden. Die Revisionen wurden in der Regel von Expertenkommissionen vorbereitet, in denen Branchenvertreter und Fachexperten Einsitz hatten. Der Bundesrat bzw. das BSV hat die BVG-Kommission systematisch konsultiert und ist ihren Empfehlungen

meistens gefolgt. Eine grössere Abweichung gab es lediglich bei der Vorbereitung der Strukturreform, als der Bundesrat an seinem Vorhaben zur stärkeren Regulierung im Bereich der Aufsicht festhielt, obwohl die Kommission den Verzicht auf eine Gesetzesrevision empfohlen hatte und auch die Vorsorgebranche dem Vorhaben mit Skepsis entgegentrat. Sie erachtete Massnahmen unterhalb der Gesetzesebene als ausreichend. In diesem Fall setzte der Bundesrat seinen Führungsanspruch durch, wobei er auch dem in zahlreichen Vorstössen artikulierten politischen Druck seitens des Parlaments Rechnung trug.

Umgekehrt zeigte sich der Bundesrat offen gegenüber Einflüssen von aussen, sowohl was die Planung der Vorlagen anbelangte (s.o.) als auch auf inhaltlicher Ebene. Verschiedentlich nutzte er einen laufenden Gesetzgebungsprozess, um zusätzliche Revisionselemente umzusetzen, die sich aus anderen Kontexten ergeben hatten, so z. B. indem er Massnahmen zugunsten von älteren Arbeitnehmenden und Regulierungen zur Pension Fund Governance in die Strukturreform integrierte, welche ursprünglich primär die Neuordnung der Aufsicht beinhaltete.

3.2.3 Erlass von Ausführungsbestimmungen

Auf der Ebene der Ausführungsbestimmungen nutzte der Bundesrat seinen – an sich begrenzten – Handlungsspielraum, um neben der Präzisierung eher technischer oder administrativer Bestimmungen zur Durchführung der beruflichen Vorsorge auch gewisse strategisch relevante Massnahmen zu treffen. Nachdem der Mindestzinssatz seit Inkrafttreten des BVG 1985 unverändert geblieben war, nutzte der Bundesrat ab 2002 insgesamt viermal seine Kompetenz, diesen Parameter anzupassen (je zwei Mal nach unten und nach oben), um so auf die dynamischer gewordene Entwicklung der Kapitalmärkte reagieren zu können. Dies war einerseits eine Folge der 1. BVG-Revision, die dem Bundesrat diese Kompetenz überhaupt gegeben hatte. Dass der Bundesrat trotz heftiger Kritik auf die erste Senkung 2002 weiterhin von diesem Instrument Gebrauch machte, deutet jedoch andererseits auch auf einen entsprechenden Steuerungswillen hin. Diese Massnahme bettet sich auch in die strategische Stossrichtung des Bundesrates ein, die Leistungsfähigkeit der beruflichen Vorsorge an die demographische und ökonomische Entwicklung anzupassen. Dasselbe gilt für das Massnahmenpaket zur Behebung von Unterdeckungen (finanzielle Stabilität sichern) und für die Sofortmassnahmen zur Optimierung der Aufsicht. Diesbezüglich sind die Kohärenz mit den Herausforderungen und strategischen Zielen, die entsprechende Wirkungsorientierung und die politische Relevanz gegeben.

Hingegen weist die Revision der Anlagebestimmungen keinen eindeutig erkennbaren Bezug zur bundesrätlichen Strategie in der beruflichen Vorsorge auf. In diesem Fall scheint der Bundesrat auf entsprechende Anregungen von aussen reagiert zu haben. Angesichts der Entwicklung der Finanzmärkte und des im Parlament verschiedentlich artikulierten Misstrauens in die berufliche Vorsorge kann diese Massnahme kritisch hinterfragt werden: Der Bundesrat ermöglichte so den Vorsorgeeinrichtungen, in riskantere Anlagegefässe zu investieren, obwohl die Entwicklung der Finanzmärkte unsicherer und volatiler geworden war. Deshalb erliess er als Gegengewicht zugleich Vorschriften, in denen er Voraussetzungen für Investitionen in alternative Anlageinstrumente definierte und die Verantwortlichkeit für die Anlagestrategie klar dem obersten Organ der Vorsorgeeinrichtung zuwies.

Von verschiedener Seite wurden die Angemessenheit bzw. der Detaillierungsgrad der jüngsten Regulierungen im Rahmen der Umsetzung der Strukturreform in Frage gestellt. Namentlich die Vorsorgebranche kritisierte die hohe Regelungsdichte sowie die knappen vorgesehenen Fristen für die Umsetzung der Massnahmen. Das bundesrätliche Vorgehen kann als Reaktion auf die verlorene Volksabstimmung zur Senkung des Umwandlungssatzes gedeutet werden: mit raschen und tiefgreifenden Massnahmen zur Stärkung der Aufsicht wollte der Bundesrat seinen Steuerungswillen unter Beweis stellen und das Vertrauen der Bevölkerung in die berufliche Vorsorge stärken.²⁴ Umgekehrt kann auch vermutet werden, dass die Kritik der Branche eine Reaktion auf den Umstand ist, dass der Bundesrat erstmals Massnahmen ergriff, welche gewisse Einschränkungen für die Vorsorgeeinrichtungen mit sich brachten, nachdem er zuvor deren Autonomie weitgehend unangetastet gelassen bzw. ihren Anliegen oftmals entsprochen hatte.

3.2.4 Information

Die Bundesbehörden informieren rechtzeitig, konsequent und systematisch über die Grundlagen, die verschiedenen Schritte und die Ergebnisse der strategischen Planung. Dabei kommen zum einen die gängigen Kommunikationskanäle (Medienmitteilungen, Mitteilungen über die berufliche Vorsorge, Zeitschrift *Soziale Sicherheit*) zur Anwendung, zum anderen bilden die bundesrätlichen Botschaften zu Gesetzesrevisionen die Prozesse sowie die Grundlagen der Revisionen gut und nachvollziehbar ab. Weniger detailliert und systematisch ist die Information über Massnahmen auf der Ebene von Ausführungsbestimmungen. Deren Hintergründe wurden nicht in jedem Fall ausführlich dargelegt (z. B. Revision der Anlagebestimmungen). Die Informationstätigkeit ist somit angemessen und insgesamt positiv zu beurteilen.

4 Gesamtbeurteilung

Die bundesrätliche Steuerung der beruflichen Vorsorge besteht im Wesentlichen darin, die Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass ihre institutionelle und finanzielle Stabilität gewährleistet ist und sie gemeinsam mit der AHV das gesetzlich definierte Vorsorgeziel – Fortführung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise bei Eintreten des Vorsorgefalls – gewährleisten kann. Dies bedingt die Beobachtung der relevanten Kontextentwicklungen und bei Bedarf die Ergreifung der nötigen Massnahmen, um darauf zu reagieren.

Dies hat der Bundesrat in den betrachteten beiden Legislaturperioden getan und dabei einerseits Anpassungen zentraler versicherungstechnischer Parameter vorgenommen bzw. vorgeschlagen, andererseits die Regeln zur Durchführung der beruflichen Vorsorge kontinuierlich weiterentwickelt und die Aufsicht gestärkt, auch durch den Ausbau der dazu notwendigen Analyseinstrumente. Insofern hat der Bundesrat retrospektiv eine weitgehend kohärente, in sich schlüssige Strategie verfolgt. Diese Strategie hat er aber nie explizit und umfassend dargelegt, sondern vor dem Hinter-

²⁴ Das Misstrauen bezog sich vor allem auf die grossen, von Lebensversicherungsgesellschaften betriebenen Sammelstiftungen, die seit 2002 Gegenstand diverser politischer Vorstösse und von Abklärungen im Rahmen der Aufsicht waren.

grund der verwaltungsintern identifizierten und politisch artikulierten Herausforderungen laufend (weiter-)entwickelt. Eine strategische Grundkonzeption für die bundesrätliche Steuerung der zweiten Säule besteht somit bestenfalls implizit. Ein solches Konzept müsste zumindest im Sinne von allgemeinen Stossrichtungen darlegen, wie die gesetzlichen Rahmenbedingungen der beruflichen Vorsorge zu gestalten sind, d. h. welche Instrumente den Vorsorgeeinrichtungen und den Aufsichtsbehörden zur Verfügung gestellt werden sollten, um sicherzustellen, dass die Vorsorgeeinrichtungen auch bei systemrelevanten Umfeldveränderungen (Demographie, negative Entwicklung der finanziellen Anlageperspektiven) weiterhin in der Lage sind, das vorgesehene Leistungsziel der beruflichen Vorsorge zu gewährleisten. Dabei ist auch die Vorbereitung von verschiedenen Szenarien für allfällige Anpassungen der technischen Parameter der beruflichen Vorsorge (Umwandlungssatz, Mindestzinssatz) denkbar.

Das Fehlen einer expliziten und klaren Strategie des Bundes als Grundlage für die Steuerung der beruflichen Vorsorge lässt sich mit der historischen Entwicklung der beruflichen Vorsorge und ihrer Regulierung, mit der dezentralen Durchführung ohne finanzielle Beteiligung des Bundes und den damit zusammenhängenden schwach ausgeprägten Steuerungskompetenzen des Bundes erklären. Es steht allerdings in einem gewissen Kontrast zur hohen sozialpolitischen Bedeutung der beruflichen Vorsorge – sie ist hinsichtlich des Finanzvolumens der bedeutendste Sozialversicherungszweig in der Schweiz.

Der Bundesrat hat seine vorhandenen Steuerungskompetenzen genutzt und laufend auf die sich stellenden demographischen und ökonomischen Herausforderungen auf politische Anliegen reagiert. Allerdings erfolgte die Steuerung grundsätzlich reaktiv und nur beschränkt aktiv vorausschauend. Die Bundesbehörden waren analytisch nicht auf das Szenario einer markanten Veränderung des ökonomischen Kontexts sowie auf deren Konsequenzen für das Vorsorgesystem und das Verhalten der Vorsorgebranche vorbereitet und mussten die Situation und den Handlungsbedarf zuerst zunächst analysieren, bevor Steuerungsmassnahmen eingeleitet werden konnten. In der fehlenden Vorbereitung auf die Konsequenzen einer negativen Entwicklung der Finanzmärkte ist die zentrale Schwäche der strategischen Steuerung der beruflichen Vorsorge durch die Bundesbehörden zu sehen. Obwohl der Bundesrat in der Regel rasch reagierte und die nötigen Gesetzgebungsprozesse in die Wege leitete, dauerte die Ausarbeitung von Gesetzesrevisionen meistens länger als vorgesehen, da zunächst jeweils Expertenkommissionen die analytischen und materiellen Entscheidungsgrundlagen erarbeiten mussten. Dies deutet darauf hin, dass die Verwaltung zwar über ausreichende Analyseinstrumente verfügte, im Bereich der strategischen Planung bzw. der Konzeption von Massnahmen hingegen auf externe Expertise angewiesen war.

Auf der politischen Ebene kann eine Schwäche der strategischen Steuerung des Bundesrates darin gesehen werden, dass es ihm im Fall der Senkung des Umwandlungssatzes nicht gelungen ist, trotz dem grossen Rückhalt in der BVG-Kommission und in weiten Teilen des Parlaments die nötige Mehrheit in der Stimmbewölkerung zu sichern und die technische Notwendigkeit und Angemessenheit dieser Massnahme gegenüber der Bevölkerung überzeugend zu vermitteln. Der Bundesrat kann nicht für das Scheitern der Vorlage in der Volksabstimmung verantwortlich gemacht werden – es handelte sich um die erste Volksabstimmung über die berufliche Vor-

sorge seit Inkrafttreten des BVG 1985, und der politische und ökonomische Kontext der Vorlage veränderte sich zwischen der parlamentarischen Diskussion und der Volksabstimmung stark. Jedoch deutet die Analyse der Ablehnungsgründe (Lloren et al. 2010) darauf hin, dass der seit 2002 politisch deutlich artikulierte und vom Bundesrat als Herausforderung anerkannte Vertrauensschwund in die zweite Säule (vgl. Kapitel 2.1.3) zumindest teilweise für die Ablehnung von Bedeutung war. Dass die in diesem Zusammenhang politisch bedeutsame Frage der Transparenz über die Verwaltungskosten in der beruflichen Vorsorge vergleichsweise spät empirisch untersucht wurde, kann als Hinweis darauf gedeutet werden, dass die Bundesbehörden die Bedeutung dieser Vertrauensfrage lange unterschätzt hatten und damit der politischen Dimension der Steuerung weniger Aufmerksamkeit gewidmet hatten als der technischen Dimension.

Demgegenüber kann die allgemeine Information und Transparenz über die Grundlagen und Aktivitäten der strategischen Steuerung positiv hervorgehoben werden.

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
APS	Année Politique Suisse
BAK	Bundesamt für Kultur
BFS	Bundesamt für Statistik
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.4.1999 (SR 101)
BVG	Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1985 (SR 831.40)
BVV 2	Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 18. April 1984 (SR 831.441.1)
BVV 3	Verordnung über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (SR 831.425)
CHF	Schweizer Franken
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
FZG	Bundesgesetz vom 17. Dezember über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (SR 831.42)
IV	Invalidenversicherung
SGK-N	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates
SGK-S	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates
SR	Systematische Rechtssammlung
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)

Literatur, Materialien- und Dokumentenverzeichnis

Literatur

- Année Politique Suisse 2002: Schweizerische Politik 2002, Bern, Institut für Politikwissenschaft
- Année Politique Suisse 2003: Schweizerische Politik 2003, Bern, Institut für Politikwissenschaft
- Bertschy Kathrin M. 2010: Herabsetzung der Eintrittsschwelle in der 1. BVG-Revision, Forschungsbericht 8/10, Bern, BSV
- Bolliger Christian, Rüfli Christian 2009: Umsetzung und Wirkungen der Vorschriften über die paritätische Verwaltung, Forschungsbericht 7/09, Bern, BSV
- Borek Thomas 2010: Aktuelle finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen, in Soziale Sicherheit CHSS 4/2010, 216–218
- Brosi Barbara 2011: «Umsetzung der Strukturreform Berufliche Vorsorge», in Die Volkswirtschaft, 1–2/2011, 22–25
- Brunner-Patthey Olivier, Wirz, Robert 2005: Vergleich zwischen der AHV und der beruflichen Vorsorge (BV) aus wirtschaftlicher Sicht, Forschungsbericht 5/05, Bern, BSV
- BSV 2003: «Sicherung und Weiterentwicklung der beruflichen Vorsorge», in Soziale Sicherheit CHSS, 2/2003, 67–68
- BSV 2009b: Sanierungsmassnahmen in der beruflichen Vorsorge und mögliche Auswirkungen auf die Konjunktur
- Edelmann Hansueli et al. 2009: Evaluation 1. BVG-Revision – Transparenzvorschriften: Auswirkungen auf die Versicherten, Zürich, Arbeitsgemeinschaft ECOFIN/econcept
- Hornung Daniel et al. 2003: Wirkungsanalyse der Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge (WEF), Forschungsbericht 17/03, Bern, BSV
- Hornung Daniel, Röthlisberger Thomas 2005: Bezug des Vorsorgekapitals aus der 2. Säule bei der Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit, Forschungsbericht 8/05, Bern, BSV
- Keel Alex, Frauendorfer Karl 2003: Studie über die kurz- und mittelfristigen Finanzierungsrisiken von Vorsorgeeinrichtungen. Eine Analyse unter besonderer Berücksichtigung des Einflusses der technischen Parameter, St. Gallen, Institut für Unternehmensforschung
- Mettler Ueli, Schwendener Alvin 2011: Vermögensverwaltung in der 2. Säule, Forschungsbericht 3/11, Bern, BSV
- Ott Walter et al. 2005: Freie Wahl der Pensionskasse – Machbarkeitsstudie, Forschungsbericht 9/05, Bern, BSV
- Ott Walter et al. 2009: Transparenzvorschriften: Auswirkungen auf die Führungsorgane von Vorsorgeeinrichtungen, Zürich, Arbeitsgemeinschaft ECOFIN/econcept
- Pieth Mark et al. 2007: Verhaltensregeln für die Verwaltung von Vorsorgeeinrichtungen, Working Paper No. 3, Basel, Basel Institute on Governance
- Pittet David et al. 2005: Machbarkeitsstudie zur freien Pensionskassenwahl. Vergleichsstudie über die individualisierte Vorsorge und den Risikotransfer auf die Ver-

sicherten, Forschungsbericht 10/05, Bern, BSV

PRASA Hewitt 2003: Studie zur Refinanzierung der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen

PRASA Hewitt 2004: Simulation der finanziellen Entwicklung einer örVE

Rohrbach Philipp 2009: «Stabilität der beruflichen Vorsorge in Gefahr?», in Soziale Sicherheit CHSS 2/2009, 94–99

Schmeiser, Hato et al. 2010: Aufsicht über die berufliche Vorsorge: Internationaler Vergleich, Forschungsbericht 12/10, Bern, BSV

Schönholzer Diot Beatrix 2003: «Das Parlament verabschiedet die 1. BVG-Revision», in Soziale Sicherheit CHSS 6/2003, 342–344

Sterchi Beat, Pfister Simon 2003: Wirkungsanalyse des Freizügigkeitsgesetzes (FZG), Forschungsbericht 16/03, Bern, BSV

Strahm Rudolf 2011: «Mehr Vertrauen durch mehr Kostentransparenz und strengere Anlagevorschriften», in Soziale Sicherheit CHSS, 1/2011, 21–24

Streit Anton 2009: «Wo stehen wir heute in der Altersvorsorge?» in Soziale Sicherheit CHSS, 2/2009, 69–73

Streit Anton 2010: «25 Jahre berufliche Vorsorge», in Soziale Sicherheit CHSS, 2/2010, 89–92

Trageser Judith et al. 2011: Auswirkungen der Herabsetzung der Eintrittsschwelle im Rahmen der 1. BVG-Revision auf Arbeitgebende und Arbeitnehmende, Forschungsbericht 2/11, Bern, BSV

Wermeille, Françoise et al. 2005: Gleichbehandlung von Teilliquidation und Freizügigkeit, Forschungsbericht 4/05, Bern, BSV

Materialien- und Dokumentenverzeichnis

Arbeitsgruppe Umwandlungssatz 2004: Überprüfung des Umwandlungssatzes auf seine technischen Grundlagen, Bericht vom November 2004

BFS 2011a: Pensionskassenstatistik 2009, Neuchâtel, BFS

BFS 2011b: Die berufliche Vorsorge in der Schweiz. Kennzahlen der Pensionskassenstatistik 2004–2009, Neuchâtel, BFS

BSV 2007a: Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2007, Bern

BSV 2007b: Sozialversicherungen 2007. Jahresbericht gemäss Artikel 76 ATSG

BSV 2007c: Forschungskonzept 2008–2011 «Soziale Sicherheit», Bern, BSV

BSV 2008: Prüfung eventueller Lösungen im Hinblick auf eine Verbesserung der Unterstellung von Arbeitnehmenden in atypischen Arbeitsverhältnissen unter die obligatorische berufliche Vorsorge gemäss Art. 2 Abs. 4 erster Satz BVG. Bericht des BSV vom 11. März 2008

BSV 2009a: Jahresbericht 2008 Bereich Forschung und Evaluation

BSV 2010: Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2010, Bern, BSV

Bundesrat 1975: Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 19. Dezember 1975, BBl 1976 149

Bundesrat 2000a: Botschaft zur Revision des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) (1. BVG-Revision) vom 1. März 2000, BBl 2000 2637

Bundesrat 2000b: Botschaft über die 11. Revision der Alters- und Hinterlassenenversicherung und die mittelfristige Finanzierung der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 2. Februar 2000, BBl 2000 1865

Bundesrat 2003: Botschaft über Massnahmen zur Behebung von Unterdeckungen in der beruflichen Vorsorge (Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge) vom 19. September 2003, BBl 2003 6399

Bundesrat 2004: Bericht über die Legislaturplanung 2003–2007 vom 25. Februar 2004, BBl 2004 1149

Bundesrat 2006a: Botschaft über die Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Anpassung des Mindestumwandlungssatzes) vom 22. November 2006, BBl 2006 9477

Bundesrat 2006b: Bericht über die Entwicklung der Sozialwerke und die Stabilisierung der Soziallastquote in Erfüllung des Postulats 00.3743 Baumann J. Alexander vom 15. Dezember 2000, Bericht des Bundesrates vom 17. März 2006

Bundesrat 2007: Botschaft über die Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Strukturreform) vom 15. Juni 2007, BBl 2007 5669

Bundesrat 2008a: Botschaft über die Legislaturplanung 2007–2011 vom 23. Januar 2008, BBl 2008 753

Bundesrat 2008b: Botschaft über die Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Finanzierung von Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften) vom 19. September 2008. BBl 2008 8411

Bundesrat 2008c: Erläuterungen zur Änderung der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 18. April 1984 (BVG 2)

Bundesrat 2010: Erläuterungen zur Änderung der Verordnung über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 3. Oktober 1994 (FZV)

Bundesrat/EDI 2011: Bundesrat setzt Strukturreform und Bestimmungen zur Finanzierung von Vorsorgeeinrichtungen der öffentlichen Hand in Kraft. Medienmitteilung vom 14. Juni 2011

EDI/BSV 2003: Die berufliche Vorsorge im Lichte der aktuellen Börsenkrise. Dokumentation Mediengespräch, 26. Mai 2003

EDI 2004: Medienrohstoff Aussprache des Bundesrates: Panorama der Sozialversicherungen, Medienmitteilung vom 30. Juni 2004

EDI 2008a: Zukunft der Sozialwerke. Bericht für die Bundesratsklausur vom 26. November 2008

EDI 2008b: Berufliche Vorsorge: Verbesserung für atypische Arbeitnehmende. Medienmitteilung vom 25. Juni 2008

EDI 2010: Schlussabstimmung im Parlament – Die Strukturreform in der beruflichen Vorsorge soll rasch in Kraft treten. Medienmitteilung vom 19. März 2010

Expertenkommission Brechbühl 2006: Finanzierung öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen, Schlussbericht der Expertenkommission vom 19. Dezember 2006

Expertenkommission Optimierung 2004: Optimierung der Aufsicht in der beruflichen Vorsorge

Expertenkommission Riemer 2004: Rechtsformen der Vorsorgeeinrichtungen in der beruflichen Vorsorge, Bericht der Expertenkommission, April 2004

Expertenkommission Strukturreform 2006: Strukturreform in der beruflichen Vorsorge, Schlussbericht

Lloren Anouk et al. 2010: Vox – Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 7. März 2010, Genf, Département de science politique et relations internationales

Perspektivstab 2002: Herausforderungen 2003–2007, Trendentwicklungen und mögliche Zukunftsthemen für die Bundespolitik, Bericht des Perspektivstabs der Bundesverwaltung, Bern, Bundeskanzlei

Perspektivstab 2007: Herausforderungen 2007–2011, Trendentwicklungen und mögliche Zukunftsthemen für die Bundespolitik, Synthese des Berichts des Perspektivstabs der Bundesverwaltung vom 3. April 2007, Bern: Bundeskanzlei

SGK-N 2004: 03.3578 s Sanierungsmassnahmen bei öffentlichen Kassen. Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates vom 12. Februar 2004

SGK-N 2009: Parlamentarische Initiative. Keine Diskriminierung älterer Arbeitnehmer. Änderung des Freizügigkeitsgesetzes. Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates vom 14. Januar 2009. BBl 2009 1101

E. Fallstudie Krankenversicherungen (KV)

1 Einleitung	182
1.1 Ziele der KV	182
1.2 Strategische Aufgaben und Kompetenzen des Bundesrats in der KV	182
2 Strategische Steuerung der KV	184
2.1 Strategische Analyse	184
2.1.1 Durchführung der strategischen Analyse durch die Bundesbehörden	185
2.1.2 Einfluss des Parlaments und weiterer Akteure auf die strategische Analyse	190
2.1.3 Strategische Herausforderungen und Prioritäten des Bundesrats	191
2.2 Strategische Planung	192
2.2.1 Ziele und Strategie des Bundesrats	192
2.2.2 Politische Planung des Bundesrates	194
2.2.3 Vorbereitung von Gesetzesrevisionen	195
2.2.4 Massnahmen auf Verordnungsebene	204
2.2.5 Rolle des Vorstehers des EDI	206
2.2.6 Einfluss des Parlaments und weiterer Akteure auf die strategische Planung des Bundesrats	206
2.2.7 Information	207
3 Beurteilung der strategischen Steuerung der KV durch den Bundesrat	208
3.2 Strategische Analyse	208
3.2.1 Durchführung der strategischen Analyse	208
3.2.2 Strategische Herausforderungen	211
3.2.3 Information	212
3.2.4 Fazit	213
3.3 Strategische Planung	214
3.3.1 Ziele, Strategie und politische Planung	214
3.3.2 Vorbereitung von Gesetzesrevisionen	217
3.3.3 Massnahmen auf Verordnungsebene	218
3.3.4 Information	222
3.3.5 Fazit	222
4 Gesamtbeurteilung	223
Abkürzungsverzeichnis	225
Materialien- und Dokumentenverzeichnis	226
Anhang	229

1 Einleitung

1.1 Ziele der KV

Die Ziele der Krankenversicherung wurden mit der Einführung des Krankenversicherungsgesetzes (KVG) am 1. Januar 1996 in der Botschaft zum KVG¹¹⁰ definiert. Demgemäss verfolgt das KVG drei Hauptziele:

- 1) Versorgungsziel: Mit der OKP wird der gesamten Bevölkerung der Zugang zu einer qualitativ hochstehenden Gesundheitsversorgung gewährleistet.
- 2) Solidaritätsziel: Die Solidarität zwischen Gesunden und Kranken sowie Jungen und Alten wird durch die Kopfprämie gewährleistet. Zudem werden Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen durch Prämienverbilligungen finanziell entlastet.
- 3) Kostendämpfungsziel: Die Entwicklung der Gesundheits- bzw. Krankenversicherungskosten wird eingedämmt.

Die Bundesverfassung (BV) gibt dem Bund mit Art. 117 die Kompetenz für die Zielformulierung. Bei der Zielformulierung im KVG hat der Gesetzgeber die Sozialziele der BV zu berücksichtigen. So setzen sich gemäss Art. 41 BV Bund und Kantone dafür ein, dass jede Person die für ihre Gesundheit notwendige Pflege erhält und gegen die wirtschaftlichen Folgen von Krankheit gesichert ist.

1.2 Strategische Aufgaben und Kompetenzen des Bundesrats in der KV

Weiterentwicklung der Gesetzgebung

Die Weiterentwicklung der Gesetzgebung kann als eine zentrale Aufgabe des Bundesrates betrachtet werden. Für die Krankenversicherung ist diesbezüglich die strategische Analyse bzw. die Durchführung von Wirksamkeitsüberprüfungen speziell geregelt: Gemäss Art. 32 der Verordnung über die Krankenversicherung (KVV) obliegt die Wirksamkeitsüberprüfung dem BAG. Dieses hat in Zusammenarbeit mit den Versicherern, Leistungserbringern und Kantonen sowie Vertretern der Wissenschaft wissenschaftliche Untersuchungen über die Durchführung und Wirkungen des Gesetzes durchzuführen. Schwerpunkte der Analyse sollen Qualität und Wirtschaftlichkeit der Grundversorgung und die Erreichung der sozial- und wettbewerbspolitischen Zielsetzungen des Gesetzes bilden.

Aufgaben und Kompetenzen auf Verordnungsebene

Des Weiteren hat der Bundesrat in der Krankenversicherung verschiedene Aufgaben auf Verordnungsebene. Gemäss Bundesverfassung (Art. 117 Abs. 1 BV) ist der Bund für den Erlass von Vorschriften über die Kranken- und Unfallversicherung zuständig. Ihm kommen dabei gemäss KVG verschiedene Rollen zu. Zum Teil hat der Bundesrat Rechtssetzungskompetenzen, zum Teil nimmt er Genehmigungsaufgaben wahr. Bei den im KVG vorgesehenen marktähnlichen Mechanismen hat der Bund für die Einhaltung der entsprechenden Rahmenbedingungen wie das Gleichgewicht der Vertragspartner, die Information der Versi-

¹¹⁰ Vgl. Botschaft des Bundesrats zur Revision der Krankenversicherung vom 6. November 1991 (BBl 1992 I 93).

cherten und Versicherer etc. zu sorgen (EDI 2002). Die konkreten Aufgaben des Bundes (Bundesrat, EDI, Bundesrat) gemäss KVG können folgendermassen zusammengefasst werden:

- Bestimmung der Tarife und Preise von Arzneimitteln, Analysen und Mitteln und Gegenständen (Art. 52 KVG). Der Bundesrat kann die Tarife von Analysen und Magistralrezepturen sowie Bestimmungen über den Umfang der Vergütung von Mitteln und Gegenständen erlassen. Das BAG kann die Preise der pharmazeutischen Spezialitäten und konfektionierten Arzneimitteln festlegen.
- Genehmigung von gesamtschweizerischen Tarifverträgen (Art. 46 KVG), Festsetzung von Tarifstrukturen für Einzelleistungstarife bei Nichtzustandekommen (Art. 43 KVG).
- Ausschluss von neuen oder umstrittenen Behandlungen von den Pflichtleistungen, bis sie einer methodischen Überprüfung auf Wirksamkeit, Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit standhalten (Art. 33 KVG).
- Bezeichnung der obligatorisch versicherten Arzneimittel, Analysen, Mittel und Gegenstände und deren Vergütung (Art. 52 KVG).
- Konkretisierung der Finanzierung der Krankenversicherung (Franchisestufen, Selbstbehalte, Prämienverbilligung etc.) (Art. 60–76 KVG).
- Zulassung von Krankenkassen, Prämiengenehmigung (Art 13 und 61 KVG).
- Aufsicht über die Durchführung der Krankenversicherung und Qualitätssicherung (Art. 21 und 22 KVG).
- Definition von bestimmten Leistungserbringern (Chiropraktiker, Hebammen, Laboratorien, Abgabestellen für Mittel und Gegenstände, Geburtshäuser, Personen, die im Auftrag eines Arztes oder einer Ärztin Leistungen erbringen, Transport- und Rettungsunternehmen. (Art. 38 KVG).

Mit diesen Aufgaben und Kompetenzen verfügt der Bundesrat über strategisch wichtige Handlungsbereiche zur Bewältigung der Herausforderungen und Erfüllung der Ziele. Sein Handlungsspielraum ist dabei unterschiedlich gross.

Grossen strategischen Handlungsspielraum hat der Bundesrat in den folgenden Bereichen:

- *Festsetzung von Tarifen und Preisen:* Der Bundesrat kann die Tarife und Preise für Arzneimittel, Analysen und Mitteln und Gegenständen im ambulanten Sektor festsetzen. Die Vergütung von Arzneimitteln, Analysen und Mitteln und Gegenständen wird gemäss Art. 52 KVG durch das Departement nach Anhörung der zuständigen Kommissionen (ELGK, EAK, EAMGK) festgelegt. Dagegen hat der Bundesrat im Bereich der Tarife für obligatorisch versicherte ärztliche Leistungen weniger Handlungsmöglichkeiten, da er die Tarifautonomie der Vertragspartner zu respektieren hat. Er kann jedoch durch verschiedene Mechanismen in die Tarif- und Preisfestsetzung eingreifen: Definition von Grundsätzen für eine wirtschaftliche Bemessung (Art. 43) Definition der Verwaltungskosten (Art. 22 Abs. 2), «Einfrieren» der Tarife (Art. 55 KVG) sowie Kontrolle der Wirtschaftlichkeit und der Qualität der Leistungen (Art. 56–59 KVG).
- *Qualitätssicherung der obligatorisch versicherten Leistungen:* Im Bereich der Qualitätssicherung der obligatorisch versicherten Leistungen hat der Bund einen relativ grossen Handlungsspielraum. Er kann nicht nur die Qualitätsanforderungen bestim-

men (Art. 58 KVG), sondern auch die Zulassung von Leistungen an Bedingungen knüpfen (Art. 33 KVG).

- *Konkretisierung der Finanzierung der Krankenversicherung:* Auf Basis der Artikel 60–67 hat der Bund mehrere Möglichkeiten auf das Solidaritätsziel des KVG und die Mengensteuerung Einfluss zu nehmen (Festlegung der Prämienermässigungen für Kinder, Bestimmung Franchisestufen und Selbstbehalt, Bestimmung Kostenbeteiligung für Leistungen, Vorschriften für Prämienverbilligungen etc.) (Art. 60–76 KVG).

Einflussmöglichkeiten hat der Bundesrat auch in den folgenden Bereichen:

- *Definition und Überprüfung der obligatorisch versicherten Leistungen:* Der Bundesrat, das Departement und das zuständige Bundesamt für Gesundheit regeln, für welche Leistungen, Mittel und Gegenstände Anspruch auf Vergütung über die ordentliche Krankenversicherung besteht. Es gilt dabei das Prinzip der Wirtschaftlichkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit (WZW-Vorgaben) (Art. 32 KVG). Während bei Arzneimitteln, Analysen und Mitteln und Gegenständen die Pflichtleistung explizit definiert werden muss, gilt bei den ärztlichen Leistungen der Pflichtleistungscharakter bis zum Beweis der Verletzung der WZW-Grundsätze. Der Bundesrat ist verpflichtet, die WZW-Kriterien regelmässig zu überprüfen. Das BAG hat dazu einen Beurteilungsprozess etabliert. Der Verordnungsgeber kann neue oder umstrittene ärztliche Leistungen von den Pflichtleistungen ausschliessen, bis sie einer Überprüfung auf Wirksamkeit, Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit standhalten (Art. 33 Ab. 3 KVG).
- *Zulassung ambulanter Leistungserbringer:* Durch die Möglichkeit zur Einschränkung der Zulassung bestimmter ambulanter Leistungserbringer gemäss Art. 38 KVG hat der Bundesrat die Möglichkeit, die Mengenausweitung der Leistungen direkt zu beeinflussen.

Weniger gross ist der Handlungsspielraum des Bundes in dem folgenden Handlungsbereich:

Zulassung und Aufsicht über die Krankenversicherer und Genehmigung von Prämien: In diesen Bereichen nimmt der Bundesrat lediglich eine Kontrollaufgabe zur Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben und eine Genehmigungsaufgabe wahr. Die Krankenversicherer müssen dem BAG ihre Berichte, Budgets und Jahresabrechnungen sowie die Prämien für das kommende Jahr vorlegen. Das BAG kann Massnahmen ergreifen, falls ein Versicherer die Vorschriften (Kostendeckung der Prämien, Finanzierungssicherheit) nicht einhält, damit der gesetzmässige Zustand wieder hergestellt wird. Dabei muss es den Grundsatz der Verhältnismässigkeit einhalten.

2 Strategische Steuerung der KV

2.3 Strategische Analyse

Nachfolgend werden folgende Fragen beantwortet:

- Wie analysieren die Bundesbehörden die Herausforderungen und die Wirkungen von Massnahmen? Inwiefern haben sie die eingesetzten Instrumente und Prozesse entwickelt?

- Inwiefern haben das Parlament, die Kantone, die Versicherer und andere Akteure die strategische Analyse beeinflusst?
- Welches sind die Herausforderungen gemäss strategischer Analyse? Welche Prioritäten hat der Bundesrat bei den Herausforderungen gesetzt?
- Wie haben die Bundesbehörden über die Ergebnisse der strategischen Analyse informiert?

2.3.1 Durchführung der strategischen Analyse durch die Bundesbehörden

Das Vorgehen bei der strategischen Analyse der KV durch die Bundesbehörden ist nicht in einem Konzept oder einer Strategie festgehalten. Eine Übersicht über das Vorgehen und die Instrumente bei der strategischen Analyse besteht nicht. Zum Teil ist die strategische Analyse allerdings in den Ressortforschungskonzepten Gesundheit des BAG beschrieben, die seit dem Jahr 2000 im Auftrag des Bundesrates erstellt werden und seit dem Jahr 2004 einen Teil zur Krankenversicherung enthalten. Darin werden Ziele der strategischen Analyse aufgeführt und die aktuellen Forschungsthemen definiert. Zudem finden sich in den strategischen Zielen des BAG vom Jahr 2007 zwei Ziele, die sich auf die strategische Analyse beziehen:

1. «Als Antwort auf die demografischen und wissenschaftlichen Entwicklungen liefert das BAG zuhanden von Politik und Öffentlichkeit laufend umsetzbare Vorschläge, wie nachweisbare Effizienzgewinne und Qualitätsverbesserungen im Gesundheitssystem erreicht werden können;
2. Das BAG erarbeitet Vorschläge zur Weiterentwicklung der Finanzierung des Gesundheitssystems, welche dazu beitragen, dass die Schweiz auch weiterhin über ein fair, d. h. politisch und sozial tragbares, finanziertes Gesundheitssystem verfügt.»

Gemäss Ressortforschungskonzept 2008–2011 bestanden die Ziele der strategischen Analyse im Bereich der Krankenversicherung in der Überprüfung der Wirkung und Wirksamkeit der gesetzlichen Vorgaben des KVG. Der Fokus in der Periode 2004–2011 lag dabei auf der Überprüfung des Ziels der Kosteneindämmung, das gemäss den früheren Wirkungsanalysen zum KVG nicht erreicht wurde. Damit richtete sich die strategische Analyse stark auf die Überprüfung der Wirksamkeit von ergriffenen Massnahmen und weniger auf die Analyse neuer Herausforderungen.

Eine umfassende strategische Analyse durch den gesamten Bundesrat hatte im Jahr 2002 unter Ruth Dreyfuss stattgefunden. Dabei hat der Bundesrat eine Auslegeordnung des Systems der sozialen Krankenversicherung vorgenommen und sich auf die Ergebnisse der breiten Wirkungsanalyse des KVG (BSV 2001) gestützt. Laut BAG zehrten die Bundesbehörden und der Bundesrat später (in der Untersuchungsperiode) noch von der Wirkungsanalyse und der strategischen Analyse in der Bundesratsklausur.

In der Untersuchungsperiode fand mit dem OECD/WHO-Bericht über das Schweizerische Gesundheitssystem (2006) eine weitere umfassende Analyse statt, die jedoch etwas weniger tiefgehend war. Daneben war die strategische Analyse in der Untersuchungsperiode punktueller. Sie basierte teilweise auf gesetzlichen Aufträgen bzw. Verordnungen (Evaluation der Wirksamkeit von Massnahmen), teilweise auch auf Initiativen des Departementsvorstehers oder des BAG (z. B. Kostenprognosemodell, Datengrundlagen) sowie auf Initiative des Par-

laments (z. B. Bericht «Einführung der leistungsbezogenen Pauschalen» 2009 oder Bericht «Kostenbeteiligung bei Spitalaufenthalt», 2005).

Für die strategische Analyse der KV wurden in der Untersuchungsperiode verschiedene Instrumente eingesetzt. Die wichtigsten Instrumente sind gemäss BAG die Forschung (insbesondere Wirkungsanalysen und Evaluationen), die Datengrundlagen und Indikatoren sowie das Monitoring und Prognosemodelle für die Kostenentwicklung in der Krankenversicherung. Ein weiteres Instrument sind Berichte des Bundesrates zu aktuellen Themen rund um die Krankenversicherung, welche zur Erfüllung von parlamentarischen Vorstössen erarbeitet werden. Laut dem Interviewaussagen sind auch die Mitarbeitenden im BAG und deren Erfahrungen ein wichtiges Instrument für die strategische Analyse.

Gemäss BAG wurde der Departementsvorsteher des EDI regelmässig über die Ergebnisse der strategischen Analyse informiert. Dieser informiere den Bundesrat im Rahmen von ordentlichen Sitzungen.

Nachfolgend werden die einzelnen Instrumente der strategischen Analyse detaillierter beschrieben:

Forschung

Die Forschung zur KV wird im Rahmen der Ressortforschung des BAG durchgeführt (Bundesamt für Gesundheit 2003, 2007a, 2007b). Das BAG erarbeitet im Auftrag des Bundesrates seit dem Jahr 2000 für jede Legislaturperiode ein Ressortforschungskonzept Gesundheit. Gesetzliche Grundlage für das Ressortforschungskonzept bildet das Forschungsgesetz, das für die Ressortforschung eine inhaltliche und finanzielle Planung im Rahmen von Mehrjahresprogrammen vorsieht (Art. 24 Bst. c). Die Federführung für die Forschung im Bereich Krankenversicherung hat das Bundesamt für Gesundheit. Wichtige Partner des BAG sind das Schweizerische Gesundheitsobservatorium (Obsan), das BFS, die SUVA, die GDK und externe Forschungsinstitute.

Die Grundlagen für die Forschung werden von den Bundesämtern erarbeitet. Für die Grundlagen im Bereich der Krankenversicherung ist das BAG zuständig. Das Thema ist eng verknüpft mit den Themen Gesundheitsversorgung/Gesundheitssystem, für welches das Obsan zuständig ist. Zudem stützt sich die strategische Analyse auf Gesundheitsdaten und Statistiken, bei deren Erarbeitung das BFS federführend ist.

Wichtige Grundlagen für die strategische Analyse wurden insbesondere in der umfassenden Wirkungsanalyse des Krankenversicherungsgesetzes durch das Bundesamt für Sozialversicherungen zwischen 1996 und 2001 (also vor der Untersuchungsperiode) vom BSV geschaffen. In diesem Rahmen wurden 25 Forschungsarbeiten zur Analyse des KVG durchgeführt. Die Synthese dieser Arbeiten ergab, dass Handlungsbedarf im Bereich der Kosteneindämmung besteht. Daher wurden gewisse Folgearbeiten in diesem Bericht in die Wege geleitet, welche die Forschungsarbeiten in der Untersuchungsperiode mit prägten.

Zwischen dem Jahr 2002 und 2004 liess das EDI (beauftragt durch den Bundesrat) vier Expertenberichte als Vorarbeiten für eine damals geplante 3. KVG-Revision erstellen. Die Expertenberichte behandelten die Kernthemen Kontrahierungszwang, monistische Spitalfinanzierung, Managed Care-Modelle und modifizierte Kostenbeteiligung. Diese Themen wurden in der Folge ergänzt durch Expertenberichte zum Risikoausgleich und zur Pflegefinanzierung.

Die Schwerpunkte der Forschung im Bereich Krankenversicherung in der Periode 2004–2007 sind im Forschungskonzept Gesundheit unter dem Thema «Gesundheitsversorgung» beschrieben. Die Schwerpunkte waren demgemäss:

- Vertiefende Analysen über Mechanismen der Kostenentwicklung.
- Wirkungsanalysen über die gesetzlichen Massnahmen zur Steuerung der Kostenentwicklung.
- Monitorings zu den wesentlichen Entwicklungstrends der Krankenversicherung.
- Programm zur Evaluation der gesetzlichen Zulassung von komplementärmedizinischen Leistungen.

Die Forschungsaktivitäten in der Periode 2004–2007 beruhten nicht auf einem Konzept, sondern es wurde aufgrund von sachlichen und politischen Erfordernissen von Fall zu Fall über die Durchführung der Projekte entschieden. Grund war, dass das Forschungsprogramm für den Bereich Krankenversicherung wegen des Transfers vom BSV zum BAG nicht finalisiert und in Kraft gesetzt wurde (Bundesamt für Gesundheit 2007b). So bestanden die Forschungsaktivitäten in der Periode 2004–2007 in nicht abgeschlossenen Arbeiten und Folgearbeiten im Rahmen der Wirkungsanalyse des KVG, in einem Projekt zur Angemessenheit medizinischer Leistungen (AGAM) und in Forschungsarbeiten zum Thema «Implizite Rationierung». Letztere wurden von der Eidgenössischen Kommission für Grundsatzfragen der Krankenversicherung (ELGK) angeregt.

Ein weiteres nennenswertes Forschungsprojekt in der Periode 2004–2007 ist der OECD/WHO Bericht über das Gesundheitssystem Schweiz (OECD/WHO 2006). Dabei handelt es sich um eine Gesamtanalyse des Schweizerischen Gesundheitssystems im Auftrag des EDI.

Für die Periode 2008–2011 wurden folgende Schwerpunkte im Ressortforschungskonzept 2008–2011 unter dem Thema Krankenversicherung definiert (Bundesamt für Gesundheit 2007):

- Datengrundlagen: Entwicklung und Verbesserung der Daten über Arzneimittel, Laboranalysen, Prävention und Früherkennung, Versorgung (v. a. für ambulante Patienten), Entwicklung und Evaluation der E-Health-Strategie des Bundes und deren Umsetzung.
- Entwicklung von Instrumenten zur Evaluation von Wirtschaftlichkeit und Qualität.
- Patientensicherheit: Evaluation der Häufigkeit kritischer Vorfälle und deren Folgen.
- Medizinische Leistungen: Entwickeln und Testen der Kriterien für die Priorisierung.
- Versorgung: Weiterführung des aufgrund eines Postulats der SGK-N durch das Schweizerische Gesundheitsobservatorium in Angriff genommene Projekt «Démographie médicale».
- Preis- und Tarifentwicklung: Anpassen und Festsetzen der Medikamentenpreise und der Tarife, die Ärzte für bestimmte medizinische Interventionen in Rechnung stellen können und die durch die Krankenkassen übernommen werden (TARMED).
- Wirkungsanalysen: Evaluation der Wirkung von TARMED; Wirkungen von Prämienreduktionen etc.

- Versicherungsschutz: Analyse des Versicherungsschutz bei Erwerbsausfall in Folge von Krankheit (Auftrag des Parlaments).
- Evaluation der Wirkungen und der Wirksamkeit des revidierten Krankenversicherungssystems: Fortführung der Forschungsprojekte, die 2004–2007 begonnen wurden, und/oder Wiederaufnahme von Forschungsprojekten, die im fraglichen Zeitraum aus Gründen der organisatorischen Veränderungen im BAG unterbrochen wurden.
- Ethische Fragen: Analyse der ethischen Aspekte, insbesondere der Bereiche Rationierung und Mittelzuteilung.

In der Periode 2008–2011 wurden durch das BAG eine Reihe von Forschungsaktivitäten im Bereich Wirkungsanalysen, Instrumente zur Evaluation von Wirtschaftlichkeit und Qualität, ethische Fragen und Datengrundlagen durchgeführt. Am stärksten geprägt waren die Aktivitäten durch Wirkungsanalysen bzw. Monitorings und Evaluationen (Liste siehe Anhang 1). Diese dienen der Überprüfung der Wirksamkeit der gesetzlichen Massnahmen in Bezug auf die Ziele des KVG sowie der Erfüllung des Artikels 32 Abs. 2 des KVG, der fordert, dass die Wirksamkeit, Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit der Leistungen der OKP periodisch überprüft werden. Darüber hinaus wurden einige Forschungsarbeiten zu Instrumenten zur Beurteilung von Qualität und Wirtschaftlichkeit durchgeführt. Insbesondere zu nennen sind hier die Kennzahlen der Schweizer Spitäler und Qualitätsindikatoren in Schweizer Akutspitalern (Pilotprojekt). Einzelne geplante Forschungsaktivitäten wie die Themen «medizinische Leistungen», «Preis- und Tarifentwicklung», «Versicherungsschutz» oder «Patientensicherheit» kamen entweder sehr kurz oder wurden gar nicht angegangen.

Datengrundlagen

Die erforderlichen Datengrundlagen und Indikatoren für die strategische Analyse werden durch die Bundesbehörden und andere Akteure, insbesondere die Versicherer bereitgestellt. Durch das BAG werden bezüglich der Krankenversicherungen die folgenden Statistiken publiziert.

- Statistik der obligatorischen Krankenversicherungen
- Internetmonitoring Krankenversicherungs-Kostenentwicklung (nach Kanton und Leistungserbringer),
- Krankenversicherungsprämien OKP,
- Aufsichtsdaten OKP,
- Statistik Risikoausgleich in der obligatorischen Krankenversicherung,
- Sozialversicherungsstatistik: Einnahmen und Ausgaben der KV, Anzahl Versicherte je Versicherungstyp.

Darüber hinaus kann der Bund auf Daten und Statistiken des Obsan, des BFS, von santésuisse, der SUVA und weiteren Institutionen zugreifen. Eine wichtige Datengrundlage bildet dabei der Datenpool von santésuisse, der als Basis für das Monitoring der Kostenentwicklung in der Krankenversicherung dient. Weitere wichtige Grundlagen sind die Statistik Kosten- und Finanzierung des Gesundheitswesens, die Todesursachenstatistik, die Schweizerische Gesundheitsbefragung sowie die Statistiken des BFS über die Leistungserbringer (medizinische Statistik der Krankenhäuser, Krankenhausstatistik, Statistik der sozialmedizinischen Institutionen, Spitex-Statistik).

Im Ressortforschungskonzept 2008–2011 sind Lücken in den Datengrundlagen analysiert. Demgemäss fehlten Datengrundlagen zur Monitorisierung der Medikamentenpreise, zur Überprüfung und Anpassung der Höchstvergütungsbeträge für Mittel und Gegenstände, zur Festlegung der Tarife von Laboranalysen und zur Versorgung, insbesondere im ambulanten Bereich. Um diese Lücken zu schliessen, wurden verschiedene Massnahmen ergriffen. Gemäss BAG haben sich insbesondere die Datengrundlagen im stationären Bereich verbessert, und Massnahmen zur Verbesserung der Grundlagen in der ambulanten Versorgung seien auf dem Weg. Lücken bestehen jedoch immer noch bei Datengrundlagen zur Kostenentwicklung der Medikamente und der Höchstvergütungsbeträge der Mittel und Gegenstände.

Monitoring Kostenentwicklung und Kostenprognosemodell

Monitoring Kostenentwicklung

In den vergangenen Jahren wurden die statistischen Erhebungen und Datenquellen im Bereich der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) insbesondere auch durch den Datenpool von santésuisse erweitert und damit die Voraussetzungen für verbesserte Kostenanalysen geschaffen. Im Jahr 2005 wurde darüber hinaus durch das BAG ein Internet-Monitoring für die Kostenentwicklung aufgebaut, welches die vierteljährliche Betrachtung der Kostenentwicklung nach Kanton und Leistungserbringer erlaubt. Das Monitoring basiert auf den Daten von santésuisse. Dabei stellt sich gemäss GS EDI die Frage des Vertrauens. Zudem seien nicht alle Versicherer unter dem Dach der santésuisse. Im Zuge der Gesetzesrevision zu dringlichen Massnahmen zur Eindämmung der Kostenentwicklung im Jahr 2009 wurde daher von Seiten des Bundes der Versuch gemacht, die Versicherer zur monatlichen oder quartalsweisen Datenlieferung zu verpflichten, so dass eigene Datenerhebungen möglich sind. Dieser Versuch ist jedoch gescheitert (vgl. Kap. 2.2.3).

Kostenprognosemodell

Die Kostenprognose bildet eine Grundlage für die Prämienfestsetzung durch die Versicherer und Prämien genehmigung durch das EDI. Das EDI stützt sich dabei auf ein Kostenprognosemodell, welches im Jahr 2004 im Auftrag des BAG, von santésuisse und der Gesundheitsdirektorenkonferenz von Experten entwickelt wurde. Dieses prognostiziert die OKP-Bruttokosten nach Kantonen und den wichtigsten Kostenkategorien. Als Datenbasis werden Daten aus dem Datenpool von santésuisse verwendet. santésuisse, das BAG und die GDK erheben seit dem Frühjahr 2004 mit diesem Modell jeweils im Frühjahr die Kostenprognose, welche den Krankenversicherern für die Prämienkalkulation und dem BAG im Rahmen der Prämien genehmigung als Hilfsmittel zur Verfügung steht. Bis zum Jahr 2002 waren jeweils vorgängig zu den jährlichen Prämien genehmigungsverfahren die Kostensteigerungserwartungen der Krankenversicherer und der Kantone erhoben worden, um die Prognosen der Kostenentwicklung auf eine gemeinsame Grundlage zu stellen und gegenseitig abzugleichen. Die Erhebungen hatten jedoch nicht die gewünschte Unterstützung der beteiligten Parteien gefunden, wodurch die jährlich stattfindenden Gespräche zur Kostenentwicklung zwischen dem Bundesamt für Gesundheit (BAG), den Kantonen und santésuisse von allen Parteien als eher unbefriedigend empfunden worden waren.

Analysen und Berichte

Andere Instrumente für die strategische Analyse sind verwaltungsintern erarbeitete Analysen und Berichte. Auftraggeber dieser Berichte sind in der Regel der Departementsvorsteher des EDI, der Bundesrat oder das Parlament. Die Berichte beziehen sich zum Teil auf die KV oder auf mehrere Sozialversicherungen. Zu unterscheiden ist zwischen Aussprachepapieren

des EDI zuhanden des Bundesrats, Botschaften zu Gesetzesrevisionen, Berichten in Erfüllung von parlamentarischen Vorstössen und den Berichten des Perspektivstabs der Bundesverwaltung:

- Berichte in Erfüllung von parlamentarischen Vorstössen und Aufträgen: Der Bundesrat verfasste im Auftrag des Parlamentes bzw. zur Erfüllung von Postulaten Berichte zu verschiedenen Themen. Diese betrafen vor allem die Spitalfinanzierung:
 - Bericht «Einheitliche Finanzierung von Spital- und ambulanten Leistungen durch die obligatorische Krankenpflegeversicherung» (zur Motion 06.3009 der ständerätlichen Kommission für Gesundheit und soziale Sicherheit und in Erfüllung des Postulats Grin 10.3137). Anlass war die Ablehnung eines von der SGK-S vorgeschlagenen Modells der monistischen Spitalfinanzierung im Rahmen der parlamentarischen Beratungen zur Spitalfinanzierung.
 - Bericht «Einführung der leistungsbezogenen Pauschalen: Stand der Umsetzung und Erfahrungen in den Kantonen sowie im Ausland». (Postulat Goll 2009)
 - Bericht «Evaluation und Reformvorschläge zur Taggeldversicherung bei Krankheit». (Postulat SGK-N 2004)
 - Bericht «Kostenbeteiligung bei Spitalaufenthalt» (Postulat SGK-S 2005) zur Untersuchung der finanziellen Belastung von allein stehenden Personen gegenüber Personen mit mehreren Personen im Haushalt.
- Berichte des Perspektivstabs der Bundesverwaltung: Die Perspektivberichte nehmen eine Analyse der Herausforderungen in verschiedenen Politikbereichen des Bundes vor. Sie liefern eine Gesamtschau zu den wichtigsten Zukunftsfragen der sozialen Sicherheit und Gesundheit, wobei die Krankenversicherung jeweils thematisiert wird. Die Berichte stellen eine wesentliche Grundlage für die Legislaturplanung des Bundesrates dar.

2.3.2 Einfluss des Parlaments und weiterer Akteure auf die strategische Analyse

Das Parlament, die Kantone, die Versicherer und weitere Akteure nehmen über verschiedene Kanäle auf die strategische Analyse in der Krankenversicherung Einfluss:

Das Parlament liess verschiedene Berichte erarbeiten. In der Periode 2004–2010 ging es bei den Berichten um spezielle Fragen im Zusammenhang mit den Reformen des KVG, um ungeklärte Finanzierungsfragen zu den ambulanten Leistungen im Spital sowie um die Themen Taggeldversicherung und Aufwertung der Hausarztmedizin (vgl. Kap. 2.1.1).

Die Stakeholder werden zum Teil in die strategische Analyse einbezogen. So wurde das Kostenprognosemodell gemeinsam mit der GDK und santésuisse erarbeitet. In Forschungsprojekten werden die Stakeholder häufig als Begleitgruppenmitglieder beigezogen. Mit den Kantonen findet ein Austausch im Rahmen des Dialogs Gesundheitspolitik (ca. 3–4 Sitzungen pro Jahr) sowie im Rahmen von Sitzungen zu bestimmten Themen zwischen dem Amtsdirektor und dem Generalsekretariat der GDK statt (ca. 10 Sitzungen pro Jahr). Auch mit den Versicherern und der Ärzteschaft ist das BAG in einem regelmässigen Dialog, wobei der Dialog mit der Ärzteschaft gemäss BAG ins Stocken geriet und heute wieder neu

aufgenommen wird. Die Ergebnisse der OECD/WHO Studie haben die Bundesbehörden gemäss einem Interviewpartner in einem internen Prozess mit den Stakeholdern angeschaut.

Die Stakeholder nehmen auch aktiv auf die strategische Analyse Einfluss. Santésuisse bemüht sich nach eigenen Aussagen, Grundlagen für die Weiterentwicklung der Krankenversicherung zu erarbeiten. So habe santésuisse zum Beispiel einen Preisvergleich von Medikamenten angestossen.

2.3.3 Strategische Herausforderungen und Prioritäten des Bundesrats

Strategische Herausforderungen

Die strategischen Herausforderungen für die Krankenversicherung sind in den Berichten des Perspektivstabs der Bundesverwaltung (vgl. BK 2003, 2007) dargestellt. In der Untersuchungsperiode galt im Bereich der Gesundheitspolitik (neben der Verstärkung der Prävention und Gesundheitsförderung) der *Kostenanstieg im Gesundheitswesen* und dessen verursachenden Faktoren wie der medizinisch-technische Fortschritt und Fehlanreize für die Leistungserbringer und Versicherten: «Die Kosten konnten bis heute noch nicht nachhaltig eingedämmt werden. Eine Trendwende bei den das Kostenwachstum verursachenden Faktoren (steigende Zahl der Leistungsanbieter, Anreize zu Mehrleistungen und Ausweitung des Leistungskatalogs durch medizinischen-technischen Fortschritt) ist ohne tief greifende Massnahmen nicht zu erwarten. Im Rahmen der angenommenen Trendentwicklung sind zudem strukturell bedingte Mehrkosten zu erwarten. Bei einer trendmässigen Weiterentwicklung würde das Gesundheitssystem mittel- bis langfristig an die Grenzen seiner Finanzierbarkeit stossen, und zwar sowohl unter dem Gesichtspunkt der Belastbarkeit der Bevölkerung als auch der öffentlichen Hand. Im Rahmen der Reformvorschläge stehen deshalb Fragen der Kosteneindämmung, Finanzierung und Kostenverteilung im Vordergrund» (BK 2007). Die vom Perspektivstab identifizierte Herausforderung in der Krankenversicherung entspricht den Ergebnissen der Wirkungsanalyse des KVG (1996–2001), welche die Solidarität unter den Versicherten und den Zugang zu einer qualitativ hoch stehenden Versorgung als gegeben betrachtet, die Kosteneindämmung jedoch als weiter bestehende Herausforderung hervorhebt.

Prioritäten des Bundesrates

Die Prioritäten des Bundesrates in der Krankenversicherung stimmen mit den identifizierten Herausforderungen überein. Der Bundesrat setzte den Schwerpunkt in beiden Legislaturplanungen (2003–2007, 2007–2011) auf die Kosteneindämmung (LP 2007–2011 zusätzlich Verstärkung der Prävention und der Gesundheitsförderung) und stützt sich dabei auf die Ergebnisse der Wirkungsanalyse des KVG (BSV 2001). Die Hauptursache für die unbefriedigende Kostenentwicklung ortet der Bundesrat dabei in der ungenügenden Steuerung der Leistungsmengen in Einzelfällen (Bundesrat 2004a). Dies ist das Resultat der Klausursitzung des Bundesrats 22. Mai 2002, in der er eine breite Auslegeordnung des Systems der sozialen Krankenversicherung vorgenommen hat (vgl. Kap. 2.1.1).

Information

Die Information des Parlaments, der Kantone und der Öffentlichkeit über die Ergebnisse der strategischen Analyse erfolgt über verschiedene Kanäle und Instrumente:

- Die Berichte und Analysen sowie die Botschaften zu Gesetzesrevisionen werden von den Bundesbehörden mit Medienmitteilung veröffentlicht und sind auf der Webseite des BAG einsehbar (www.bag.admin.ch).
- Das Parlament und die weiteren Stakeholder im Bereich der Krankenversicherung (Kommissionen (SGK-N und SGK-S), Kantone, Versicherer, Parteien, Verbände der Leistungserbringer etc.) werden vom Bundesrat und der Bundesverwaltung zusätzlich über weitere Kanäle wie Konsultationen, Hearings und Kommissionssitzungen direkt informiert.

2.4 Strategische Planung

Nachfolgend ist die strategische politische Planung des Bundesrats in der KV dargestellt. Dabei unterscheiden wir zwischen den strategischen Zielen und der Strategie des Bundesrats zur Bewältigung der Herausforderungen, der politischen Planung sowie zwischen den beiden Stossrichtungen Vorbereitung von Gesetzesrevisionen und der Planung sowie Erlass von Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsebene. Folgende Fragen werden beantwortet:

- Welche Ziele und welche Strategie verfolgt der Bundesrat zur Bewältigung der Herausforderungen? Wie und mit welchen Instrumenten hat er die Umsetzung der Strategie geplant?
- Wie hat der Bundesrat die Weiterentwicklung der Gesetzgebung vorangetrieben? Welche Reformvorlagen hat er dem Parlament unterbreitet? In welchen Schritten und mit welchen Instrumenten hat der Bundesrat die Vorlagen erarbeitet? Auf welcher Ebene sind die Entscheide zu den Reformvorlagen vorbereitet, getroffen und umgesetzt worden?
- Welche strategisch relevanten Ausführungsbestimmungen hat der Bundesrat auf Verordnungsebene geplant und umgesetzt?
- Inwiefern haben das Parlament oder weitere interessierte Kreise (Kantone, Versicherer, etc.) die Strategie und die Planung des Bundesrats, die Erarbeitung von Reformvorlagen und die Arbeiten zum Erlass von Vollzugsbestimmungen beeinflusst?
- Wie haben der Bundesrat und die Bundesverwaltung über die Strategie und die Planung, die Gesetzesrevisionen und die Änderung von Vollzugsbestimmungen informiert?

2.4.1 Ziele und Strategie des Bundesrats

Strategische Ziele

Die Ziele des Bundesrates sind in den Legislaturplanungen (2003–2007 und 2008–2011) festgehalten. Das für die Krankenversicherung relevante strategische Ziel des Bundesrates

bestand in beiden Legislaturperioden in der Kosteneindämmung. Flankierend dazu sollten die bestehende Solidarität unter den Versicherten und die qualitativ hoch stehende Versorgung erhalten bleiben (Legislaturplanung 2003–2007). Die Kosteneindämmung wurde als strategisches Ziel definiert, weil die fünf Jahre nach Inkrafttreten des KVG durchgeführte Wirkungsanalyse zum Ergebnis kam, dass die Ziele des Zugangs der Bevölkerung zur qualitativ hochstehenden Versorgung und der Solidarität zwischen Gesunden und Kranken erreicht waren, nicht jedoch jenes der Kosteneindämmung. Diese Ziele entsprechen den als prioritär erachteten Herausforderungen des Bundesrates (vgl. Kapitel 2.1.3). In seiner Bundesratsklausur im Jahr 2002 hatte der Bundesrat zwei strategische Ziele beschlossen: Systemkonsolidierung (in der damals geplanten 2. KVG-Revision) und Systemoptimierung (in der damals geplanten 3. KVG-Revision). Nach dem Scheitern der 2. KVG-Revision in der Wintersession 2003 hielt der Bundesrat an dem Ziel der Kostendämpfung durch Systemkonsolidierung und -optimierung fest.

Im Oktober 2010 hat der Departementsvorsteher die Fortführung seiner Strategie in Bezug auf bereits eingeleitete und künftige Reformen formuliert. Danach sind alle Reformen im Gesundheitswesen darauf ausgerichtet, die Qualität der Gesundheitsversorgung zu verbessern und dafür zu sorgen, dass dem Kostenanstieg entgegengewirkt wird, ohne das Solidaritäts- und Versorgungsziel zu gefährden (EDI 2010 und EDI 2011).

Strategie zur Bewältigung der Herausforderungen

Die Strategie des Bundesrates zur Bewältigung der Herausforderungen ist auf Ebene der Gesetzgebung in der Botschaft zur Wiederaufnahme der Revisionsbegehren der 2. KVG-Revision (Bundesrat 2004a) («Gesamtstrategie») sowie in der Legislaturplanung 2003–2007 festgehalten.

Zur Erreichung der Kosteneindämmung setzte der Bundesrat in der Legislaturplanung 2003–2007 auf Reformen des KVG, die die ökonomischen Anreize stärken und die Fehlanreize beseitigen sollten. Die Strategie basiert inhaltlich auf dem Strategiepapier, das in der Bundesratsklausur 2002 erstellt wurde. Sie umfasste Reformvorhaben zu folgenden Themen: Pflegefinanzierung, Vertragsfreiheit, Prämienverbilligung, Kostenbeteiligung, Spitalfinanzierung und Managed Care. Zur Erhaltung der Solidarität unter den Versicherten sollten laufend Feinanpassungen vorgenommen werden, vor allem auf Verordnungsebene. Das Vorgehen zur Umsetzung der Reformen weicht insofern von dem Strategiepapier ab, dass aus dem Scheitern der 2. KVG-Revision Lehren gezogen wurden und die Reformvorhaben durch ein etappiertes Vorgehen umgesetzt werden sollten. Ab dem Jahr 2005 fokussierte sich der Bundesrat des Weiteren auf kosten senkende Massnahmen auf Verordnungsebene. Diese Strategie war eine Reaktion auf die ins Stocken geratenen parlamentarischen Beratungen zu den Gesetzesrevisionen.

In der Legislaturplanung 2007–2011 setzte der Bundesrat den Schwerpunkt stärker auf Massnahmen auf Verordnungsebene, um die Kosteneindämmung weiter voranzutreiben. Er wollte dazu prüfen, bei welchen Umsetzungsentscheiden, insbesondere bei der Konkretisierung der Rahmenbedingungen bezüglich Überprüfung der Wirksamkeit, der Zweckmässigkeit und der Wirtschaftlichkeit der Leistungen, Kostensenkungspotenzial besteht, und dieses ausschöpfen. Des Weiteren legte der Bundesrat im Jahr 2009 seine Qualitätsstrategie vor.

Für die Massnahmen auf Verordnungsebene bestand keine explizite Strategie. Dies wird auch durch die Interviewpartner des BAG bestätigt. In seiner Stellungnahme vom 24. Juni 2009 zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates legte der Bundesrat

auch dar, dass das EDI sein Schwergewicht auf die politisch und finanziell bedeutsamen Geschäfte legt und sich dabei auf die strategische Ebene konzentriert. Das BAG weist in dem Zusammenhang darauf hin, dass die Lösungsmöglichkeiten auf Verordnungsebene zur Eindämmung der Kosten bekannt seien. Es bestünde eine interne Auslegeordnung. Für die Umsetzung müsse jedoch abgewartet werden, dass die notwendigen politischen Rahmenbedingungen gegeben seien (politischer Druck, wirtschaftliche Bedingungen etc.). Gemäss Interviewaussagen wurde jedoch einmal im Jahr 2004 eine Strategie durch den Leiter des Direktionsbereichs KUV entwickelt, bei der entschieden wurde, den Leistungskatalog Zug um Zug auf Kosten/Nutzen Evidenz zu überprüfen. Damit erhoffte man sich eine disziplinierende Wirkung auf die Leistungserbringer.

Aktuell haben EDI und BAG eine Gesamtstrategie der Gesundheitspolitik publiziert. Diese liefert eine Gesamtschau auf die gesundheitspolitischen Prioritäten in Diagrammform und beinhaltet die kürzlich umgesetzten und neu geplanten Aktivitäten auf Gesetzes- und Verordnungsebene. Als Schwerpunkte werden die «Stärkung der Aufsicht», «kurzfristige Sparmassnahmen» und «mittel- bis langfristige Reformen» aufgeführt.

2.4.2 Politische Planung des Bundesrates

Der Bundesrat plant seine politischen Geschäfte über die *Legislaturplanungen* und die *Jahresziele des Bundesrats und der Departemente*. Darüber hinaus gibt er im *jährlichen Geschäftsbericht* über den Stand der Arbeiten Auskunft.

Die *Legislaturplanungen* listen die laufenden und geplanten Revisionen auf. So ist in der Legislaturplanung 2003–2007 die Botschaft zur KVG-Revision mit den zwei Gesetzgebungspaketen und Reformpunkten als Richtliniengeschäft aufgeführt. Ein weiteres Planungsinstrument ist der Legislaturfinanzplan, welcher Teil der Legislaturplanung ist. Er setzt den Finanzbedarf für eine Legislaturplanung fest und zeigt auf, wie dieser gedeckt werden kann. Der Legislaturfinanzplan 2009–2011 enthält erstmals ein langfristiges Entwicklungsszenario der Gesundheitskosten (bis 2050). Die *Jahresziele des Bundesrates* enthalten die Gesetzesrevisionen. Die *Jahresziele des EDI* konkretisieren diese Ziele und enthalten zudem Massnahmen auf Verordnungsebene (für eine Übersicht der für die Krankenversicherung relevanten Ziele des EDI siehe Anhang). Die *Amtsziele des BAG* konkretisieren wiederum die Ziele des EDI und enthalten weitere Ziele bezüglich Massnahmen auf Verordnungsebene.

Die politische Planung durch den Bundesrat bezog sich in der Legislaturperiode 2003–2007 vor allem auf die *Gesetzgebung*. Nach dem Scheitern der 2. KVG-Revision entwickelte der Bundesrat rasch eine «Gesamtstrategie», die in die inhaltliche und zeitliche Planung der Gesetzgebungspakete mündete. Im Weiteren kann die Planung eher als «rollend» bezeichnet werden. Mit der Vorlage «Dringliche Massnahmen zur Eindämmung der Kostenentwicklung» im Jahr 2009 reagierte der Bundesrat beispielsweise auf den absehbaren deutlichen Anstieg der Prämien und beschloss, rasch wirksame Massnahmen auf Gesetzesebene zu beantragen.

Nachdem die parlamentarischen Beratungen nur langsam voran schritten, plante der Bundesrat einzelne *Massnahmen auf Verordnungsebene*, die in den Jahreszielen des EDI und BAG festgehalten sind. Dabei handelt es sich vor allem um Massnahmen zur Eindämmung der Kosten. In der Legislaturperiode 2007–2011 plante der Bundesrat in der Legislaturplanung explizit, seinen Spielraum im Bereich der Leistungsvergütung auf Verordnungsstufe

weiter auszuschöpfen und damit die Kostenentwicklung einzudämmen. Damit setzte der Bundesrat zur Erreichung des Ziels der Kosteneindämmung vergleichsweise stark auf Aktivitäten auf die untergeordnete Stufe.

2.4.3 Vorbereitung von Gesetzesrevisionen

Im Folgenden ist die Vorbereitung von Gesetzesrevisionen durch den Bundesrat beschrieben:

Wiederaufnahme der Revisionsbegehren der 2. KVG-Revision

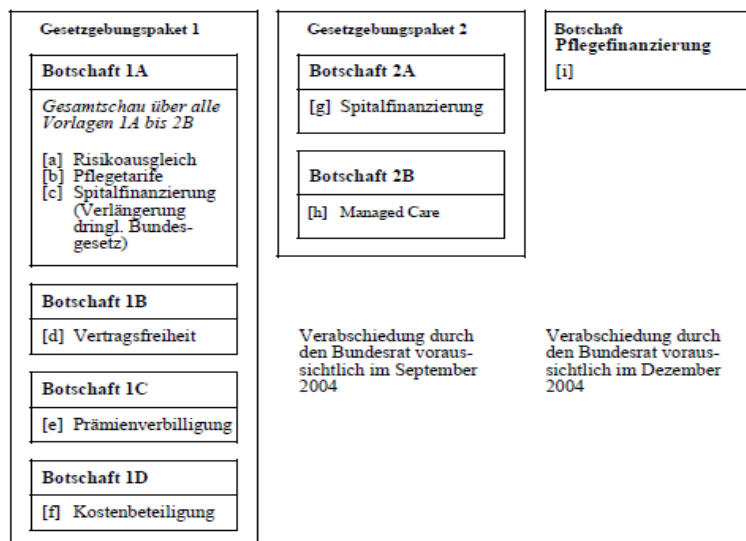
Als Folge des Scheiterns der 2. KVG-Teilrevision führte der Bundesrat ab dem 12. Januar 2004 während eines Monats eine breite Anhörung der Stakeholder im Gesundheitswesen (Kantone, Parteien, Verbände der Leistungserbringer, Sozialpartner, Versicherer- und Patientenorganisationen, Wettbewerbskommission, Preisüberwachung) über deren Vorstellungen in Bezug auf das weitere Vorgehen in der KVG-Revision durch. In dieser Anhörungsrunde war es weitgehend unbestritten, dass das KVG-System optimiert und die kosteneindämmenden Elemente verstärkt werden sollen. Am 25. Februar 2004 verabschiedete der Bundesrat sodann seine Gesamtstrategie, welche die inhaltlichen und zeitlichen Ziele des Bundesrates festlegt (vgl. Kap. 2.2.1).

In der Folge erarbeitete das EDI im Auftrag des Bundesrates zwei Gesetzgebungspakete mit je voneinander unabhängigen Botschaften. Dazu kam eine separate Vorlage zur Pflegefinanzierung. Bei der Erarbeitung der Botschaften wurde in einzelnen Bereichen auf die ausformulierten Vorschläge der 2. KVG-Revision zurückgegriffen und diese durch Elemente aus Expertenberichten zu einer damals geplanten 3. KVG-Revision ergänzt. Jedes einzelne Paket basiert zudem auf einem Vernehmlassungsverfahren, welches das EDI jeweils im Zuge der Erarbeitung der Gesetzespakete lancierte.

Die folgende Abbildung liefert einen Überblick über die Aktivitäten des Bundesrates im Rahmen der Wiederaufnahme der 2. KVG-Revision. Die einzelnen Revisionsbegehren sind im Anhang detailliert beschrieben und in Tabelle 2 zusammen gefasst.

Überblick über die Gesetzesvorlagen des Jahres 2004 in der Krankenversicherung§

Überblick über die Gesetzesvorlagen des Jahres 2004
in der Krankenversicherung



Quelle: Bundesrat 2004a

Erstes Gesetzgebungspaket

Am 24. März 2004 verabschiedete der Bundesrat die Vernehmlassungsvorlage zum ersten Gesetzgebungspaket seiner Revisionsvorschläge in der Krankenversicherung. Der Bundesrat beantragte dazu ein beschleunigtes Verfahren. Die Vernehmlassung wurde in konferenzieller Form in mehreren Blöcken durchgeführt. Zudem konnten bis zum 27. April ergänzende schriftliche Vernehmlassungsberichte eingereicht werden (Eidg. Departement des Innern 2004b).

In den Vernehmlassungen waren vor allem das Einfrieren der Rahmentarife in der Pflege, die Einführung der Vertragsfreiheit, die Festsetzung eines Sozialzieles in der Prämienverbilligung sowie die Erhöhung des Selbstbehaltes umstritten. Der Bundesrat hielt jedoch an seinen Vorschlägen weitgehend fest (Eidg. Departement des Innern 2004b).

Das erste Gesetzgebungspaket wurde sodann am 26. Mai 2004 vom Bundesrat verabschiedet. Es enthielt die folgenden vier voneinander unabhängigen Botschaften zuhanden des Parlamentes:

- Strategie und dringliche Punkte (inkl. Verlängerung des Risikoausgleichs) (Bundesrat 2004a),
- Vertragsfreiheit (Bundesrat 2004b),
- Prämienverbilligung (Bundesrat 2004c),
- Kostenbeteiligung (Bundesrat 2004d).

Die Botschaft zur Strategie und dringliche Punkte wurden vom Parlament am 8. Oktober 2004 weitgehend angenommen. Darin ist die inhaltliche und zeitliche Umsetzung der Reform festgelegt. Die Vorlagen zur Vertragsfreiheit und zur Kostenbeteiligung sind hängig

und sollen vom Parlament gemeinsam mit der Vorlage zu Managed Care behandelt werden. Im Bereich Prämienverbilligung nahm das Parlament am 18. März 2005 einen abweichenden Entwurf an.

Zweites Gesetzgebungspaket

Am 12. Mai 2004 hat der Bundesrat die Vernehmlassung zum zweiten Gesetzgebungspaket der KVG-Revisionen eröffnet. Die Vernehmlassungsvorlage enthielt je einen Botschaftsentwurf zur Spitalfinanzierung und zur Förderung von Managed Care inkl. Massnahmen im Medikamentensektor. Die Vorlage basierte auf den Vorschlägen zur 2. KVG-Revision und den Vorarbeiten bzw. Expertenberichten im Rahmen der geplanten 3. KVG-Revision.

Die Vernehmlassung fand innerhalb einer Frist von zwei Monaten statt. Ziel des Bundesrates war es, dem Parlament das Paket vor der Herbstsession 2004 vorzulegen und es in einem beschleunigten Verfahren beraten zu lassen. Die Änderungen sollten auf den 1. Januar 2006 in Kraft treten können. In den Vernehmlassungen wurden die Vorschläge des Bundesrates zur Spitalfinanzierung teils kritisiert. Statt der dual-fixen Finanzierung (vgl. unten) wurde von einigen Seiten der Übergang zur monistischen Finanzierung oder ein anderer Verteilungsschlüssel gewünscht. Der Bundesrat ist auf diesen Punkt nur teilweise eingegangen, indem er vorschlug, in drei Jahren einen Vorschlag für die monistische Finanzierung zu erarbeiten. Weiteren Bedenken der Kantone ist der Bundesrat durch eine Verlängerung der Fristen entgegengekommen. Die Managed Care-Vorlage wurde in der Vernehmlassung mehrheitlich positiv aufgenommen. Auch die vorgeschlagenen Massnahmen im Medikamentensektor wurden von der Mehrheit der Vernehmlassenden begrüsst (Eidg. Departement des Innern (2004c).

Das zweite Gesetzgebungspaket wurde am 15. September 2004 durch den Bundesrat verabschiedet und dem Parlament vorgelegt. Es enthielt die folgenden zwei Botschaften:

- Spitalfinanzierung (Bundesrat 2004i),
- Managed Care (Bundesrat 2004j).

Betreffend Spitalfinanzierung nahm das Parlament am 21. Dezember 2007 einen vom Bundesrat abweichenden Vorschlag an. In dem Zusammenhang wurde auch die Verfeinerung des Risikoausgleichs mit dem Kriterium des Krankenhausaufenthaltes von mehr als 3 Tagen beschlossen. Die Vorlage zu Managed Care wurde durch den Ständerat und Nationalrat stark erweitert und ist hängig. Die vom Bundesrat vorgeschlagenen Massnahmen zur Eindämmung der Medikamentenkosten wurden am 1. Oktober 2008 vom Nationalrat abgelehnt.

Pflegefinanzierung

Im Rahmen seiner Gesamtstrategie hatte der Bundesrat am 25. Februar 2004 entschieden, dem Parlament bis Ende Jahr eine Botschaft zur Neuordnung der Pflegefinanzierung vorzulegen (vgl. Hintergrund und Überblick). Dazu führte der Bundesrat vom 23. Juni 2004–24. September 2004 eine Vernehmlassung durch. In seiner Vernehmlassungsvorlage stellte er zwei unterschiedliche Finanzierungsmodelle zur Diskussion, mit denen die finanziellen und sozialpolitischen Herausforderungen im Pflegebereich angegangen werden sollten. Die beiden Modelle unterscheiden sich vorab in der Definition der kassenpflichtigen Leistungen (Eidg. Departement des Innern 2004d). In der Vernehmlassung wurden die beiden Vor-

schläge von der Mehrheit der Vernehmlassenden als unbefriedigend beurteilt. Die Notwendigkeit einer Reform war jedoch unbestritten (Eidg. Departement des Innern 2005).

Am 16. Februar 2005 erliess der Bundesrat die Botschaft zur Pflegefinanzierung (Bundesrat 2005). Die Vorlage verfolgt zwei Reformziele: Zum einen sollte die sozialpolitisch schwierige Situation bestimmter Gruppen pflegebedürftiger Personen entschärft werden. Zum anderen sollte die Krankenversicherung nicht zusätzlich belastet werden und sich auf die Finanzierung von krankheitsbedingten Pflegeleistungen konzentrieren. Da sich in der Vernehmlassung keine Mehrheit für beide Modelle fand, nahm der Bundesrat Teile beider Modelle auf. Neu schlug der Bundesrat die volle Abgeltung der Behandlungspflege durch die obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKP) vor. In Bezug auf die Grundpflege sieht die Botschaft vor, dass die OKP einen fixen Frankenbeitrag leistet. Diese Regelung sollte bei der Pflege zu Hause und im Heim, nicht aber im Spital Anwendung finden.

Nach zweijährigen Beratungen legten sich die Räte im Juni 2008 auf einen Vorschlag der Einigungskonferenz fest. Das Parlament hatte den Vorschlag des Bundesrates bezüglich der Abgeltung der Behandlungspflege angepasst und einen einheitlichen Beitrag für alle Pflegeleistungen verabschiedet. Eine weitere Änderung zum Vorschlag des Bundesrates betrifft die Einführung einer neuen Kategorie «Akut- und Übergangspflege» mit dem gleichen Finanzierungsschlüssel wie stationäre Spitalbehandlungen. Zudem wurde beschlossen, die Beiträge der Pflegebedürftigen auf 20% der von der OKP nicht gedeckten Kosten zu begrenzen. Darüber hinaus werden mit der im Januar 2011 in Kraft getretenen neuen Pflegefinanzierung die Ansprüche für Ergänzungsleistungen und Hilflosenentschädigung erweitert (Die Bundesversammlung 2010g).

Dringliche Massnahmen zur Eindämmung der Kostenentwicklung

Im Jahr 2010 wurden die Krankenversicherungsprämien im Vergleich zu den Vorjahren deutlich angehoben. Diese Entwicklung zeichnete sich bereits vorher ab, als die Ausgaben der Versicherten die Prämieinnahmen in den Jahren 2008 und 2009 überstiegen. Dies war mit einer sinkenden Reservequote unter das gesetzliche Minimum verbunden. Aus diesen Gründen beschloss der Bundesrat, rasch wirksame Massnahmen zur Kosteneindämmung zu beantragen (Bundesrat 2009). Dazu rief er am 21. April 2009 einen Runden Tisch ein, an dem Vertreter der Gesundheitsdirektorenkonferenz (GDK), der Krankenversicherer (santésuisse), der Spitäler (H+), der Ärzteschaft (FMH) und des Bundesamts für Gesundheit (BAG) unter der Leitung des damaligen Bundesrates Pascal Couchepin teilnahmen. An dem Runden Tisch wurden mögliche Gegenmassnahmen zum Kostenanstieg im Gesundheitswesen diskutiert (Bundesrat 2009). Das EDI schlug daraufhin verschiedene Massnahmen vor, die am 6. Mai 2009 in einer Aussprache mit dem Bundesrat diskutiert wurden. Daraufhin beauftragte der Bundesrat am selben Tag das EDI, eine entsprechende Botschaft zu erarbeiten, die vor den Sommerferien dem Parlament unterbreitet werden sollte.

Nach einem konferenziellen Vernehmlassungsverfahren am 11. Mai 2009 (mit einem ergänzenden freiwilligen schriftlichen Teil) verabschiedete der Bundesrat am 29. Mai 2009 die Botschaft über die Massnahmen zur Eindämmung der Kosten in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (Bundesrat 2009). Bei der Vernehmlassung gingen die Meinungen über eine Reihe der vorgeschlagenen Massnahmen stark auseinander. Der Bundesrat hielt dennoch an diesen Massnahmen fest und unterbreitete dem Parlament folgende Vorschläge:

- Einrichtung von telefonischen Beratungsdiensten durch alle Versicherer, damit allen Versicherten eine kostenlose erste Anlaufstelle ermöglicht wird.

- Einführung eines Behandlungsbeitrages von 30 Franken für die ersten sechs Besuche bei einem Arzt oder einer Ärztin bzw. in einem Spitalambulatorium.
- Erteilung der Kompetenz an den Bundesrat zur Senkung der Tarife bei überdurchschnittlicher Kostensteigerung.
- Leistungsaufträge für Spitalambulatorien.
- Ausserordentliche Erhöhung des Bundesbeitrages zur Verbilligung der Prämien um 200 Mio. Franken für das Jahr 2010. Für die Folgejahre sollte die Situation erneut geprüft werden.
- Verlängerung der Wahlfranchisenbindung von einem auf zwei Jahre.
- Längerfristige Verpflichtung der Krankenversicherer, dem Bundesamt für Gesundheit (BAG) monatlich die notwendigen Daten zur Kostenüberwachung zu liefern.

Die vorgeschlagenen Massnahmen sollten nicht den noch im Parlament diskutierten Vorlagen zum Managed Care, der Vertragsfreiheit und Kostenbeteiligungen vorgreifen. Es sollten punktuelle Massnahmen ergriffen werden, die eine Kosteneindämmung in bestimmten Bereichen in kurzer Frist erwarten liessen (Bundesrat 2009).

Die Vorlage des Bundesrates wurde im Laufe der parlamentarischen Beratungen mehrmals abgeändert. Der aus den Beratungen resultierende Gesetzesentwurf der Einigungskonferenz wich in den Punkten Prämienverbilligungen, Behandlungsbeitrag und Leistungsaufträge für Spitalambulatorien deutlich vom Antrag des Bundesrates ab. Stattdessen wurde ein früherer Vorschlag des Bundesrates zur Abgabe des preisgünstigsten Medikaments (vgl. Managed Care-Vorlage) in den Entwurf aufgenommen. Der Gesetzesentwurf wurde in der Schlussabstimmung am 1.10.2010 durch den Nationalrat abgelehnt. Auf eine zweite Vorlage der SGK-S, die statt des Behandlungsbeitrags einen differenzierten Selbstbehalt vorsah, traten Nationalrat und Ständerat nicht ein, da die Frage des differenzierten Selbstbehalts mittlerweile im Rahmen der hängigen Managed Care-Vorlage diskutiert wurde.

Zusammenfassung Gesetzesrevisionen Periode 2004–2010			
Vorlage (Botschaft)	Inhalte	Vorbereitende Arbeiten	Stand Revision
Wiederaufnahme 2. Teilrevision des KVG (2004/2005)			
Erstes Gesetzgebungspaket (15. September 2004)	Strategie und dringliche Punkte	Inhaltliche und zeitliche Festlegung der Revisionspunkte der 2. KVG-Teilrevision Dringliche Massnahmen: Verlängerung des Risikoausgleichs, Einfrieren Pflgetarife, Einführung Versichertenkarte etc.	Vorlage durch das Parlament am 8. Oktober 2004 weitgehend angenommen
	Vertragsfreiheit	Aufhebung Kontrahierungszwang im ambulanten Bereich unter zwei Voraussetzungen	
	Prämienverbilligung	Erweiterte Regelungen zu Prämienverbilligungen zur Verbesserung der Solidarität: Erhöhung der Bundesbeiträge, Präzisierung des Empfängerkreises, Staffelung der Prämienverbilligungen nach Familientyp, Festlegung eines Sozialziels (Maximalbelastung der Haushalte in Prozenten). Darüber hinaus: Neuregelung zur Kostenbeteiligung bei Nicht-Bezahlung der Prämien.	
	Kostenbeteiligung	Erhöhung des Selbstbehalts von 10% auf 20% für erwachsene Versicherte Erweiterung der Kompetenzen des BR für abweichende Prozentsätze nach unten	
		Expertenberichte, welche im Rahmen einer damals geplanten 3. KVG-Revision in Auftrag gegeben wurden.	Hängig. Vorlage wird gemeinsam mit Vorlagen Kostenbeteiligung und Managed Care beraten.
		Konferenzielle Vernehmlassung in mehreren Blöcken. Freiwillige ergänzende schriftliche Vernehmlassungsberichte	Abweichender Entwurf durch das Parlament am 18. März 2005 angenommen.
			Vorlage durch Ständerat abgelehnt. Stattdessen wird Vorlage gemeinsam mit Vorlagen Managed Care und Vertragsfreiheit behandelt.

Zusammenfassung Gesetzesrevisionen Periode 2004–2010

Vorlage (Botschaft)		Inhalte	Vorbereitende Arbeiten	Stand Revision
Zweites Gesetzgebungspaket (15. September 2004)	Spitalfinanzierung	Wechsel von der Objekt- zur Leistungsfinanzierung unter Einbezug der Investitionskosten Je hälftige Finanzierung durch Versicherer und Kanton (dual-fixe Finanzierung) Prüfung einer monistischen Spitalfinanzierung Einbezug private Spitäler in die Finanzierung Verbesserung der Datengrundlagen	Expertenberichte, welche im Rahmen einer damals geplanten 3. KVG-Revision in Auftrag gegeben wurden. Schriftliche Vernehmlassung (Frist 2 Monate)	Abweichender Vorschlag der Einigungskonferenz am 21. Dezember 2007 angenommen (Abweichung betrifft insbesondere die Erweiterung des Risikoausgleichs).
	Managed Care	Definition von Managed Care-Modellen als besondere Versicherungsform und gesetzliche Verankerung Massnahmen zur Eindämmung der Medikamentenkosten (Verpflichtung der LE, preisgünstige Arzneimittel abzugeben)		Managed Care-Vorlage hängig. Vorlage wurde durch das Parlament stark erweitert. Insbesondere durch Integration der Vorlagen Vertragsfreiheit und Kostenbeteiligung und differenzierter Selbstbehalt für Managed Care-Modelle Vorlage zu Medikamentenpreisen durch Nationalrat am 1. Oktober 2008 abgelehnt.

Zusammenfassung Gesetzesrevisionen Periode 2004–2010

Vorlage (Botschaft)		Inhalte	Vorbereitende Arbeiten	Stand Revision
Pflegefinanzierung (15. Februar 2005)		Ziel: Entlastung der OKP und Verbesserung der Situation bestimmter Gruppen pflegebedürftiger Personen Abgeltung der Behandlungspflege durch die OKP Fixer Frankenbeitrag der OKP zur Grundpflege	Schriftliche Vernehmlassung (Frist 3 Monate) zu zwei Finanzierungsmodellen	Abweichender Vorschlag der Einigungskonferenz im Juni 2008 angenommen. Abweichungen: Einführung Kategorie «Akut- und Übergangspflege», Begrenzung der Beiträge der Pflegebedürftigen auf 20% der nicht gedeckten Kosten, Erweiterung der Ansprüche für Ergänzungsleistungen und Hilflosenentschädigung.
Dringliche Massnahmen zur Eindämmung der Kostenentwicklung (2009)				
29. Mai 2009	Dringliche Massnahmen zur Eindämmung der Kostenentwicklung (Bundesrat 2009)	Einrichtung telefonische Beratungsdienste durch Versicherer; Einführung Behandlungsbeitrag von 30 Franke für die ersten sechs Besuche bei einem ambulanten LE; Kompetenz an Bundesrat zur Senkung der Tarife bei überdurchschnittlicher Kostensteigerung; Leistungsaufträge für Spitalambulatorien; Erhöhung des Bundesbeitrages zur Verbilligung der Prämien für 2010; Verlängerung Wahlfranchisenbindung von 1 auf 2 Jahre; Verpflichtung Versicherer zur Lieferung von Daten zur Kostenüberwachung an das BAG	April 2009: Runder Tisch mit Vertretern der GDK, santésuisse, H+, FMH, BAG unter Leitung des ehemaligen BR P. Couchepin; Vorschlag verschiedener Massnahmen durch das EDI und Aussprache mit Bundesrat; Mai 2009: Konferenzielles Vernehmlassungsverfahren mit ergänzendem schriftlichen Teil	Vorlage im Parlament mehrmals abgeändert

Volksinitiativen

In der Untersuchungsperiode zwischen dem 1.12.2003 und dem 31.12.2010 reagierte der Bundesrat dreimal auf eine Volksinitiative mit einer entsprechenden Botschaft an das Parlament:

Botschaft zur Volksinitiative «für tiefere Krankenkassenprämien in der Grundversicherung» vom 22. Juni 2005

Die Volksinitiative sah vor, einen Teil der Grundleistungen zu kürzen und in den freiwilligen Privatversicherungsbereich zu verlagern. Darüber hinaus sollte die Vertragsfreiheit zwischen Versicherern und Leistungserbringern sowie die monistische Finanzierung eingeführt werden. Nach Ansicht des Bundesrates war die Initiative nicht zweckmässig, da der soziale Charakter der Krankenversicherung gefährdet würde, ohne dass die Vorschläge zur Kosteneindämmung beitragen würden. Daher empfahl der Bundesrat in seiner Botschaft, die Initiative ohne Gegenvorschlag abzulehnen. Die bereits teilweise verabschiedete Reform des Bundesgesetzes könne als indirekter Gegenvorschlag zur Initiative dienen. Das Parlament beschloss trotz Empfehlung des Bundesrates einen Gegenvorschlag, der die Vertragsfreiheit und monistische Finanzierung, nicht jedoch eine Kürzung der Grundleistungen der OKP vorsah. Während die Volksinitiative zurückgezogen wurde, wurde der Gegenvorschlag in der Volksabstimmung vom 1. Juni 2008 mit rund 70 Prozent abgelehnt.

Botschaft zur Volksinitiative «Für eine soziale Einheitskrankenkasse» vom 9. Dezember 2005

Die Initiative «Für eine soziale Einheitskrankenkasse» forderte, eine Einheitskasse durch den Bund anstelle der damals tätigen 85 Krankenkassen einzuführen und die Prämien nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Versicherten festzulegen. Der Bundesrat vertrat die Meinung, dass die Vielzahl der Versicherungen klare Vorzüge aufweist, da sie den Versicherten Wahlfreiheit einräumt, ein Wettbewerbselement im System bilden und so zur Dämpfung der Kosten beitragen. Auch die leistungsabhängige Finanzierung wurde durch den Bundesrat kritisiert. Der Bundesrat empfahl daher, die Initiative abzulehnen. Die beiden Kammern entschieden sich so auch am 23.6.2006 gegen das Begehren und empfahlen die Volksinitiative zur Ablehnung. Die Volksinitiative wurde in der Abstimmung vom 11. März 2007 mit rund 71 Prozent abgelehnt.

Botschaft über die Volksinitiative «Ja zur Komplementärmedizin» vom 30. August 2006

Die Volksinitiative «Ja zur Komplementärmedizin» verlangte, die Komplementärmedizin im schweizerischen Gesundheitssystem umfassend zu integrieren, d. h. in den Bereichen Prävention, ambulante und stationäre Versorgung, Sozialversicherungen, Arzneimittel, Aus- und Weiterbildung sowie Ausübung aller Gesundheitsberufe und Lehre und Forschung. Der Bundesrat empfahl in seiner Botschaft, die Volksinitiative aus zwei Gründen abzulehnen. Erstens seien zahlreiche Forderungen der Initianten und Initiantinnen bereits erfüllt. Zweitens würden die weiter gehenden Forderungen nicht den Kriterien der Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit und Zweckmässigkeit (WZW-Kriterien) standhalten. Der Ständerat legte einen Gegenvorschlag vor, der die umstrittene Formulierung einer «umfassenden» Berücksichtigung abschwächt. Der Nationalrat stimmte diesem Gegenvorschlag zu. Der Bundesrat hatte unterdessen an seinem Antrag festgehalten, sowohl die Initiative als auch den direkten Ge-

genvorschlag abzulehnen. Während die Volksinitiative zurückgezogen wurde, wurde der Gegenvorschlag in der Volksabstimmung vom 17. Mai 2009 mit 67 Prozent angenommen.

2.4.4 Massnahmen auf Verordnungsebene

Gemäss den Jahreszielen des EDI und des BAG (vgl. Anhang 2) hat der Bundesrat die folgenden strategischen Hauptstossrichtungen auf Ebene der Verordnungen verfolgt:

- 1) Kostensenkende Massnahmen im Bereich Tarife und Preise, Überprüfung und Neubewertung des Leistungskataloges gemäss WZW-Kriterien und
- 2) Aufsicht der Krankenversicherer,
- 3) Qualitätssicherung und Verbesserung der Qualität durch verbessertes Controlling und durch eine Qualitätsstrategie.

Im Folgenden sind die aus unserer Sicht strategisch wichtigsten Massnahmen auf Verordnungsebene grob entlang der Stossrichtungen zusammengefasst. Eine detaillierte Auflistung der Vollzugsmassnahmen befindet sich im Anhang.

Kostensenkende Massnahmen

Massnahmen im Bereich Tarife und Preise/Überprüfung der obligatorisch versicherten Leistungen und Konkretisierung der Finanzierung der Krankenversicherung.

Da die parlamentarischen Verhandlungen zu den Gesetzesrevisionen noch nicht weit fortgeschritten waren, entschied der Bundesrat im Jahr 2005, im Rahmen seiner Möglichkeiten auf Verordnungsebene kostensenkende Massnahmen in der Grundversicherung umzusetzen. Er hat dazu zwei Massnahmenpakete geschnürt:

Erstes Paket:

- Erhöhung des Selbstbehalts für Originalmedikamente von 10% auf 20% (wenn ein entsprechendes Generikum besteht),
- Senkung der Höchstvergütungsbeträge für Mittel und Gegenstände um 10% und Herabsetzung des Taxpunktwertes für Laboranalysen um 10%.

Zweites Paket:

- Pilotprojekt für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (Ziel: Verstärkung des Wettbewerbs mit Auswirkung auf die Kosten),
- Überprüfung von Medikamentenpreisen: Dazu hat der Bundesrat Verhandlungen mit der Pharmaindustrie aufgenommen und ein Paket von Massnahmen zur Senkung der Medikamentenpreise vereinbart (Ziel: Häufigere Überprüfung der Preise und schrittweise Annäherung der Preise an das europäische Preisniveau). Das Paket beinhaltet Anpassungen bei der Überprüfung und Festsetzung der Preise für Medikamente. Die Vereinbarungen mit der Pharmaindustrie sollten durch entsprechende Verordnungsänderungen umgesetzt werden.

Im weiteren Verlauf hat der Bundesrat die kostensenkenden Massnahmen auf Verordnungsebene vorangetrieben und in drei weiteren Wellen Massnahmen entschieden:

- Im Juni 2007 entschied der Bundesrat, weitere Massnahmen zur Senkung der Medikamentenpreise im Rahmen seiner Kompetenzen auf Verordnungsebene zu ergrei-

fen, um die Kosten der KV weiter zu senken. Dazu hat er mehrere Massnahmen beschlossen. Bei diesen Massnahmen geht es im Wesentlichen um die Überprüfung der Preise der bestehenden Medikamente in der Spezialitätenliste (SL) nach den WZW-Kriterien und eine neue Preisregelung für Generika.

- Im Jahr 2009 entschieden der Bundesrat und das EDI, verschiedene Sofortmassnahmen zur Senkung der Kosten zu treffen. Diese betreffen einerseits die Medikamente und andererseits Laboranalysen: Januar 2009: Anpassung der Analysenliste gemäss WZW-Kriterien; Juli 2009: Preisüberprüfung von rund 2000 Medikamenten und Angleichung der Preise an sechs Vergleichsländer.
- Im Dezember 2010 beschloss das EDI, den Höchstvergütungsbetrag bestimmter MiGel-Produkte zu senken.

Massnahmen im Bereich Aufsicht über die Krankenversicherer/Genehmigung der Prämien

Im April 2006 beschloss der Bundesrat, die Mindestreservesätze der Krankenversicherer zu senken. Damit wollte er den Versicherern einen grösseren Spielraum bei der Festlegung der Prämien einräumen und so einem Prämienanstieg entgegenwirken.

Auf Antrag des EDI beschloss der Bundesrat im Mai 2010 die Aufsicht über die soziale Krankenversicherung zu stärken. Damit sollte unter anderem die Transparenz erhöht und der Wettbewerb unter den Krankenversicherern verstärkt sowie die Solvenz der Versicherer sichergestellt werden. Auf Verordnungsebene wurden dazu in einem ersten Schritt die Anlagenvorschriften für Krankenversicherer verschärft.

Massnahmen zur Qualitätssicherung und Erhöhung der Qualität der obligatorisch versicherten Leistungen

Neben den kostensenkenden Massnahmen ergriff der Bundesrat eine Reihe von Massnahmen auf Verordnungsebene zur Sicherstellung der Qualität der OKP-Leistungen. Die Aktivitäten bestanden insbesondere darin, Grundlagen bzw. Indikatoren und Statistiken für die Überprüfung der Qualität bereitzustellen und eine Qualitätsstrategie für die Zukunft zu entwickeln:

- Monitorings und Evaluationen: Zwischen 2004 und 2010 hat das BAG eine Reihe von Monitorings und Evaluationen durchführen lassen, mit denen unter anderem die Qualität der Leistungen in der OKP überprüft wird (vgl. Kap. 2.1.1)
- Qualitätsindikatoren der Spitäler: Im Jahr 2006 gab das BAG eine Publikation zu Kennzahlen der Schweizer Spitäler mit jährlicher Aktualisierung heraus. Die Kennzahlen beinhalten Indikatoren zum Leistungsangebot, zum Personalbestand und zu den Finanzen der Spitäler. Im Zuge der Diskussionen um die Revision der Spitalfinanzierung liess das BAG im Jahr 2006 Grundlagen zu Qualitätsindikatoren im Spitalbereich erarbeiten: 2007: Pilotprojekt zur Erhebung und Veröffentlichung von Qualitätsindikatoren im Spitalbereich, 2009: Publikation Qualitätsindikatoren im Spitalbereich.
- Qualitätsstrategie des Bundes: Im Oktober 2009 legte der Bundesrat auf Anstoss des Ständerats eine Qualitätsstrategie vor. Hintergrund dieser Strategie ist die Evaluation der PVK (2007), die feststellt, dass der Bund seine Verantwortung im Bereich

der Qualitätssicherung nicht genügend wahrnimmt. Daraufhin fand eine Aussprache zwischen EDI und der GPK-S statt, in der das weitere Vorgehen erörtert wurde. Die Qualitätsstrategie sieht unter anderem Anreize zur Sicherung der Qualität, die Sicherstellung des Informationsaustauschs zwischen den verschiedenen Akteuren, die Verankerung der Qualitätssicherung in der Ausbildung von medizinischem Personal und die Förderung der Eigenverantwortung von Patienten und Patientinnen vor (Eidg. Departement des Innern 2009). Bis dato wurden noch keine Massnahmen der Qualitätsstrategie umgesetzt.

- Momentan ist das BAG in Erfüllung verschiedener parlamentarischer Vorstösse (Motion 10.3451 Für eine effektive nationale Health-Technology-Assessment-Agentur; Motion 10.3353 Qualitätssicherung OKP) daran, im Rahmen eines HTA-Konzeptes Zielgruppen, methodische Arbeitsweisen, Trägerschaft und Finanzbedarf eines HTA-Institutes zu klären. Dies ist gemäss EDI eine Priorität des Departementsvorstehers.

2.4.5 Rolle des Vorstehers des EDI

Gemäss Aussagen des GS EDI hat der Vorsteher des EDI eine Schlüsselrolle bei der Planung und Vorbereitung von Gesetzesvorlagen in der KV. Er initiiert strategische Diskussionen im Bundesrat und steht im engen Kontakt mit dem BAG. Mit dem Amt diskutiert der Departementschef mögliche Strategien und Massnahmen. Gemäss GS EDI waren die Departementsvorsteher sehr aktiv und setzten wichtige Impulse. In der Krankenversicherung ergriffen die Departementschefs beispielsweise die Initiative für das Aufsichtsgesetz und die dringlichen Massnahmen zur Kosteneindämmung.

2.4.6 Einfluss des Parlaments und weiterer Akteure auf die strategische Planung des Bundesrats

Das Parlament und weitere Akteure (Kantone, Versicherer, Verbände der Leistungserbringer, Sozialpartner etc.) haben die strategische Planung auf verschiedenen Ebenen beeinflusst und geprägt:

- *Strategieentscheide*: Nachdem der Bundesrat seine Strategie nach dem Scheitern der 2. KVG-Revision entworfen hatte (vgl. Kap. 2.2.2), führte der Departementsvorsteher im Jahr 2004 15 Hearings mit den wichtigsten Akteuren durch. Gemäss Aussagen des Bundesrates – anlässlich der Anhörungen durch die Geschäftsprüfungskommission beider Räte vom Mai 2011 – war die Strategie des Bundesrates, das System zu optimieren und kostendämpfende Elemente zu stärken, in dieser Anhörungsrunde weitgehend unbestritten. Ein radikaler Systemwechsel wurde nicht verlangt.
- *Massnahmen auf Gesetzesebene*: Das Parlament übte zum Teil durch Vorstösse einen Einfluss auf die Planung von Vorlagen des Bundesrates aus (z. B. Postulate SGK-N und Humbel zur Stärkung der Aufsicht der Krankenversicherer). Der Bundesrat berücksichtigte in seinen Vorlagen in der Regel auch parlamentarische Vorstösse (z. B. Managed Care Vorlage, Vorlage Spitalfinanzierung). Auch andere Akteure nahmen auf die strategische Planung des Bundesrates Einfluss. Aufgrund von Konsultationen (Hearings) und Vernehmlassungen zu den Gesetzesrevisionen in der

Untersuchungsperiode ist der Bundesrat zum Teil auf Einwände und Neuanschläge der Stakeholder eingegangen. Bei der Spitalfinanzierung wurde beispielsweise von einigen Seiten statt der dual-fixen Finanzierung eine monistische Finanzierung gewünscht. Diesen Vorschlag nahm der Bundesrat insofern auf, als dass er in der Botschaft den Auftrag für einen Vorschlag für ein monistisches Finanzierungssystem festschrieb. Die Kantone äusserten in Bezug auf die Spitalfinanzierung Bedenken, dass die Umsetzung nicht in der vorgeschlagenen Frist möglich sei. Diesen Bedenken kam der Bundesrat mit einer Fristverlängerung entgegen.

- *Massnahmen auf Verordnungsebene:* Die Planung und der Erlass von Ausführungsbestimmungen wurde gemäss Interviewaussagen stark von Parlament und anderen Akteuren beeinflusst. Das Parlament übte z. B. bei den Anpassungen der Medikamentenpreise, der Qualitätssicherung, der Transparenz der Aufsicht und der Vergütung von Arzneimitteln ausserhalb der Spezialitätenliste über entsprechende Vorstösse politischen Druck aus. Auch Bundesgerichtsentscheide führten häufig zu einem Erlass von Ausführungsbestimmungen (z. B. Assuraentscheid, psychogeriatrische Grundpflege, Offlabel-Use, Schwellenwerte für Medikamente ausserhalb der Spezialitätenliste). Daneben nahmen parlamentarische Untersuchungen auf Anstoss der GPK Einfluss auf Massnahmen auf Verordnungsebene. Zwei Beispiele sind die Berichte zur Rolle des Bundes bei der Qualitätssicherung nach KVG (PVK 2007) und zur Bestimmung und Überprüfung ärztlicher Leistungen in der OKP (PVK 2008). Andere Akteure haben die Ausführungsbestimmungen weniger beeinflusst. Laut Interviewaussagen werden die Stakeholder je nach Thema zur Stellungnahme angefragt. Teilweise bringen sich die Akteure auch selbst in die Prozesse ein. santésuisse initiierte beispielsweise einen Auslandspreisvergleich für Medikamente, um Massnahmen voranzutreiben.

2.4.7 Information

Der Bundesrat informiert die Öffentlichkeit im Rahmen von Botschaften, Medienmitteilungen, öffentlich zugänglichen Berichten und Fachartikeln (Soziale Sicherheit) regelmässig über Revisionsprojekte, Erlasse von Ausführungsbestimmungen in der Krankenversicherung. Mit der Botschaft «Strategie und dringliche Punkte» (Bundesrat 2004a) und den aktuellen «gesundheitspolitischen Prioritäten» (EDI 2011) veröffentlichte der Bundesrat auch zwei strategische Grundsatzdokumente.

Das Parlament und die Kommissionen werden vom Bundesrat und den Bundesbehörden durch Sitzungen in den Kommissionen über die strategische Planung informiert. Über wichtige Massnahmen auf Verordnungsebene informiert der Bundesrat das Parlament mittels Informationsnotizen. Kanäle für die Kommunikation mit anderen Akteuren sind regelmässige Sitzungen des BAG mit den Kantonen und den Versicherern, Vernehmlassungsverfahren, informelle Konsultationen (bzw. Anhörungen) der Interessensvertreter sowie strategische Diskussionen im Rahmen des nationalen Dialogs Gesundheitspolitik.

3 Beurteilung der strategischen Steuerung der KV durch den Bundesrat

Bei der Beurteilung der strategischen Analyse stehen folgende Fragen im Vordergrund:

- Verfügen die Bundesbehörden über geeignete, ausreichende und kohärente Instrumente und Prozesse zur Analyse der Herausforderungen und der Wirkungen geplanter sowie umgesetzter Massnahmen?
- Haben die Bundesbehörden die sich stellenden strategischen Herausforderungen rechtzeitig und angemessen erkannt? Haben sie das Parlament, die Kantone und die Öffentlichkeit angemessen über die Ergebnisse der strategischen Analyse informiert?
- Welches sind die Stärken und Schwächen der strategischen Analyse der K? Welcher Verbesserungsbedarf besteht?

3.1 Strategische Analyse

3.1.1 Durchführung der strategischen Analyse

Instrumente

Die Bundesbehörden verfügen prinzipiell über geeignete Instrumente zur Analyse der Herausforderungen und der Wirkungen von bestehenden und geplanten Massnahmen. Positiv zu würdigen ist die breite Wirkungsanalyse des KVG, welche bereits vor der Untersuchungsperiode stattgefunden hatte und in die Untersuchungsperiode hinein reichte. Auch die OECD/WHO-Studie (2006) liefert eine Gesamtschau der Herausforderungen in der Krankenversicherung. Für die in der Untersuchungsperiode beschlossenen Massnahmen auf Gesetzesebene wurden entsprechend der Vorgabe im KVV begleitende Wirkungsanalysen beauftragt (Wirkungsanalyse Spitalfinanzierung geplant, Monitoring Prämienverbilligungen bereits bestehend) Zudem besteht seit dem Jahr 2006 ein Internetmonitoring für die Kostenentwicklung in der Krankenversicherung. Zum Teil fehlt für die Wirkungsanalyse allerdings eine geeignete Datengrundlage. Insbesondere existieren keine ausreichenden Daten über die ambulanten Leistungen in der Krankenversicherung sowie über die Medikamentenpreise. Dies bestätigt auch das BAG in den Interviews. Auch für den stationären Bereich fehlen zum Teil notwendige Datengrundlagen. Eine Person ist z. B. der Ansicht, dass die Datengrundlagen für ein Monitoring der Wirkungen aus der Spitalfinanzierung nicht ausreichen. Zum Monitoring der Kostenentwicklung kritisieren einzelne befragte Personen, dass sich dieses Instrument auf Daten von santésuisse stütze und damit erstens nur 90% der Versicherer abgedeckt seien und zweitens die Unabhängigkeit der Datengrundlage nicht gewährleistet sei. Aus Sicht des Evaluationsteams sind diese Einschätzungen zum Teil gerechtfertigt. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass die gesetzlichen Grundlagen für die Erhebung und Weitergabe von Daten der Leistungserbringer im Bundesstatistikgesetz (BstatG; SR 431.01) nicht präzise genug waren und somit ein gewisses Hindernis darstellten. Der Bund hat inzwischen auf eine Verbesserung dieser Situation hingewirkt, indem im Rahmen der Gesetzesrevision zur Spitalfinanzierung die Statistikaufgabe im KVG verankert wurde (Art. 22 und 23 KVG). Bezüglich des Kostenmonitorings konnte gemäss BAG inzwischen auch eine vertragliche Lösung gefunden werden, wonach Versicherer, die nicht Mitglied von

santésuisse sind, ihre Daten auf freiwilliger Basis zugunsten einer Integration ins Kostenmonitoring zur Verfügung stellen.

Die Bundesbehörden verfügen laut eigenen Aussagen über wenig prospektive Instrumente zur Analyse der Wirkungen von geplanten Massnahmen. Positiv zu beurteilen ist jedoch die Forschungsreihe zu den für eine dritte KVG-Revision geplanten Massnahmen zwischen 2002 und 2004, im Rahmen derer die wichtigsten gesetzlichen Massnahmen in der Untersuchungsperiode behandelt wurden (monistische Spitalfinanzierung, Managed Care, Kostenbeteiligung, Kontrahierungszwang, Pflegefinanzierung, Risikoausgleich). Von einzelnen Interviewpartnern wird jedoch moniert, dass die möglichen Auswirkungen der neuen Spitalfinanzierung nicht genügend im Voraus beleuchtet wurden. Aus Sicht des Evaluationsteams wurden in der Untersuchungsperiode kaum wissenschaftliche Grundlagen für weitere Massnahmen, zum Beispiel im Rahmen der dringlichen Massnahmen, erarbeitet. Für die Weiterentwicklung der KVG hat die Forschung daher seit den Vorlagen für die KVG-Revision im Jahr 2004 nicht sehr viel beigetragen. Das BAG merkt dazu an, dass Folgenabschätzungen bei der Geschwindigkeit des politischen Fahrplans meist zu spät kommen, oder die analysierte Massnahme nicht mehr der später beschlossenen Massnahme entspricht. Diese Bedenken sind aus Sicht des Evaluationsteams für Detailabschätzungen berechtigt, jedoch wäre jeweils zu überprüfen, ob die möglichen Auswirkungen auf übergeordneteren Ebenen beleuchtet werden könnten.

Die Analyseinstrumente wurden in den letzten Jahren ausgebaut und verbessert. Insbesondere im Bereich der Datengrundlagen haben die Bundesbehörden Verbesserungen angestrebt. Dies betrifft vor allem Daten und Statistiken im stationären Bereich. Im ambulanten Bereich sind – seit mit der Vorlage der Spitalfinanzierung die gesetzlichen Grundlagen geschaffen wurden – auch Verbesserungen in der ambulanten Statistik in der Planung. Weitere Verbesserungen der Analyseinstrumente wurden durch die Verbesserung des Monitorings der Kostenentwicklung, dem Kostenprognosemodell und dem Monitoring Analyseliste erzielt. Die Bestrebungen des Bundesrates, eine eigene Datenbasis bei den Bundesbehörden für die kurzfristige (unterjährige) Kostenentwicklung aufzubauen, sind mit der Ablehnung der Vorlage der dringlichen Massnahmen im Parlament gescheitert. Der Aspekt der Datengrundlagen wurde zudem im Strategieprojekt nationale Gesundheitsstrategie im Rahmen des Dialogs nationale Gesundheitspolitik behandelt.

Trotz der positiven Entwicklung besteht bei den Instrumenten der strategischen Analyse noch Verbesserungsbedarf. Bei den Datengrundlagen sind – auch gemäss Interviewpartner – im Bereich der Entwicklung der Medikamentenpreise Datengrundlagen zu schaffen. Auch die Bestrebungen des BAG sowie des BFS, die Datengrundlagen im ambulanten Bereich zu verbessern, sind dringend notwendig, und eine unabhängige Datenbank für die Kostenentwicklung wäre wünschenswert. Insgesamt sind die notwendigen Datengrundlagen zu fragmentiert, um eine Gesamtschau zu ermöglichen.

Zudem bestehen verschiedene Hinweise für einen Forschungsbedarf in der KV. Einige Interviewpartner sprechen das Thema der Rationierungsfrage an, zu der es die ethischen Aspekte und Vorstellungen der Versicherten zu analysieren gäbe. Damit zusammen hängen auch weitere Themen, die im Forschungskonzept 2008–2011 vorgesehen, jedoch noch wenig oder gar nicht verfolgt wurden (Entwickeln und Testen von Kriterien für die Priorisierung von medizinischen Leistungen, Instrumente zur Evaluation von Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistungen). Aus Sicht einer befragten Person sind die Auswirkungen der demografischen und gesellschaftlichen Entwicklungen auf die Krankenversicherung vertieft zu analysieren. Gemäss BAG wäre mehr Grundlagenforschung im Bereich der Krankenversi-

cherung wünschenswert. Forschung, die in diese Richtung geht, wird zum Teil durch das Obsan durchgeführt.

Festzuhalten ist, dass kein explizites Konzeptpapier besteht, das die Ziele, Instrumente, die Organisation, die Ressourcen und den Handlungsbedarf der strategischen Analyse aufzeigt. Das Konzept ist lediglich ansatzweise in den Ressortforschungsprogrammen des BAG beschrieben. Auch gemäss einem Interviewpartner ist das Konzept wenig transparent und – falls ein richtiges Konzept besteht – nicht gut kommuniziert.

Die politische Relevanz und die Kohärenz der vorhandenen Analyseinstrumente können insgesamt als mittelmässig beurteilt werden:

Politische Relevanz: Die Analyse der Herausforderungen ist stark auf das Ziel der Kosteneindämmung fokussiert. Massgebende Instrumente sind dabei das Monitoring Kostenentwicklung sowie die Wirkungsanalysen der umgesetzten Massnahmen. Zu kritisieren ist, dass der Fokus stark auf Kosteneindämmung und weniger auf Effizienzgewinne gelegt wurde. Auch wurde weniger Forschung zur Weiterentwicklung der Krankenversicherung unternommen (prospektive Forschung). Zwar war dies in den strategischen Amtszielen des BAG festgehalten, sie wurden jedoch nur stiefmütterliche umgesetzt. Dem BAG ist diesbezüglich zu Gute zu halten, dass es ihm laut eigenen Aussagen für die prospektive Forschung an Ressourcen mangelt. Des Weiteren ist zu bemängeln, dass die Kostenentwicklung in der Krankenversicherung sowie die Qualität der Leistungen (insbesondere in der ambulanten Versorgung) mangels verfügbarer Daten nicht sehr differenziert untersucht werden können.

Innere Kohärenz: Inhaltlich sind die Instrumente auf die Auswirkungen der Massnahmen und die identifizierten Herausforderung ausgerichtet. Sie bauen grundsätzlich aufeinander auf. Die statistischen Grundlagen fliessen in die Forschung und Prognosen ein, und die Ergebnisse werden in Berichten des Bundesrats, Aussprachepapieren und Botschaften eingespeist. Die notwendigen Datengrundlagen zur Krankenversicherung sind allerdings bei verschiedenen Akteuren verteilt und bieten keine kohärente Gesamtschau.

Prozesse

Für die strategische Analyse der Krankenversicherung sind in erster Linie die Bundesbehörden verantwortlich. Das BAG ist für die Durchführung von Wirkungsanalysen und Forschungsprojekten verantwortlich und erarbeitet im Auftrag des Vorstehers des EDI, des Bundesrates oder des Parlaments Analysen und Berichte. Darüber hinaus ist es für verschiedene Statistiken im direkten Zusammenhang mit der obligatorischen Krankenversicherung (OKP) verantwortlich. Das BFS ist für weitere Datengrundlagen zuständig.

Das BAG arbeitet bei der strategischen Analyse mit Partnern zusammen (Kantone, GDK, santésuisse, Forschungsinstitute, FMH etc.). Die Ergebnisse der Analyse werden in der Regel publiziert und im Rahmen von Revisionsprojekten in den Botschaften aufgegriffen (z. B. Wirkungsanalyse KVG).

Die Stakeholder werden beim regelmässigen Austausch sowie bei ausserordentlichen Sitzungen in die strategische Analyse einbezogen. Sie können zum Teil auch bei Forschungsprojekten Einfluss auf die Analyse nehmen. Teilweise ist der Einbezug der Stakeholder noch ausbaufähig: Gemäss EDI und BAG werden die Akteure bereits in die strategische Analyse eingebunden, es besteht jedoch die Absicht, dies noch zu verstärken. Laut einer befragten Person ist es auch nicht gelungen, im Dialog mit den Stakeholdern den notwendigen Konsens in der Analyse zu erreichen, um Massnahmen entsprechend anzupacken. Die GDK merkt an, dass die Kantone nicht genügend konsultiert werden, wenn es um ihre Praxiser-

fahrungen in der Gesundheitsversorgung geht. Die Analyse der Bundesbehörden geschieht aus Sicht der Kantone daher zu abgehoben von den realen Gegebenheiten. Einzelne Stakeholder wie die Versicherer, haben durch die Erarbeitung von eigenen Grundlagen die Analyse aktiv beeinflusst.

Das Parlament übte über Vorstösse zur Erarbeitung von Berichten einen Einfluss auf die strategische Analyse der Bundesbehörden aus. Gemäss Interviewaussagen beantragt die SGK-S häufig Zusatzberichte im Zusammenhang mit Botschaften, da die Wirkungen nicht klar seien. Das BAG sieht das Parlament als einer der treibenden Motoren bei der strategischen Analyse, das den Bundesbehörden eine Vielzahl von Aufträgen gibt. Dies deutet darauf hin, dass die strategische Analyse durch den Bundesrat und die Bundesbehörden zum Teil lückenhaft erfolgt ist.

Die Zuständigkeiten und Prozesse der strategischen Analyse durch die Bundesbehörden sind prinzipiell als geeignet zu beurteilen. Die Federführung des BAG bei der Erarbeitung von Grundlagen ist im Sinne einer Koordination und Gesamtübersicht zweckmässig. Der Einbezug der anderen Player könnte gemäss mehreren befragten Personen noch verstärkt werden. In diesem Zusammenhang ist der Dialog nationale Gesundheitspolitik ein geeignetes Instrument für die Abstimmung zwischen den Kantonen und dem Bund. Gemäss BAG und den Kantonen läuft dieser jedoch teilweise schleppend. Darüber hinaus braucht es weitere Instrumente, bei denen auch andere wichtige Player wie die Versicherer, die Ärzteschaft, die Pflegeverbände etc. einbezogen werden. Solche Instrumente werden zwar punktuell eingesetzt (z. B. Diskussion der OECD-WHO-Studie), sind jedoch nicht institutionalisiert.

3.1.2 Strategische Herausforderungen

Das EDI und die Bundesbehörden haben die sich für die Krankenversicherung stellenden Herausforderungen im Wesentlichen erkannt. Die vom Bundesrat gesetzten Prioritäten stimmen mit den identifizierten Herausforderungen überein.

Der Bundesrat hat das Problem des Kostenwachstums aufgrund einer steigenden Zahl der Leistungsanbieter, der Fehlanreize zu Mehrleistungen und der Ausweitung des Leistungskatalogs durch den medizinisch-technischen Fortschritt bereits früh erkannt und als prioritär eingestuft. Die identifizierten Herausforderungen waren Ergebnis der breiten Wirkungsanalyse des KVG und wurden später durch die OECD/WHO-Studie nochmals bestätigt. Auch aus Sicht einzelner Interviewpartner hat die Analyse von verschiedenen Seiten ein kongruentes Bild über die Herausforderungen und Probleme in der Krankenversicherung gezeichnet. Aufgrund dieser Herausforderungen hat der Bundesrat seine KVG-Revisionen und Massnahmen auf Verordnungsebene geplant und das Monitoring der Kostenentwicklung verbessert.

Es gibt jedoch auch Hinweise darauf, dass der Bundesrat und die Bundesbehörden, die sich stellenden Herausforderungen in Bezug auf die Kostenentwicklung teilweise nicht richtig eingeschätzt haben:

- Insbesondere weisen einzelne Befragte darauf hin, dass der Bundesrat und die Bundesbehörden die zukünftige Kostenentwicklung unterschätzen. Aufgrund des technischen Fortschritts dränge sich die Frage der Rationierung von Leistungen bzw. eine Diskussion über den Zugang zu Leistungen der Spitzenmedizin über die Grundversicherung auf. Dieser Diskussion sei der Bund bisher eher aus dem Weg gegangen. Gemäss BAG trifft diese Aussage nicht zu. Die Kommission für Grundsatzfragen

habe der Krankenversicherung im Jahr 2001 zwei Studien in Auftrag gegeben, die die Frage beantworten sollen, ob in der Schweiz eine sogenannte implizite Rationierung von medizinischen Leistungen verbreitet sei. Der Bund stelle sich auf die Position, dass die Frage der Rationierung von Leistungen nicht im Fokus der Bundesbehörden stehe, solange das offensichtlich vorhandene Rationalisierungspotenzial nicht ausgeschöpft sei.

- Eine Person merkt in dem obigen Zusammenhang an, dass die Nutzenseite der Leistungen der Krankenversicherung wenig beleuchtet wurde. Statt einer reinen Kostenbetrachtung müssten die Wirkungen auf die Gesundheit je Input betrachtet werden. Das BAG ist dazu der Meinung, dass der Nutzen einer Leistung im Rahmen der WZW-Beurteilung berücksichtigt wird.
- Eine Person weist darauf hin, dass die Auswirkungen von anderen Kostentreibern wie demografischen und gesellschaftlichen Trends auf die Krankenversicherung nicht systematisch analysiert wurden.
- Eine Person ist der Meinung, dass die Probleme der Krankenversicherung zu sehr losgelöst von der Praxis analysiert wurden. Diese Person sieht die wahren Probleme in der Krankenversicherung mehr im Vollzug als im System (z. B. veraltete Tarife, die zu Fehlanreizen führen, mangelnde Aufsicht der Leistungserbringer).

Die Diskussion um den Zugang zu kostenintensiven Leistungen der Krankenversicherung war aus Sicht des Evaluationsteams tatsächlich nur sehr wenig Gegenstand der Forschung des BAG. In dem Zusammenhang hatte auch die Evaluation der PVK (2008) zur Überprüfung der ärztlichen Leistungen in der OKP darauf hingewiesen, dass für das «Appraisal» (Beurteilung der Angemessenheit der öffentlichen Finanzierung der Leistung) eine nationale Gesundheitspolitik mit Bezugsgrössen fehle, an denen die Leistungsentscheide orientiert werden könnten.

Durch die starke Fokussierung der Analyse auf das Kostendämpfungsziel stellt sich auch die Frage, inwieweit andere Herausforderungen übersehen wurden. Strategischer Handlungsbedarf ist gemäss einzelnen Hinweisen auch bei den anderen beiden Zielen des KVG zu orten. So deutet beispielsweise ein Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S, 2007) auf einen Handlungsbedarf bei der Qualitätssicherung hin. Sporadisch wurde das Thema der ungleichen Belastung der Haushalte durch die Krankenversicherung im Rahmen von Vorstössen oder parlamentarischen Initiativen der SGK-N aufgegriffen (z. B. Motion 02.3641 «Allein stehende Personen in Artikel 104 KVV», SGK-N, 00.079).

Des Weiteren hat sich im Zusammenhang von bereits bestehenden Gesetzen und Ausführungsbestimmungen weiterer Handlungsbedarf gezeigt. Auf diesen Handlungsbedarf machten parlamentarische Vorstösse und parlamentarische Untersuchungen sowie Bundesgerichtsentscheide aufmerksam. Zu nennen sind hier die Themen Aufsicht der Krankenkassener und Prämien genehmigung, die ambulante Spitalfinanzierung, die Konsolidierung des TARMED und die Höchstvergütung im Zusammenhang mit Medikamenten von seltenen Krankheiten (Orphan Drugs).

3.1.3 Information

Die Information der Bundesbehörden zur strategischen Analyse ist teils positiv zu werten, teilweise sind jedoch auch Mängel erkennbar. Positiv zu werten ist, dass das BAG die Analysen systematisch über die Webseite des BAG, in Medienmitteilungen und in der Fach-

zeitschrift «soziale Sicherheit» veröffentlicht. Die Stakeholder werden zudem in ordentlichen und ausserordentlichen Sitzungen sowie Hearings und Konsultationen über die Ergebnisse der strategischen Analyse informiert. In der SGK-S wird allerdings kritisiert, dass die Analysen in den Botschaften nicht ausführlich genug seien. Teilweise müssten Zusatzberichte verlangt werden.

Zu bemerken ist, dass die Informationen nicht in einer Gesamtschau verfügbar sind. Die Ergebnisse finden sich punktuell in den Analysen und Berichten und werden im Hinblick auf Revisionsprojekte wieder aufbereitet. Auf der Homepage des BAG erscheinen die Analysen und Berichte wenig strukturiert und lassen kein Konzept erkennen. Dies hängt sicherlich damit zusammen, dass die strategische Analyse in der Untersuchungsperiode punktuell erfolgte. Dennoch wäre eine Übersicht über die durchgeführten Analysen und die Erkenntnisse zu den Auswirkungen von beschlossenen und geplanten Massnahmen und zu den Herausforderungen in der Krankenversicherung hilfreich. So merkt auch eine befragte Person an, dass die strategische Analyse schlecht kommuniziert sei.

3.1.4 Fazit

Die strategische Analyse der Krankenversicherung durch die Bundesbehörden ist teils positiv zu bewerten, teils besteht noch Verbesserungsbedarf.

- Die Behörden setzen die richtigen Instrumente für die strategische Analyse ein und verfügen über ein breites Spektrum an geeigneten Analyseinstrumenten (Analysen und Berichte, Monitoring Kostenentwicklung, weitere Monitorings und Evaluationen). Ein Problem ist jedoch, dass den Bundesbehörden zur Analyse der Herausforderungen und den Auswirkungen der durchgeführten und geplanten Massnahmen zum Teil wichtige Datengrundlagen fehlen. Zum Teil kann dies darauf zurückgeführt werden, dass dem Bund bis zur Reform der Spitalfinanzierung präzise gesetzliche Grundlagen dazu fehlten.
- Positiv zu würdigen ist, dass die Analyseinstrumente in den letzten Jahren weiterentwickelt und stets verbessert wurden. Hervorzuheben ist das Monitoring der Kostenentwicklung und die Verbesserung der Datengrundlagen und Indikatoren zur Qualität im stationären Bereich.
- Die federführende Stellung des BAG in der strategischen Analyse ist sinnvoll und hat sich grundsätzlich bewährt. Der bereits angedachte stärkere Einbezug der interessierten Kreise in die Analyse ist im Sinne des politischen Prozesses sowie der Gesamtsicht auf die Herausforderungen wünschenswert.
- Der Bundesrat hat die sich für die Krankenversicherung stellenden Herausforderungen rechtzeitig erkannt (insbesondere durch die Wirkungsanalyse des KVG). In der Untersuchungsperiode war die strategische Analyse jedoch eher rückblickend statt prospektiv ausgerichtet. Sie erfolgte vor allem punktuell (Analyse von umgesetzten Massnahmen) und reaktiv (auf parlamentarische Vorstösse hin). Aus diesem Grund fehlt eine aktuelle Gesamtschau der Herausforderungen in der Krankenversicherung, und es stellt sich die Frage, ob neue Herausforderungen in der Krankenversicherung übersehen wurden.

Aufgrund der festgestellten Mängel in der strategischen Analyse lässt sich folgender Verbesserungsbedarf ableiten:

- Die Datengrundlagen und Indikatoren (insbesondere im ambulanten Bereich) sind weiter zu verbessern.
- Die Forschung ist vermehrt prospektiv in Richtung Trends und mögliche Auswirkungen auf die Krankenversicherung auszurichten. Zudem sollten die Kostentreiber in der Krankenversicherung differenziert und auch im Hinblick auf ihren Outcome analysiert werden. Wünschenswert wäre, eine aktuelle Gesamtanalyse der Krankenversicherung durchzuführen. Mit der beauftragten Aufdatierung der OECD/WHO-Studie ist bereits ein erster Schritt in diese Richtung getan
- Die Stakeholder sollten verstärkt in frühen Phasen der strategischen Analyse einbezogen und die Ergebnisse gemeinsam diskutiert werden.
- Die Informationen zur strategischen Analyse könnten durch ein Konzeptpapier und eine jeweils aktualisierte Gesamtschau der Ergebnisse verbessert werden.

3.2 Strategische Planung

Bei der Beurteilung der strategischen Planung stellen sich folgende Fragen:

- Wie sind die Ziele und die Strategie des Bundesrats angesichts der Herausforderungen, seines Handlungsspielraums und des politischen Umfelds zu beurteilen? Sind die Ziele und die Strategie kohärent? Wie ist die politische Planung des Bundesrats zu beurteilen? Ist sie ziel- und wirkungsorientiert ausgerichtet und kohärent?
- Wie ist die Weiterentwicklung der Gesetzgebung durch den Bundesrat zu beurteilen? Hat der Bundesrat die Reformvorhaben aktiv vorangetrieben? Hat der Bundesrat Dritte ausreichend in die Erarbeitung der Vorlagen miteinbezogen? Sind die Reformvorschläge auf die Herausforderungen abgestimmt, in sich kohärent und auf andere Reformvorhaben abgestimmt?
- Wie sind die Aktivitäten des Bundesrats auf Verordnungsebene zu beurteilen? Hat er seinen Handlungsspielraum angemessen umgesetzt?
- Haben die Bundesbehörden das Parlament, die Kantone und die Öffentlichkeit angemessen über ihre strategische Planung informiert
- Welches sind die Stärken und die Schwächen der strategischen Planung in der KV? Welcher Verbesserungsbedarf besteht?

3.2.1 Ziele, Strategie und politische Planung

Strategische Ziele

Die strategischen Ziele des Bundesrats in der KV sind in den Legislaturplanungen festgehalten. Als zentrales Ziel wurde die Kosteneindämmung durch ökonomische Anreize bzw. durch die Korrektur von ökonomischen Fehlanreizen definiert.

Die Ziele der Legislaturplanung haben sehr allgemeinen Charakter. Das Ziel der Kosteneindämmung ist in dieser allgemeinen Form bereits im KVG festgehalten. Es wird daher in den

Legislaturplanungen lediglich wiederholt und nicht weiter konkretisiert und quantifiziert. Die Auffächerung erfolgt erst im Rahmen der Jahresplanung des EDI und des BAG.

Inhaltlich ist Ziel des Bundesrats grundsätzlich positiv zu werten. Es ist auf die identifizierten Herausforderungen durch den Perspektivstab abgestimmt. Allerdings ist das Ziel der Kosteneindämmung sehr einseitig. Positiv zu würdigen ist, dass der Bundesrat kürzlich in einer Kommunikation der künftigen Strategie der Gesundheitspolitik die Ziele der Qualität, Transparenz, Effizienz und Vertrauenssteigerung in den Vordergrund gerückt hat. Diese Elemente sollen einerseits zur Kosteneindämmung beitragen und andererseits sicherstellen, dass sich die Kosteneindämmung nicht zu Ungunsten der Versicherten auswirkt. Damit reagierte der Bundesrat auf die Entwicklungen in der Krankenversicherung, die neben der Kostenentwicklung weiteren Handlungsbedarf aufgezeigt haben. Positiv zu würdigen ist auch, dass diese Ziele nicht mehr nur eine einseitige Wirkungsorientierung auf die Kosten haben. Grundsätzlich könnten diese Ziele jedoch inhaltlich und formal noch stärker ausdifferenziert werden.

Strategie des Bundesrats

Bei seiner Strategie zur Bewältigung der Herausforderungen fokussierte der Bundesrat einerseits auf Reformen des KVG und andererseits auf die Umsetzung von Massnahmen auf Verordnungsebene. Die Strategie des Bundesrates ist nur teilweise explizit ausgeführt und dokumentiert (vgl. Kap. 2.2.1). Klar ist die Strategie des Bundesrates auf Gesetzesebene, für die Massnahmen auf der Verordnungsebene bestand jedoch keine explizite Strategie. Dass es kein Gesamtkonzept für die strategische Steuerung der KV gab, bestätigen auch einzelne Interviewpartner. Die Strategie zur Gesundheitspolitik, die der Departementschef im Jahr 2010 kommunizierte, wurde vom EDI in einem Strategiepapier konkretisiert (EDI 2011) und vom Bundesrat genehmigt. Das Strategiepapier bietet neu eine Übersicht über die geplanten und umgesetzten Massnahmen auf Ebene Gesetz und Verordnung. Insofern stellt dies bereits eine Verbesserung der Situation dar.

Rückblickend waren die getroffenen Massnahmen inhaltlich gut auf die identifizierten Herausforderungen und die gesetzten Prioritäten abgestimmt. Mit den Vorlagen zu Managed Care, Spitalfinanzierung, Vertragsfreiheit und Kostenbeteiligungen zementierte der Bundesrat seine längerfristige Ausrichtung, durch ökonomische Anreize das System zu optimieren und die Kosten in der KV einzudämmen. Flankierend dazu ergriff der Bundesrat auf das Ziel der Kosteneindämmung abgestimmte und wirksame Massnahmen auf Verordnungsebene. Der Bundesrat hat in Bezug auf die Massnahmen auf Verordnungsebene jedoch eher zögerlich agiert und seinen Handlungsspielraum nur teilweise ausgeschöpft.

Die Befragten haben bezüglich der inhaltlichen Strategie unterschiedliche Vorstellungen davon, wie das Ziel der Kosteneindämmung erreicht werden kann. Während die meisten Befragten die Strategie der Systemoptimierung durch weitere Wettbewerbselemente befürworteten, ist die GDK der Ansicht, dass eine verstärkte Regulierung (bei Tarifen und Mengenbeschränkung der Leistungserbringer) eine bessere Strategie wäre. Die GDK ist auch der Meinung, dass die Systemänderungen nicht zielführend seien und das Problem der Kostenentwicklung durch die Umsetzung der notwendigen Massnahmen im Vollzug gelöst werden könnte. Beim Aufsichtsgesetz halten Einzelne die Auslagerung der Verantwortung über die Aufsicht nicht für zweckmässig, Andere sind der Meinung, dass die verstärkte Aufsicht im Widerspruch zum regulierten Wettbewerb steht. Eine Person weist darauf hin, dass in der Krankenversicherung die gesetzlichen Leitplanken für eine inhaltliche Strategie fehlen. Die Ziele des KVG liessen relativ offen, welche Grundsätze verfolgt werden sollen.

Positiv hervorzuheben ist, dass die vom Bundesrat verfolgte Reformstrategie über etappierte Gesetzesrevisionen auf die politischen Rahmenbedingungen abgestimmt war. Mit der Fraktionierung der Massnahmen in mehrere Pakete und Etappen zog er seine Lehren aus dem Scheitern der 2. KVG-Revision und richtete das Vorgehen danach aus. Dass die Vorlagen dennoch lange im Parlament behandelt und auseinander genommen werden, konnte gemäss den meisten befragten Personen nicht vorausgesehen werden. Einzelne Personen sind jedoch der Ansicht, dass die Zahl der gesetzlichen Vorlagen zu hoch war. Eine Person argumentiert, dass die Systemänderungen in der Fülle zu Engpässen in der Umsetzung führen.

Kritisch zu beurteilen ist, dass die auf der Verordnungsebene durchgeführten Massnahmen eine Gesamtstrategie vermissen lassen, welche evtl. früher politischen Druck aufgebaut hätte. Dies wurde mit der im Oktober 2010 und Juni 2011 kommunizierten neuen Strategie bereits verbessert. Die Strategie enthält konkret geplante Massnahmen auf Verordnungsebene (z. B. Laboranalysen, Arzneimittel, Beitrag an Kosten des Spitalaufenthalts)

Politische Planung des Bundesrats

Die politische Planung des Bundesrates auf Ebene der Legislaturplanung weist bezüglich der Krankenversicherung verschiedene Schwächen auf. Erstens sind die Ziele sehr allgemein formuliert und einseitig auf das Kostenziel bezogen. Zweitens enthält die Legislaturplanung 2003–2007 kaum Massnahmen auf Verordnungsebene.

Die politische Planung der Gesetzesrevisionen durch den Bundesrat ist positiv zu würdigen. Der Bundesrat handelte nach dem Scheitern der 2. KVG-Revision rasch und plante das weitere Vorgehen im Rahmen einer Gesamtstrategie. Dabei plante der Bundesrat die Gesetzesrevisionen in zeitlicher und inhaltlicher Hinsicht. Bei der Vorlage zu den dringlichen Massnahmen und dem Aufsichtsgesetz reagierte der Bundesrat auf aktuelle Probleme und nahm seine Führungsverantwortung wahr. Der Departementsvorsteher hatte dabei jeweils eine aktive Rolle.

Auf Verordnungsebene ist die Planung des Bundesrates nicht klar. Laut BAG besteht zwar eine interne Auslegeordnung über die zu ergreifenden Massnahmen. Dennoch ist rückblickend nicht erkennbar, inwiefern der Bundesrat und die Bundesbehörden das Vorgehen systematisch geplant haben. So erfolgten die Massnahmen auch gemäss BAG eher ad hoc und als Reaktion auf auftauchende Probleme und der politischen Rahmenbedingungen. Auch laut Interviewaussagen wurde auf Verordnungsebene ein pragmatisches Vorgehen gewählt: Man ging bei der Ausschöpfung des Handlungsspielraums so weit, wie man glaubte, ohne grössere Blockaden die Massnahmen zeitnah umsetzen zu können. Vor dem Hintergrund des damals bestehenden grossen Drucks aufgrund von steigenden Prämien und der Fülle an Partikularinteressen im Gesundheitswesen, ist dieses Vorgehen zu diesem Zeitpunkt nachvollziehbar. Dennoch kann infrage gestellt werden, ob der Bundesrat und seine Behörden die Massnahmen zur Kosteneindämmung im Rahmen einer Gesamtstrategie nicht langfristiger und systematischer hätten planen und so politischen Druck aufbauen können.

Die strategische Planung des Bundesrats weist zusammenfassend die folgenden Stärken und Schwächen auf:

Stärken:

- Nach dem Scheitern der 2. KVG-Revision ergriff der Bund rasch die Führungsverantwortung und traf eine Richtungsentscheid. Auch bei den dringlichen Massnahmen und dem Aufsichtsgesetz reagierte der Bundesrat auf Anstösse von aussen und übernahm die Führungsverantwortung.

Schwächen:

- Die Ziele der Legislaturplanungen sind einseitig auf das Ziel der Kosteneindämmung fokussiert und zu wenig konkretisiert.
- Bei den Massnahmen auf Verordnungsebene handelten der Bundesrat und die Bundesbehörden stärker situativ und reaktiv. Diese Massnahmen hätten systematischer geplant und früher in Angriff genommen werden können, um bereits früh politischen Druck auszuüben.

3.2.2 Vorbereitung von Gesetzesrevisionen

Die Vorbereitung der Gesetzesrevisionen in der Krankenversicherung durch den Bundesrat ist mehrheitlich positiv zu beurteilen:

- Wie erwähnt nahm der Bundesrat bei den Gesetzesrevisionen seine Führungsverantwortung wahr und hat die Gesetzesrevisionen aktiv voran getrieben:
 - Nach dem Scheitern der 2. KVG-Revision handelte der Departementsvorsteher des EDI rasch und beauftragte das EDI, ein Aussprachepapier zuhanden des Bundesrats zu erstellen. Aufgrund der Diskussionen mit dem Bundesrat fällte er den Richtungsentscheid zum weiteren Vorgehen.
 - Der Auslöser für die Vorlage zu den dringlichen Massnahmen zur Eindämmung der Kosten waren der ins Stocken geratene parlamentarische Prozess zu den zwei Reformpaketen und der drohende Prämienanstieg. Auch hier ergriff der Departementsvorsteher die Initiative und definierte die Inhalte der Gesetzesvorlage.
 - Hintergrund der Vorlage zum neuen Aufsichtsgesetz waren Insolvenzfälle bei Krankenkassen, die angespannte finanzielle Situation der Krankenversicherungen und schliesslich zwei vom Bundesrat angenommenen Postulate. Der Departementschef entschied, in diesem Fall, nach Diskussionen mit dem Amt eine Gesetzesvorlage zu erstellen, und liess ein Aussprachepapier an den Bundesrat erarbeiten. Er definierte die Ausrichtung und den Inhalt der Gesetzesvorlage.
- Die interessierten Kreise konnten im Rahmen von Vernehmlassungen und runden Tischen und im Rahmen des Dialogs mit dem BAG Einfluss auf die konkrete Ausgestaltung der Revisionsvorlagen nehmen. Die Stakeholder hatten gemäss den Interviews ausreichend Möglichkeiten für eine Stellungnahme. Bei den dringlichen Massnahmen und dem Aufsichtsgesetz sei der Zeitraum allerdings etwas knapp gewesen. Der Bundesrat passte seine Vorlagen aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse nur zum Teil an, häufig hielt er trotz mehrfachen Gegenmeinungen auch an seinen Vorschlägen fest. Beispielsweise behielt der Bundesrat bei der Vorlage zu den dringlichen Massnahmen zur Kosteneindämmung stark umstrittene Massnahmen wie den Vorschlag zur Steuerung der Versorgung im spitalambulanten Bereich bei. Der Einfluss des Parlaments bei der Planung der Gesetzesvorlagen ist sehr hoch. Gemäss Interviewaussagen werden die parlamentarischen Vorstösse immer in die Gesetzesvorlagen aufgenommen. Auch die Anliegen der Kantone und der Versicherer würden häufig aufgenommen. So hätten die Kantone und Versicherer bei der

Vorbereitung der Vorlage zur Spitalfinanzierung stark mitgewirkt. Den grössten Einfluss auf die Gesetzesvorlagen haben gemäss BAG jedoch die Kommissionen beider Räte, wo die meisten Änderungen an den Vorlagen gemacht wurden. Dies ist wohl auch der Grund, weshalb die Stakeholder stärker in der Parlamentarischen Debatte als bei der Vorbereitung der Vorlagen Einfluss nehmen.

- Die Botschaften des Bundesrates waren mit Ausnahme des Aufsichtsgesetzes zu den strategischen Zielen des Bundesrats kohärent. In zeitlicher Hinsicht waren sie grösstenteils auf den politischen Prozess abgestimmt. Zum Teil war der zeitliche Fahrplan jedoch sehr eng, und der Termin zum Erlass der Botschaft konnte nicht eingehalten werden (z. B. Pflegefinanzierung).
- Die Entscheidungsgrundlagen für das Parlament, welche der Bundesrat im Rahmen der Botschaften und Berichte zur Verfügung stellte, waren nicht immer ausführlich genug ausgearbeitet. Für viele Themen lagen zwar detaillierte Forschungsberichte, die vom Bundesrat im Rahmen der Planung der 3. KVG-Revision in Auftrag gegeben worden waren, vor. Bei einzelnen Vorlagen fühlte sich die GPK-S jedoch nicht hinreichend über die möglichen Auswirkungen informiert (z. B. Auswirkungen der freien Spitalwahl auf die Steuer- und Prämienzahler). Bei der Vorlage zu den dringlichen Massnahmen fielen die Ausführungen zu den Auswirkungen der einzelnen Massnahmen eher knapp aus. Gemäss GDK waren die Vorlagen teilweise nicht ausgereift genug (z. B. Managed Care ohne verfeinerten Risikoausgleich, Spitalfinanzierung ohne Sicherungssystem bezüglich Kostenanstieg).

Insgesamt hat der Bundesrat seinen Handlungsspielraum hinsichtlich der Weiterentwicklung der Gesetzgebung gut ausgeschöpft. Weitere Aktivitäten auf der Gesetzesebene hätten – auch aus Sicht einiger Interviewpartner – einerseits das Parlament überfordert und andererseits nicht durch den Vollzug bewältigt werden können. Das Scheitern einzelner Vorlagen hätte durch den Bundesrat wohl kaum verhindert werden können. Einzig bei den dringlichen Massnahmen hätte die Vorlage eventuell schlanker und konsensorientierter gestaltet werden können. Laut BAG war es hier jedoch auch das Ziel, durch die Vorlage Druck auf die verbleibenden Vorlagen im Parlament aufzubauen.

3.2.3 Massnahmen auf Verordnungsebene

Der Bundesrat verfügt auf Verordnungsebene zum Teil über einen strategisch bedeutenden Handlungsspielraum. Zu nennen sind dabei die Kompetenzen zur Festsetzung der Tarife und Preise für Arzneimittel, Analysen und Mitteln und Gegenständen, zur Überprüfung des «Leistungskatalogs», zur Einschränkung der Zulassung von ambulanten Leistungserbringern, zur Qualitätssicherung und zur Zulassung der Krankenversicherer. Im Bereich der Tarife von ärztlichen Leistungen und der Prämienfestsetzung hat der Bundesrat nur subsidiäre Kompetenzen (Genehmigung, Kontrolle) (vgl. Kap. 1.2.2).

Der Bundesrat hat in der Untersuchungsperiode insbesondere Aktivitäten im Bereich der Preise für Arzneimittel, Analysen und Mitteln und Gegenständen, der Aufsicht der Krankenversicherung und Genehmigung der Prämien sowie im Bereich der Qualitätssicherung vorangetrieben. Vereinzelt setzte der Bundesrat auch Massnahmen im Bereich der Überprüfung des «Leistungskatalogs» um (vgl. Kap. 2.2.4).

Seinen Handlungsspielraum auf Verordnungsebene hat der Bundesrat teilweise voll und teilweise noch zu wenig ausgeschöpft:

- *Tarife und Preise:* Hier hat der Bundesrat die Höchstvergütungsbeträge für Mittel und Gegenstände und den Taxpunktwert für Laboranalysen gesenkt, sowie die Tarife der Spezialitätenliste und Analysenliste nach den WZW-Kriterien überprüft und teilweise angepasst. Zudem beschloss der Bundesrat ein Massnahmenpaket zur besseren Überprüfung und schrittweisen Annäherung der Preise auf das europäische Niveau und zur Änderung der Preisregelung für Generika. Durch diese Massnahmen konnte der Bundesrat beträchtliche Kosteneinsparungen erzielen. Im Bereich der Tarife für ärztliche ambulante (TARMED) und stationären (Fallpauschalen) Leistungen war der Bundesrat nicht aktiv, da sein Handlungsspielraum hier geringer ist (Tarifautonomie Verhandlungspartner) bzw. die neue Spitalfinanzierung beschlossen war. Im Rahmen der Gesetzesvorlage der dringlichen Massnahmen zur Kosteneindämmung hatte der Bundesrat jedoch versucht, seine Kompetenzen im Bereich des TARMED auszuweiten.

Gemäss den meisten befragten Akteuren hat der Bundesrat im Bereich der Tarife und Preise viel erreicht. Für einzelne Personen gehen die Massnahmen jedoch nicht weit genug. Bei den Medikamentenpreisen und der Analysenliste könnten laut zwei Befragten noch weitere Kosten eingespart werden. Gemäss *santésuisse* hat der Bundesrat in dem Bereich erst spät gehandelt. *santésuisse* habe den Prozess durch einen Auslandspreisvergleich angestossen. Auch gemäss einem anderen Interview wurde der Departementsvorsteher erst auf Druck des Parlaments aktiv. Laut dem EDI wollte der Bundesrat die Systemfehler erst auf dem ordentlichen Weg korrigieren und keine «Pflasterlipolitik» machen. Gemäss BAG wären die Massnahmen zu einem früheren Zeitpunkt kaum möglich gewesen, weil die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen nicht stimmten. Die Massnahmen wären zu einem früheren Zeitpunkt auf grossen Widerstand gestossen.

Fazit: Der Bundesrat hat im Bereich der Tarife und Preise für Arzneimittel, Mittel und Gegenstände und Laboranalysen seinen Handlungsspielraum weitgehend ausgeschöpft. Dem Bundesrat kann allerdings vorgeworfen werden, dass er erst spät aktiv wurde. Durch frühzeitiges Aufgleisen einer Strategie zur Ausschöpfung des Handlungsspielraums und proaktives Handeln hätte allenfalls schon früher Druck ausgeübt und die Massnahmen umgesetzt werden können.

- *Definition und Überprüfung der obligatorisch versicherten Leistungen:* In der Untersuchungsperiode wurde das Aufnahmeverfahren für die Zulassung von Leistungen verbessert (Vorgaben Antragsteller). Zudem hatte sich das BAG zum Ziel gesetzt, alle ärztlichen Leistungen der Prüfung nach WZW-Kriterien zu unterziehen und daraus die notwendigen Konsequenzen zu ziehen. Dieses Vorhaben wurde laut Aussagen des BAG nur zu einem kleinen Teil umgesetzt (z. B. Komplementärmedizin, Brillen). Hinsichtlich der Anwendung der WZW-Kriterien (WZW-Management) kam eine Evaluation der PVK (2008) zu dem Ergebnis, dass die Instrumente noch zu wenig ausgereift sind und eine unabhängige Instanz fehle, die die Sachverhalte zuhanden der ELK aufbereite.

Laut BAG wäre die gesamte Durchforstung der ärztlichen Leistungen ein äusserst aufwändiges Vorhaben, für das keine Ressourcen in den entsprechenden Kommissionen (ELGK, EAK, EAMGK) verfügbar waren. Die Zweckmässigkeit dieses Vorhabens wird auch von mehreren Befragten angezweifelt. Kostentreiber sei nicht die Zulassung der Leistung an sich, sondern deren falsche Anwendung. Daher müssen aus Sicht dieser Personen die Anreize für die vernünftige Anwendung der Leistungen auf Systemebene gestärkt werden. Dennoch gesteht das BAG ein, dass entspre-

chend den Ergebnissen der Evaluation der PVK der Bund in diesem Bereich noch in der Pflicht stehe. Bezüglich der bereits umgesetzten Massnahmen sind einzelne Akteure der Ansicht, dass der Bundesrat falsche Entscheidungen getroffen habe (Komplementärmedizin, Brillen). Hinsichtlich der Instrumente zur Anwendung der WZW-Kriterien fehlen gemäss Interviewaussagen noch geeignete Kriterien. Dies führe zu der Situation, dass die Krankenversicherer selbst über die Erstattung von Leistungen entscheiden (insbesondere bei Orphan Drugs). Es brauche hier – auch gemäss anderen Befragten – politische Vorgaben, welche wiederum einen Diskurs über den Zugang zur Krankenversicherung voraussetze (vgl. Kap. 2.1.3).

Fazit: Sowohl bei Überprüfung des Leistungskatalogs als auch bei der Erarbeitung der Instrumente für das WZW-Management hat der Bundesrat seine Handlungsmöglichkeiten zu wenig ausgeschöpft.

- *Qualitätssicherung der obligatorisch versicherten Leistungen:* Im Bereich der Qualitätssicherung hat der Bundesrat Grundlagen (Qualitätsindikatoren für Spitäler und Datengrundlagen) verbessert sowie eine Qualitätsstrategie erarbeitet (Konsequenz aus einem Bericht der GPK-S). Darüber hinaus hat der Bund im Rahmen seiner Kompetenz zur Zulassung von Leistungen (Art. 32) seine Möglichkeiten genutzt. Als Beispiele sind zu nennen: die Erweiterung der Regelung zur Psychotherapie durch einen frühen und expliziten Einbezug der Vertrauensärztinnen und Vertrauensärzte sowie die bundesrätliche Verordnung über Qualitätssicherung bei Programmen zur Früherkennung von Brustkrebs durch Mammographie.

Das EDI und das BAG stimmen dem Vorwurf zu, dass der Bund seine Verantwortung im Bereich der Qualitätssicherung nicht genügend wahrgenommen hat. Der GPK-S Bericht sei diesbezüglich sehr hilfreich gewesen und man habe daraufhin gezielt Massnahmen umsetzen können. Teils hänge dies auch mit einem Ressourcenproblem zusammen.

Fazit: Im Bereich der Qualitätssicherung hat der Bundesrat seinen Handlungsspielraum in der Untersuchungsperiode zunehmend wahrgenommen. Es besteht jedoch immer noch grösserer Handlungsbedarf. Auch in diesem Bereich hätte der Bundesrat früher aktiv werden können.

- *Aufsicht über die Krankenversicherer/Genehmigung von Prämien:* Eine Evaluation der EFK (2009) auf Antrag der GPK hatte dem Verfahren der Aufsicht über die Krankenversicherer und der Prämien genehmigungen ein schlechtes Zeugnis ausgestellt, woraufhin der Bundesrat (parallel zur Vorlage zum neuen Aufsichtsgesetz) einzelne Massnahmen auf Verordnungsebene umsetzte. Im Bereich der Aufsicht der Krankenversicherer hat der Bundesrat die Anlagevorschriften für die Versicherer verschärft, um die Transparenz zu erhöhen. Im Bereich der Prämien genehmigungen sollten Kenngrössen definiert werden. Das BAG hat dazu im Jahr 2009 mehrere Rundschreiben an die Krankenversicherer verschickt.

Aus Sicht einzelner Befragten hat der Bund im Bereich der Aufsicht der Krankenversicherer und der Prämien genehmigung seine Aufgaben nicht gut wahrgenommen. So hätten gemäss santésuisse aufgrund des beobachteten Kostenanstiegs die Prämien früher angehoben werden müssen. Der Bundesrat habe dem durch die Herabsetzung der Mindestreserven entgegengewirkt. Auch gemäss zwei anderen Akteuren hätte der Bundesrat früher korrigierend eingreifen müssen. Er habe den Handlungsbedarf entweder nicht erkannt oder nicht die richtigen Konsequenzen gezogen. Laut der GDK existieren im Bereich der Prämien noch andere ungelöste Probleme – insbe-

sondere die Abgrenzung der Prämien zwischen den Kantonen. Dieser Handlungsbedarf würde durch die Bundesbehörden nicht angegangen.

Fazit: Der Bund hat im Bereich der Aufsicht der Krankenversicherer und der Genehmigung der Prämien keinen bedeutenden strategischen Handlungsspielraum. Den Handlungsbedarf im Rahmen seiner Kontrollfunktion hat er jedoch zu spät erkannt, so dass das Vertrauen in die Krankenversicherer gesunken ist.

- *Konkretisierung der Finanzierung der Krankenversicherung (Franchisestufen, Selbstbehalte, Prämienverbilligungen):* Im Rahmen seiner Kompetenzen im Bereich der Konkretisierung der Finanzierung der Krankenversicherer hat der Bundesrat einzelne Massnahmen umgesetzt. Zu nennen sind hier die Einführung des differenzierten Selbstbehalts für Medikamente (Generika–Nicht-Generika), die Senkung des Maximalrabatts für wählbare Franchisen und die Erhöhung des Spitalbeitrags für Erwachsene.

Fazit: Der strategische Handlungsspielraum des Bundesrats ist in diesem Bereich im Prinzip gross. Allerdings zeigen Umfragen und Studien, dass höhere Kostenbeteiligungen auf keine Akzeptanz in der Bevölkerung stossen. Eventuell hätte der Bundesrat mehr differenzierte Selbstbehalte einführen können.

Die Stakeholder wurden bei den Vollzugsmassnahmen teilweise einbezogen. Laut den Interviews werden die Stakeholder je nach Thema zur Stellungnahme angefragt oder sie bringen sich selber aktiv ein. Die GDK moniert dabei, dass die Kantone bei der Festsetzung der Prämien zu wenig einbezogen werden, obwohl sie eigene Analysen vorweisen könnten. Das Parlament wird über Informationsnotizen über die Umsetzung von Massnahmen auf Verordnungsebene im Voraus informiert.

Die Planung und Umsetzung der Vollzugsmassnahmen wird durch andere Akteure zum Teil stark beeinflusst. Gemäss BAG übt das Parlament einen starken Einfluss durch das Agenda-Setting aus. Die hohe Zahl der parlamentarischen Vorstösse, die viele Ressourcen binden, stellt eine Herausforderung dar; die Vorstösse seien teilweise aber auch hilfreich. So übte das Parlament einen grossen Druck bei den Medikamentenpreisen, bei der Qualität und der Transparenz der Aufsicht aus. Einen starken Einfluss hatten auch die parlamentarischen Untersuchungen auf Anstoss der GPK, welche zum Teil Handlungsbedarf aufzeigten. Diese Untersuchungen empfindet das BAG als stabilisierenden Faktor, da sie parlamentarische Vorstösse absorbieren und gute Hinweise auf notwendige Massnahmen geben. Schliesslich führten eine Reihe von Bundesgerichtsentscheiden dazu, dass die Ausführungsbestimmungen angepasst wurden (Aussuraentscheid, psychogeriatrische Grundpflege, Offlabel-Use). Strategisch relevant ist dabei der Bundesgerichtsentscheid über die Kostenübernahme des Medikamentes Myozyme für die seltene Krankheit Morbus Pompe. Dieser legte den Handlungsbedarf für die Festlegung von Leitlinien zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit bzw. für das «Appraisal» nach der Evaluation der PVK (2008) nochmals offen.

Der grosse Einfluss anderer Akteure auf die Aktivitäten des Bundesrats im Vollzug zeigt einerseits, dass der Bundesrat und die Bundesbehörden kaum auf eigene Initiative die Massnahmen ergriffen haben. Andererseits zeigt er auch, dass das KVG noch in einer Konsolidierungsphase steckt und dies die Ressourcen des BAG stark bindet (Themen: Aufsichtsverfahren, Prämien genehmigungsverfahren, ambulante Spitalleistungen, Orphan Drugs etc.).

3.2.4 Information

Die Information der Bundesbehörden zur strategischen Planung ist überwiegend positiv zu beurteilen. Positiv zu würdigen ist die regelmässige und systematische Kommunikation wichtiger Entscheide mit Hintergrundinformationen über Medienmitteilungen, umfassende Informationen in Berichten und Fachartikeln sowie die direkten Kontakte des EDI und des BAG mit interessierten Kreisen (Kantone, Versicherer, Fachverbände). Die Botschaften des Bundesrats enthalten teils ausführliche Entscheidungsgrundlagen, teils werden sie jedoch als zu knapp empfunden. Beim Dialog mit den Stakeholdern kam es teilweise zu Blockierungen (insbesondere mit dem Ärzteverband FMH). Mit dem Wechsel der Departements- und Amtsvorsteher wurden hier jedoch wieder Bemühungen unternommen, um den Dialog zu verbessern. Verbesserungsbedarf besteht noch bei der Kommunikation der langfristigen Strategie des Bundesrats. Erste Schritte wurden hierzu ebenfalls durch den neuen Departementsvorsteher eingeleitet.

3.2.5 Fazit

Die strategische Planung der Weiterentwicklung der KV durch den Bundesrat ist teils positiv zu werten, teils besteht noch Verbesserungsbedarf.

Positiv zu würdigen sind die folgenden Punkte:

- Der Bundesrat definierte frühzeitig strategische Ziele, die auf die identifizierten Herausforderungen abgestimmt sind.
- Nach dem Scheitern der 2. KVG-Revision handelte der Bundesrat rasch und übernahm Führungsverantwortung, indem er Strategie betreffend des weiteren Vorgehens entwarf. Auch als der parlamentarische Prozess ins Stocken geriet, fällte der Bundesrat eine strategische Entscheidung zum weiteren Vorgehen. Beim ersten Entscheid berücksichtigte der Bundesrat die Einschätzungen der Stakeholder.
- Die Strategien des Bundesrates zur Bewältigung der Herausforderungen waren inhaltlich kohärent, d. h. für die Bewältigung der Herausforderungen zielführend. Auch das gewählte etappierte Vorgehen bei den Gesetzesrevisionen im Jahr 2004 war zweckmässig und politisch abgestützt.
- Die Vorlagen zu den Gesetzesrevisionen waren mehrheitlich gut ausgearbeitet. Die Vorlagen waren grundsätzlich wirkungsorientiert ausgestaltet, vor allem in Bezug auf die finanziellen und personellen Wirkungen. Teilweise bezog sich die Wirkungsorientierung in den Vorlagen jedoch einseitig auf die Kosten. Die Stakeholder wurden in die Erarbeitung im Rahmen von Vernehmlassungsprozessen ausreichend einbezogen.
- Auf Gesetzesebene hat der Bundesrat seinen Handlungsspielraum gut ausgeschöpft.
- Auf Verordnungsebene hat der Bundesrat seinen Handlungsspielraum teilweise gut erkannt (Medikamentenpreise) und – nachdem der Entscheid getroffen wurde – konsequent ausgeschöpft und Kosteneinsparpotenziale genutzt.

Bei den folgenden Punkten besteht noch Verbesserungsbedarf in der strategischen Planung durch den Bundesrat:

- Die strategischen Ziele des Bundesrates waren sehr stark auf die Kosteneindämmung fokussiert. Allerdings werden heute stärker andere Elemente betont, die zum

- Ziel der Kosteneindämmung beitragen und gleichzeitig verhindern sollen, dass wegen der Kosteneindämmung der Zugang zur qualitativ hochstehenden Versorgung und die Solidarität eingeschränkt werden.
- Es fehlte eine mittel- und längerfristige Gesamtstrategie zur Bewältigung der Herausforderungen. Die Strategie sollte konkrete Ziele, die priorisierten Massnahmen sowie deren Auswirkungen aufzeigen. Auch hier wurden kürzlich mit der neuen Strategie des Bundesrates in der Gesundheitspolitik erste Schritte in diese Richtung gemacht und somit eine Verbesserung erzielt.
 - Bei der Vorbereitung der Gesetzesvorlage zu den dringlichen Massnahmen hat der Bundesrat die Anliegen der Stakeholder aufgrund grossen Zeitdrucks nicht ausreichend berücksichtigt.
 - Auf Ebene der Verordnungen hat der Bund vor allem reaktiv gehandelt und seinen Handlungsspielraum nicht voll ausgenutzt. Einzelne umgesetzte Massnahmen mit grossen Wirkungen auf die Kosteneindämmung hätten eventuell schon früher – und nicht erst als Reaktion auf den stockenden parlamentarischen Prozess bei den Gesetzesrevisionen – angestossen werden können. Inwieweit dazu die Ressourcen fehlten, lässt sich schwer von aussen beurteilen.

4 Gesamtbeurteilung

Die strategische Steuerung des Bundesrates im Bereich der KV ist teils positiv zu bewerten, teils zeichnen sich noch Schwächen ab.

- Die Bundesbehörden verfügen über geeignete Analyseinstrumente, die in den letzten Jahren weiter entwickelt wurden. Hervorzuheben sind Wirkungsanalysen, Evaluationen und Berichte (insbesondere die Forschungsberichte zu den Massnahmen der damals geplanten 3. KVG-Revision), das Monitoring Kostenentwicklung und Prognosemodell sowie die verbesserten Datengrundlagen und Qualitätsindikatoren für den stationären Bereich.
- Der Bundesrat hat die sich für die KV stellenden Herausforderungen rechtzeitig erkannt. Positiv zu würdigen sind diesbezüglich die breite Wirkungsanalyse des KVG (vor der Untersuchungsperiode) sowie die Gesamtanalyse des Schweizerischen Gesundheitssystems durch die OECD und WHO (2006). Der Bundesrat hat seine strategischen Ziele und Prioritäten auf die identifizierten Herausforderungen abgestimmt.
- Nach dem Scheitern der 2. KVG-Revision hat der Bundesrat rasch seine Führungsverantwortung wahrgenommen und eine klare Gesamtstrategie zum weiteren inhaltlichen und zeitlichen Vorgehen entworfen. Die Strategie des Bundesrates kann als inhaltlich kohärent und das etappierte Vorgehen vor dem damaligen Hintergrund als zweckmässig bezeichnet werden. Seinen Handlungsspielraum auf Gesetzesebene hat der Bundesrat mit den Vorlagen gut ausgeschöpft.
- Der Bundesrat hat die Stakeholder (Kantone, Versicherer, Verbände der Leistungserbringer) grösstenteils angemessen bei der Planung der Gesetzesrevisionen einbezogen. Bei einzelnen Gesetzesrevisionen wurden die relevanten Akteure (Kantone und Versicherer) aktiv am Planungsprozess beteiligt (Spitalfinanzierung).

- Die vorgelegten Gesetzesrevisionen waren inhaltlich auf die übergeordneten Ziele abgestützt und in Bezug auf die Kosten wirkungsorientiert ausgestaltet.
- Schliesslich haben die Bundesbehörden über die Ergebnisse ihrer strategischen Analysen sowie ihrer Ziele und Massnahmen auf Gesetzes- und Verordnungsebene umfassend informiert. Positiv zu würdigen ist, dass mit der Botschaft «Strategie und dringliche Punkte» und den aktuellen «gesundheitspolitischen Prioritäten» (EDI 2011) der Bundesrat zwei strategische Grundsatzdokumente veröffentlichte.

In einigen Punkten weist die strategische Steuerung in der KV noch Schwächen auf, und es zeigt sich an verschiedenen Stellen Verbesserungsbedarf:

- Für die strategische Analyse fehlen dem Bundesrat zum Teil immer noch wichtige Datengrundlagen, insbesondere für den ambulanten Bereich. Er hat dazu jedoch im Jahr 2008 entsprechende Massnahmen eingeleitet. Zudem könnten die Instrumente stärker prospektiv in Hinblick auf neue Herausforderungen und Wirkungen von geplanten und in Betracht gezogenen Massnahmen ausgerichtet werden. Des Weiteren könnte die strategische Analyse stärker in Form einer Gesamtsicht präsentiert werden. Schliesslich sollten wichtige politische Akteure noch stärker und systematischer in die Erarbeitung der strategischen Analyse einbezogen werden.
- Die strategischen Ziele des Bundesrates zur KV sind sehr allgemein formuliert und einseitig auf die Kosten ausgerichtet. Mit der aktuellen Strategie des Bundesrates in der Gesundheitspolitik wurde der Fokus bereits in Richtung Qualität und Effizienz geöffnet. Der Bundesrat ist dennoch gefordert, seine Strategie diesbezüglich zu konkretisieren, d. h. insbesondere die Ziele präziser, mit Zeithorizont, an den Wirkungen bei den Versicherten orientiert und möglichst quantitativ zu definieren und die Massnahmen auf diese strategischen Ziele abzustimmen.
- Die politische Planung weist ebenfalls noch Verbesserungsbedarf auf. Insbesondere könnten Massnahmen auf Verordnungsebene systematischer geplant und die Legislaturplanung dazu genutzt werden, die Ziele, priorisierte Massnahmen sowie deren Auswirkungen konsequenter aufzuzeigen.
- Auf Ebene der Verordnungen hat der Bund vor allem reaktiv gehandelt und seinen strategischen Handlungsspielraum nicht voll ausgenutzt. Weiterer Handlungsbedarf besteht insbesondere bei der Überprüfung des Leistungskatalogs und der Verbesserung der Grundlagen zu den WZW-Kriterien.

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.4.1999 (SR 101)
EAMGK	Eidgenössische Kommission für Analysen, Mittel und Gegenstände (EAMGK)
EAK	Eidgenössische Arzneimittelkommission
ELGK	Eidgenössische Kommission für allgemeine Leistungen und Grundsatzfragen
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
GPKs	Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
GS-EDI	Generalsekretariat des Eidgenössischen Departement des Innern
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BFS	Bundesamt für Statistik
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BK	Bundeskanzlei
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
SGK-N	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats
SGK-S	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerats
SR	Systematische Rechtssammlung

Materialien- und Dokumentenverzeichnis

Brunner, Hans Heinrich 2005: Vorwort zu den sechs Expertenberichten des Bundesamtes für Gesundheit im Rahmen der Vorarbeiten der 3. KVG-Revision.

BSV 2001: Wirkungsanalyse Krankenversicherungsgesetz. Synthesebericht. Bundesamt für Sozialversicherungen.

Bundesamt für Gesundheit 2003: Forschungskonzept Gesundheit 2004–2007, Bern.

Bundesamt für Gesundheit 2007a: Ressortforschungskonzept Gesundheit 2008–2011, Bern.

Bundesamt für Gesundheit 2007b: Katalog zu den Ressortforschungsthemen im Gesundheitsbereich in Ergänzung zum Ressortforschungskonzept Gesundheit 2008–2011, Bern.

Bundesamt für Sozialversicherungen 2001: Wirkungsanalyse Krankenversicherungsgesetz, Synthesebericht, Bern.

Bundesrat 2004: Bericht über die Legislaturplanung 2003–2007. Die Strategie des Bundesrates, Bern

Bundesrat 2004a: Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (Strategie und dringliche Punkte) vom 26. Mai 2004, Bern.

Bundesrat 2004b: Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (Vertragsfreiheit) vom 26. Mai 2004, Bern.

Bundesrat 2004c: Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (Prämienverbilligungen) vom 26. Mai 2004, Bern.

Bundesrat 2004d: Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (Kostenbeteiligung) vom 26. Mai 2004, Bern.

Bundesrat 2004e: Teilrevision des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung. Teil Gesamtstrategie, Risikoausgleich, Pflögetarife, Spitalfinanzierung. Erläuternder Bericht, Bern.

Bundesrat 2004f: Teilrevision des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung. Teil Vertragsfreiheit. Erläuternder Bericht, Bern.

Bundesrat 2004g: Teilrevision des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung. Teil Prämienverbilligung und Bundesbeschluss über die Bundesbeiträge in der Krankenversicherung. Erläuternder Bericht, Bern.

Bundesrat 2004h: Teilrevision des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung. Teil Kostenbeteiligungen. Erläuternder Bericht, Bern.

Bundesrat 2004i: Botschaft betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (Managed Care) vom 15. September 2004, Bern.

Bundesrat 2004j: Botschaft betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (Spitalfinanzierung) vom 15. September 2004, Bern.

Bundesrat 2005: Botschaft zum Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung vom 16. Februar 2005, Bern.

Bundesrat 2008: Botschaft über die Legislaturplanung 2007–2011 vom 23. Januar 2008, Bern.

Bundesrat 2009: Botschaft betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (Massnahmen zur Eindämmung der Kostenentwicklung) vom 29. Mai 2009, Bern.

Die Bundesversammlung 2010a: «Bundesgesetz über die Krankenversicherung. Teilrevision. Gesamtstrategie, Risikoausgleich.» Curia Vista-Zusammenfassung.

<http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/legislaturrueckblick.asp>

Die Bundesversammlung 2010b: «Bundesgesetz über die Krankenversicherung. Teilrevision. Vertragsfreiheit.» Curia Vista- Zusammenfassung.

http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/legislaturrueckblick.aspx?rb_id=20040032

Die Bundesversammlung 2010c: «Bundesgesetz über die Krankenversicherung. Teilrevision. Prämienverbilligung.» Curia Vista-Zusammenfassung.

http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/legislaturrueckblick.aspx?rb_id=20040033

Die Bundesversammlung 2010d: «Bundesgesetz über die Krankenversicherung. Teilrevision. Kostenbeteiligung.» Curia Vista-Zusammenfassung.

http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/legislaturrueckblick.aspx?rb_id=20040034

Die Bundesversammlung 2010e: «Bundesgesetz über die Krankenversicherung. Teilrevision. Spitalfinanzierung.» Curia Vista-Zusammenfassung.

http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/legislaturrueckblick.aspx?rb_id=20040061

Die Bundesversammlung 2010f: «Bundesgesetz über die Krankenversicherung. Teilrevision. Spitalfinanzierung.» Curia Vista-Zusammenfassung.

http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/legislaturrueckblick.aspx?rb_id=20040062

Die Bundesversammlung 2010g: «Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung.» Curia Vista-Zusammenfassung.

http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/legislaturrueckblick.aspx?rb_id=20050025

Eidg. Departement des Innern 2002: Soziale Krankenversicherung. Analyse. Bundesratsklausur vom 22. Mai 2002.

Eidg. Departement des Innern 2004a: «Krankenversicherung: Bundesrat stellt Reformplanung vor.» Medienmitteilung vom 25.02.2004.

Eidg. Departement des Innern 2004b: «Krankenversicherung: Bundesrat verabschiedet Vernehmlassungsvorlage». Medienmitteilung vom 24.03.2004.

Eidg. Departement des Innern 2004c: «Krankenversicherung: Bundesrat verabschiedet Botschaften zur Spitalfinanzierung und Förderung von Managed Care». Medienmitteilung vom 15.09.2004.

Eidg. Departement des Innern 2004d: «Krankenversicherung: Bundesrat eröffnet Vernehmlassungsverfahren zur Pflegefinanzierung». Medienmitteilung vom 23.06.2004.

Eidg. Departement des Innern 2005: «Krankenversicherung: Bundesrat verabschiedet Botschaft zur Pflegefinanzierung». Medienmitteilung vom 16.02.2005.

Eidg. Departement des Innern 2009: «Pilotstudie über die Qualitätsindikatoren in Schweizer Akutspitalern vorgestellt». Medienmitteilung vom 16.04.2009.

Eidg. Departement des Innern 2010: «Gesundheitskosten zulasten der Krankenversicherung: Kosten 2010 im Griff» Medienmitteilung vom 28.02.2011.

Eidg. Departement des Innern (EDI) 2010: Prämien 2011 und künftige Strategie in der Gesundheitspolitik. Medienkonferenz vom 1. Oktober 2010.

Eidg. Departement des Innern (EDI) 2011: Die Strategie des Bundesrates in der Gesundheitspolitik, 22. Juni 2011.

Furrer, MT 2006: Die KVG Revisionen: Wo stehen wir heute? In: Soziale Sicherheit CHSS 4/2006.

Interface 2001: Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligungen in den Kantonen: Monitoring 2000.

Interface 2005: Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligungen in den Kantonen: Monitoring 2004.

OECD/WHO 2006: OECD-Berichte über Gesundheitssysteme. Schweiz. OECD. WHO.

Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) 2001: Kostendämpfungsmassnahmen im Krankenversicherungsgesetz. Massnahmen und Handlungsspielräume der Träger des Bundes. Synthese der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates. 30. November 2001.

Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) 2007: Die Rolle des Bundes bei der Qualitätssicherung nach KVG. Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVI) der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates. 5. September 2007.

Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) 200: Bestimmung und Überprüfung ärztlicher Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung. Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates. 21. August 2008..

Anhang

1) *Strategische Analyse*

Monitorings und Evaluationen

Monitorings/Evaluationen im Zusammenhang mit Revisionen des KVG:

- Bericht «Monitoring Prämienverbilligungen 2007»: 5. Studie im Rahmen der Wirksamkeitsanalyse der Prämienverbilligungen seit der Einführung im Jahr 1996. Mit dieser Studie wurde der zweijährige Rhythmus der früheren Studien aufgegeben, um die Änderungen im KVG vom 1. Januar 2006 (siehe Vorlage Prämienverbilligungen) zu erfassen. Veröffentlicht am 26.9.2008.
- KVG-Revision Spitalfinanzierung: Machbarkeits- und Konzeptstudie zur Evaluation.
- Internet-Monitoring über die Kostenentwicklung in der Grundversicherung (laufend): Vom BAG (2006) entwickeltes Instrument, das es erlaubt, die Ausgaben der Versicherer in den einzelnen Kantonen nach Kostengruppen zu vergleichen (vgl. oben).

Weitere Monitorings/Evaluationen zur Überprüfung der Wirksamkeit, Zweckmässigkeit, Qualität und Wirtschaftlichkeit der durch die OKP gedeckten Leistungen:

- Monitoring Analyseliste (laufend),
- Monitoring der psychiatrischen und psychotherapeutischen ambulanten Versorgung in der Schweiz (laufend),
- Evaluation von Umsetzung und Effekten der neuen KLV-Bestimmungen über die Psychotherapie (2009),
- Evaluation der Zielerreichung der Verordnung vom 3. Juli 2002 über die Kostenermittlung und die Leistungserfassung durch Spitäler und Pflegeheime in der Krankenversicherung (VKL) (2008),
- Evaluation Komplementärmedizin (2007),
- Evaluation des im Frühjahr 2004 eingeführten Kostenprognosemodells zu Händen der Krankenversicherer. Bericht «Kostenprognosemodell für die obligatorische Krankenversicherung, Begleitstudie zur Einführung» (2006),
- Evaluation Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz (2005),
- Vorbereitung Wirkungsanalyse TARMED (BAG 2005),
- Evaluation TARMED (durch EFK 2010),
- Versorgungskette Diabetes: Bericht im Rahmen des Projekts Angemessenheit medizinischer Leistungen (AGAM).

2) *Strategische Planung*

2a) *Politische Planung*

POLITISCHE PLANUNG GEMÄSS JAHRESZIELEN DES EDI

Jahr	Ebene	Jahresziele
2004	Gesetz	Vernehmlassung zur KVG-Revision
	Verordnung	Aufbau einer Begleitorganisation für die Einführung: <ul style="list-style-type: none"> - Entscheidungsgrundlagen für die Beurteilung von Taxpunktwerten sowie für die Plausibilisierungsüberprüfung von Kostenfolgenabschätzungen liegen vor. Der Bundesrat hat von der Kostenneutralitätsphase TARMED Kenntnis genommen
2005	Gesetz	Umsetzung der Teilrevisionen KVG und der damit zusammenhängenden Arbeiten
	Verordnung	Überprüfung des Gesundheitssystems Schweiz, u. a. <ul style="list-style-type: none"> - Der Leistungskatalog ist überprüft und gestrafft - Die Weiterentwicklung von TARMED nach Ablauf der Kostenneutralitätsphase (inkl. Aufbau eines Monitorings) ist begleitet - Ein Vergütungssystem, das bei bestimmten Behandlungen die Einführung von diagnosebezogenen Fallpauschalen vorsieht, ist in Kooperation mit den Kantonen, Versicherern und Leistungserbringern geprüft
2006	Verordnung	Festlegung von Massnahmen auf Kosten- und Prämieebene <ul style="list-style-type: none"> - Auf der Ebene der Versicherer: Senkung der Mindestreserven - Auf der Ebene des Leistungskatalogs: Neubeurteilung des Leistungskatalogs unter Berücksichtigung der drei Kriterien Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit, Zweckmässigkeit; Senkung der Preise für Arzneimittel, Analysen, Mittel und Gegenstände - Prüfung des Territorialprinzips: Erarbeitung eines Konzepts zur Lockerung des Territorialprinzips, das die Übernahme grenzüberschreitender medizinischer Leistungen vorsieht - Auf der Ebene der Leistungserbringer und der Versicherer: Vorbereitung der Versichertenkarte im Jahr 2008
2007	Verordnung	Leistungskatalog Krankenversicherung und Qualitätssicherung <ul style="list-style-type: none"> - Die Listen für Arzneimittel, Analysen sowie Mittel und Gegenstände sind revidiert - Die periodische Überprüfung der Leistungen auf ihre Wirksamkeit, Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit ist weitergeführt

POLITISCHE PLANUNG GEMÄSS JAHRESZIELEN DES EDI

Jahr	Ebene	Jahresziele
		<ul style="list-style-type: none"> - Die Umsetzung der Mo. SGK-N 04.3624 ist in Gang; transparente und vergleichbare Qualitätsindikatoren in Spitälern sind erhoben
2008	Verordnung	<p>Massnahmen zur Kostenkontrolle in der KV</p> <ul style="list-style-type: none"> - Der Bundesrat hat geprüft, bei welchen Umsetzungsentscheiden im Rahmen des KVG ein Kostensenkungspotenzial besteht und hat dieses ausgeschöpft - Die Massnahmen zur Senkung der Medikamentenpreise sind umgesetzt - Die Revision der Analysenliste mit Tarif ist abgeschlossen - Die Publikation von Qualitätsindikatoren ist erfolgt
2009	Gesetz	Botschaft betreffend Änderung des KVG (Dringliche Massnahmen zur Kostenentwicklung)
	Verordnung	<p>Neue Vorlagen im Bereich Krankenversicherung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Begleitung der Umsetzung der Revision der Spitalfinanzierung. Im Hinblick auf die vorgesehene Einführung der leistungsbezogenen Pauschalen hat der Bundesrat über das erste Genehmigungsgesuch für die nach Artikel 49 Absatz 1 KVG erforderlichen gesamtschweizerischen Tarifstrukturen entscheiden. - Das Departement hat über das weitere Vorgehen betreffend die Qualitätssicherung nach KVG entschieden
2010	Verordnung	<p>Gesundheitskosten eindämmen – Gesundheit fördern</p> <ul style="list-style-type: none"> - Die wesentlichen Elemente zur Umsetzung der Qualitätsstrategie des Bundes im Schweizerischen Gesundheitswesen wie Zielsetzung, Umsetzungsfelder und Finanzierung sind geklärt. - Die am 1.7.2009 vom Bundesrat beschlossenen Massnahmen im Bereich der Medikamente sind umgesetzt. Weitere Kostensenkungsmassnahmen auf Stufe Verordnung sind vorbereitet.
2011	Verordnung	<p>Steigerung der Effizienz, Transparenz und Qualität in der Gesundheitspolitik</p> <ul style="list-style-type: none"> - Die neuen Vorschriften für die Kapitalanlagen der Krankenkassen sind in Kraft gesetzt - Zur Berechnung der Reserven der Krankenkassen ist ein risikobasiertes System eingefügt. Zudem ist ein Korrekturmechanismus geschaffen, mit welchem zu hohe Prämien in der Vorperiode nachträglich korrigiert werden können.

2b) Vorlagen Gesetzesrevisionen

Erstes Gesetzgebungspaket

Vorlage 1A: Strategie und dringliche Punkte

Die Botschaft hält erstens die Gesamtstrategie des Bundesrates schriftlich fest und definiert zweitens weitere dringliche Punkte.

Die Gesamtstrategie zielt gemäss der Botschaft auf die Systemkonsolidierung und Systemoptimierung ab. Sie legt die inhaltliche und zeitliche Umsetzung fest. Inhaltlich wurden die Revisionspunkte der 2. KVG-Teilrevision aufgegriffen und ergänzt. Die Botschaft definiert so die Reformpunkte Risikoausgleich, Pflegefinanzierung, Vertragsfreiheit, Prämienverbilligung, Kostenbeteiligung, Spitalfinanzierung und Managed Care. Mit Ausnahme des Risikoausgleichs sollen diese Reformpunkte laut der Botschaft zwar in eine Gesamtstrategie eingebettet, jedoch in zwei zeitlichen Etappen und zwei Gesetzgebungspaketen mit unabhängigen Teilbotschaften unterbreitet werden (vgl. Figur 1). Bezüglich des Risikoausgleichs schlägt der Bundesrat in der Botschaft vor, den Risikoausgleich vorerst auf fünf Jahre zu verlängern und die Frage der Weiterführung in die Diskussion um die Einführung eines monetarischen Finanzierungssystems einzubetten.

Bei den in der Botschaft verabschiedeten dringlichen Massnahmen handelte es sich um Vorschläge, die rasch in Kraft gesetzt werden mussten:

- Verlängerung des Risikoausgleichs: Der Risikoausgleich wäre Ende 2005 ausgelaufen. Die Verlängerung sollte möglichst rasch verabschiedet werden, da der Risikoausgleich eine wichtige Voraussetzung für andere Revisionsthemen bildet.
- Weiterführen und Einfrieren der Pfegetarife: Um einen Prämien Schub durch die Erfüllung der Transparenzvorschriften im Rahmen der neuen Pflegefinanzierung zu vermeiden, sollten die geltenden Rahmentarife als Maximalwert eingefroren werden.
- Verlängerung des dringlichen Bundesgesetzes zur Spitalfinanzierung bis zur Einführung der neuen Spitalfinanzierung. Die geltende Fassung war bis zum 31. Dezember 2004 befristet und eine Verlängerung daher notwendig.
- Vorschriften für Geschäftsbericht und Rechnungslegung der Versicherer
- Einführung einer Versichertenkarte

Nationalrat und Ständerat haben die Vorlage des Bundesrates weitgehend angenommen und am 8. Oktober 2004 der Gesetzesänderung zugestimmt. Die Endfassung beider Räte beinhaltet zusätzlich eine Verlängerung des Zulassungsstopps für Ärzte und eine Regelung zum Vorgehen in Fällen, in denen Leistungserbringer die Anforderungen bezüglich Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistungen nicht erfüllen (Art. 59 KVG). Beim letzteren Punkt übernahm der Rat einen Vorschlag des Bundesrates, fügte ihn aber bereits in diese Vorlage statt in eine spätere Vorlage ein (Die Bundesversammlung 2010a).

Vorlage 1B: Vertragsfreiheit

Die Vorlage zur Vertragsfreiheit der ambulanten Leistungserbringer hatte bereits eine längere Vorgeschichte. Die Aufhebung des Kontrahierungszwangs wurde erstmals im Rahmen der Beratungen über die 1. KVG-Teilrevision diskutiert. In seiner Botschaft zur 1. Revision vom 21. September 1998 schlug der Bundesrat vor, zur Kosteneindämmung im ambulanten

Bereich eine Globalbudgetierung wie im stationären Bereich einzuführen. Die Räte entschieden sich dagegen und beauftragten stattdessen den Bundesrat, einen Vorschlag für die Aufhebung des Kontrahierungszwanges im ambulanten, teilstationären und stationären Bereich zu prüfen, um entsprechende Vorschläge im Rahmen der 2. Teilrevision zu unterbreiten. Im Auftrag des Bundesrates erarbeitete das EDI einen Vorschlag für die Vertragsfreiheit und sandte diesen in die Vernehmlassung. Der Vorschlag sah die Aufhebung des Kontrahierungszwangs im ambulanten Bereich vor. Versicherte sollten demnach nur noch unter Leistungserbringern wählen können, die mit ihrem Versicherer einen Vertrag abgeschlossen haben. In der Vernehmlassung bestand weitgehend Konsens, dass die Idee des Kontrahierungszwangs aus Gründen der Stärkung des Wettbewerbs und der Eindämmung der Kosten zu befürworten, das vorgeschlagene Modell jedoch nicht praktikabel sei. Der Bundesrat sah daher in seiner Botschaft zur 2. Teilrevision vom 18. September 2000 von dem Vorschlag ab. Die Einigungskonferenz verabschiedete jedoch bei den parlamentarischen Beratungen zur 2. Teilrevision ein Modell der teilweisen Aufhebung des Kontrahierungszwangs. In der Schlussabstimmung im Nationalrat wurde dieses mit dem gesamten Revisionsentwurf abgelehnt (Bundesrat 2004f, erläuternder Bericht).

In der am 26. Mai 2004 verabschiedeten Botschaft zur Vertragsfreiheit im Rahmen des ersten Gesetzgebungspaketes schlug der Bundesrat ein neues Modell für die Vertragsfreiheit vor. Ziel dieser Massnahme ist es, die Kostensteigerung in der OKP durch die Steuerung der Leistungsmengen im ambulanten Bereich abzuschwächen. Das Modell räumt den Versicherern die freie Wahl der Leistungserbringer unter zwei Voraussetzungen ein:

- Die Versicherer müssen eine von den Kantonen bestimmte Mindestanzahl von Leistungserbringern zur Sicherung der Versorgung einhalten. Sie werden jedoch nicht daran gehindert, diese Vorgaben zu überschreiten. Die Versicherer sollen zudem die Möglichkeit haben, den Abschluss eines Vertrags mit einem Leistungserbringer zu verweigern, wenn die Versorgungssicherheit gewährleistet ist.
- Leistungserbringer, die einen Zulassungsvertrag erhalten, müssen bestimmte Kriterien der Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistungen einhalten. Werden die gesetzlichen Vorgaben hierzu nicht eingehalten, so können Sanktionen erteilt werden. Leistungserbringer, die die Kriterien einhalten, haben nicht automatisch Anrecht auf einen Zulassungsvertrag.

Ständerat und Nationalrat sind auf die Vorlage der Vertragsfreiheit nicht eingetreten. Stattdessen verlängerte das Parlament am 8. Oktober 2004 im Rahmen der dringlichen Massnahmen (siehe oben) die gesetzliche Grundlage der Bedarfsklausel für Leistungserbringer (Zulassungsstopp). Die Vorlage zur Vertragsfreiheit ist aktuell in der SGK-N hängig, die beschlossen hat, die Vorlagen Managed Care, Kostenbeteiligung und Vertragsfreiheit zusammen zu beraten (Die Bundesversammlung 2010b).

Vorlage 1C: Prämienverbilligung

Die Botschaft zu den Prämienverbilligungen vom 26. Mai 2004 (Bundesrat 2004c) enthält erweiterte Regelungen zu den Prämienverbilligungen. Hintergrund der Vorlage sind Ergebnisse aus Studien bzw. eines Monitorings der Prämienverbilligungen (Interface 1999, 2001, 2005). Dieses Monitoring zeigte, dass die Wirksamkeit gewisser Prämienverbilligungssysteme in einzelnen Kantonen ungenügend und das Solidaritätsziel des KVG nicht gewährleistet war. Der Bundesrat hatte daher bereits im Rahmen der gescheiterten 2. KVG-Revision verpflichtende Mindestnormen für die Kantone vorgeschlagen.

Im Rahmen des ersten Gesetzgebungspakets schlug der Bundesrat dem Parlament einen abgeänderten Entwurf vor, der auf den wichtigsten Punkten der 2. KVG-Revision abstützte (Bundesrat 2004c). Konkret sah der Bundesrat vor, die Bundesbeiträge zu erhöhen, den Empfängerkreis präziser zu definieren und unterschiedlich gestaffelte Prämienverbilligungen für Familien und kinderlose Haushalte einzuführen. Gleichzeitig enthält die Botschaft einen Vorschlag für eine gesetzliche Grundlage, die das Nichtbezahlen ausstehender Prämien und Kostenbeteiligungen und deren Folgen regelt. Dieser Vorschlag greift ebenfalls auf einen früheren Vorschlag im Rahmen der 2. KVG-Revision zurück.

Am 18. März 2005 wurden durch das Parlament vom Bundesrat abweichende Entwürfe über die Regelungen zur Prämienverbilligungen angenommen. Der Entwurf des Bundesrates war insbesondere von den Ständen heftig bekämpft worden (Die Bundesversammlung 2010c). Die Gesetzesänderungen zu den Prämienverbilligungen traten am 1. Januar 2006 in Kraft.

Vorlage 1D: Kostenbeteiligung

Mit dem Ziel, die Eigenverantwortung von Versicherten zu stärken und die Kosten dadurch einzudämmen, hatte der Bundesrat bereits im Rahmen der 2. KVG-Revision eine Erhöhung des Selbstbehalts von 10% auf 20% vorgeschlagen. Dieser Antrag wurde jedoch vom Parlament im Laufe der Beratungen abgelehnt (Bundesrat 2004d).

In der Botschaft zur Teilrevision im Rahmen des ersten Gesetzgebungspakets vom 26. Mai 2004 schlug der Bundesrat erneut vor, den Selbstbehalt auf 20% zu erhöhen, jedoch nur für die erwachsenen Versicherten. Zugleich sollten die Kompetenzen des Bundesrates für abweichende Prozentsätze nach unten erweitert werden (ebenda).

Die Vorlage des Bundesrates wurde abgelehnt. Der Ständerat beschloss im Juni 2006, nicht einzutreten und die Vorlage stattdessen im Rahmen der Teilrevision betreffend Managed Care zu behandeln. Der Nationalrat schloss sich im Dezember 2010 dem Ständerat an (Die Bundesversammlung 2010d).

2. Gesetzgebungspaket

Vorlage 2A: Spitalfinanzierung (inkl. Risikoausgleich)

Weil das Prinzip der leistungsbezogenen Finanzierung von Spitalleistungen zur Eindämmung der Kosten im Rahmen der 2. KVG-Revision auf wenig Widerstand stiess, nahm der Bundesrat die gescheiterte Vorlage wieder auf und liess durch das EDI einen neuen Vorschlag erarbeiten. Die Vorschläge des EDI stützten sich weitgehend auf die Elemente der 2. KVG-Revision und die Vorarbeiten bzw. den Expertenbericht zur geplanten 3. KVG-Revision.

Die Botschaft vom 15. September 2004 beinhaltet einen Vorschlag zum Wechsel von der Objekt- zur Leistungsfinanzierung. Die Leistungsfinanzierung sollte sich auf sowohl die öffentlichen als auch die privaten Spitäler beziehen. Unter Einbezug der Investitionskosten sollte die Leistungsfinanzierung je hälftig durch den Versicherer und den Kanton getragen werden (dual-fixe Finanzierung) (Bundesrat 2004i). In der Botschaft hat sich der Bundesrat gleichzeitig den Auftrag gegeben, innerhalb von drei Jahren einen Vorschlag für ein monetarisches Finanzierungssystem vorzulegen (Eidg. Departement des Innern 2004a). Ein weiteres Element der Botschaft ist die kantonale bzw. interkantonale Planung der Spitalversorgung aller Versicherten – ohne Rücksicht auf eine Zusatzversicherung (Bundesrat 2004i). Neu schlug der Bundesrat auch die Verbesserung der Datengrundlagen vor (Furrer 2006).

Nach mehreren Beratungsrunden durch den Ständerat und Nationalrat nahmen die beiden Kammern am 21. Dezember 2007 einen Beschluss der Einigungskonferenz an. Der Vorschlag weicht in verschiedenen Punkten von der Vorlage des Bundesrates ab. So wurde der Verteilungsschlüssel auf 55% für die Kantone und 45% für die Krankenversicherer festgelegt. Zudem einigte man sich auf eine schweizweit freie Spitalwahl innerhalb der Listenspitäler auch ohne Zusatzversicherung. Während der parlamentarischen Beratungen hat sich der Bundesrat zu den abweichenden Vorschlägen der Stände geäußert und an seinen Vorschlägen festgehalten (Die Bundesversammlung 2010e).

Erweiterter Risikoausgleich:

Im Zuge der parlamentarischen Beratungen zur Spitalfinanzierung kam die vorberatende Kommission zum Schluss, dass gleichzeitig mit der Änderung der Spitalfinanzierung auch eine Änderung des Risikoausgleichs vorzunehmen sei. Sie unterbreitete dazu am 8. März 2006 eine Vorlage. Nach mehreren Beratungen beschloss das Parlament, gleichzeitig mit der Spitalfinanzierung (21. Dezember 2007), den heute geltenden Risikoausgleich mit dem Kriterium «Aufenthalt in einem Spital oder Pflegeheim im Vorjahr» zu ergänzen (Die Bundesversammlung 2010e).

Vorlage 2B: Managed Care

In der 2. Botschaft des Bundesrates im Rahmen des 2. Gesetzgebungspakets vom 15. September 2004 wurde erneut ein Thema der 2. KVG-Revision wieder aufgegriffen. Der Bundesrat schlug in seiner Botschaft vor, sogenannte Managed Care-Modelle als besondere Versicherungsform zu definieren und unabhängig von der Frage der Vertragsfreiheit gesetzlich zu verankern (Bundesrat 2004j). Im Rahmen der 2. KVG-Revision hatte der Bundesrat noch beantragt, dass alle Versicherer flächendeckend mindestens eine besondere Versicherungsform mit eingeschränkter Wahl der Leistungserbringer anzubieten haben. Der neue Vorschlag setzte dagegen auf das Prinzip der Freiwilligkeit. An einer Sondersitzung vom 22.

Mai 2002 zur sozialen Krankenversicherung hatte der Bundesrat zudem das EDI beauftragt, Vorschläge zu unterbreiten, wie Managed Care-Modelle mit geeigneten Anreizsystemen gefördert werden können. Diese Arbeiten sollten Grundlage für eine dritte Teilrevision des KVG bilden.

In der gleichen Botschaft beantragte der Bundesrat, Massnahmen zur Eindämmung der Medikamentenkosten zu verabschieden. Er schlug vor, die Leistungserbringer zu verpflichten, bei der Verordnung und bei der Abgabe eines Arzneimittels ein preisgünstiges Arzneimittel abzugeben. Zudem sollte die Regelung zur Weitergabe von Vergünstigungen im Zusammenhang mit Medikamenten ergänzt werden. Ein weiterer Vorschlag bezog sich auf Arzneimittel zur Behandlung seltener Krankheiten. Um den Zugang zu diesen Arzneimitteln zu erleichtern, sollte die Spezialitätenliste um diese Arzneimittel ergänzt werden.

Die Vorlage des Bundesrates wurde im Parlament durch erweiterte Beschlüsse der beiden Räte abgelöst. In Bezug auf Managed Care-Modelle diskutieren Nationalrat und Ständerat, die Vorlagen zur Vertragsfreiheit und Kostenbeteiligung in die Revision zu integrieren, einen Angebotszwang für diese Modelle einzuführen, die Modelle mit einem differenzierten Selbstbehalt zu kombinieren und den Vorschlag um einen verfeinerten Risikoausgleich zwischen den Kassen zu ergänzen. Die Vorlage zu den Medikamentenpreisen ist nach einem Vorschlag der Einigungskonferenz mit der Ablehnung durch den Nationalrat am 1. Oktober 2008 gescheitert (Die Bundesversammlung 2010f).

2c) *Umgesetzte Massnahmen auf Verordnungsebene*

MASSNAHMEN VOLLZUG DES BUNDESRATES			
Zeitpunkt	Akteure	Massnahme	Kommentar/Hintergrund
Handlungsbereich Preise und Tarife			
Unterbereich Leistungen			
18.05.2005	BR	Verabschiedung des Tarifvertrags zwischen dem Schweizerischen Apothekerverband und santésuisse über die Apothekerleistungen. Fortführung des bisherigen Tarifvertrags.	BR kommt seiner gesetzlichen Verpflichtung nach
22.02.2006	BR	Genehmigung des Vertrags zwischen Santésuisse und FMH zur weiteren Steuerung von Leistungen und Kosten im Bereich TARMED durch die Tarifpartner	BR kommt seiner gesetzlichen Verpflichtung nach
21.12.2006	BR	Genehmigung des erneuerten gesamtschweizerischen Tarifvertrages zwischen der Apothekerschaft und santésuisse. Der erneuerte Vertrag sieht andere Modalitäten zu den Pauschalen vor.	
29.01.2009		Anpassung des TARMED-Tarifs (13 neue Leistungspositionen und Neubewertungen)	BR kommt seinen gesetzlichen Verpflichtung nach
04.02.2008	EDI	Eröffnung der Anhörung zur Umsetzung der Spitalfinanzierung (Änderung von drei Verordnungen)	Umsetzung der in der Wintersession verabschiedeten Revision des KVG im Bereich der Spitalfinanzierung.
22.10.2008	BR	Beschluss von Verordnungsänderungen zur Spitalfinanzierung <ul style="list-style-type: none"> - Festsetzung verbindlicher Rahmenbedingungen für die Unterbreitung der Tarifstrukturen - Vorgaben für die Bewertung der Anlagen und Bemessung der Anlagenutzungskosten (Investitionskosten der Spitäler) 	BR kommt seiner gesetzlichen Verpflichtung nach

MASSNAHMEN VOLLZUG DES BUNDESRATES

Zeitpunkt	Akteure	Massnahme	Kommentar/Hintergrund
Unterbereich Arzneimittel, Analysen und Mittel und Gegenstände			
13.09.2005	BR/EDI	Vereinbarung eines Massnahmenpakets zur Senkung der Medikamentenpreise (Preisreduktionen und Preisüberprüfungen)	Im Rahmen der Kosten senkenden Massnahmen (zweites Massnahmenpaket) hat das BAG Verhandlungen mit der Pharmaindustrie (Interpharma, Intergenerika und vips) aufgenommen. Das vom BAG beschlossene Massnahmenpaket sollte bis Mitte 2006 umgesetzt werden soll.
09.11.2005	EDI	Senkung des Höchstvergütungsbetrags von medizinischen Mitteln und Gegenständen um 10%. (Das BAG war daran, das System der Preisvergütung der Produktgruppen der Mi-Gel zu überprüfen. Senkung des verrechenbaren Taxpunktwertes von Laboruntersuchungen um 10% (Da BAG war daran, auch die Analyseliste (AL) zu überprüfen)	Massnahmen im Rahmen des Massnahmenpakets zur Senkung der Kosten in der KV
26.04.2006	EDI	Verabschiedung von Anpassungen bei der Überprüfung und Festsetzung der Preise für gewisse Medikamente (Verordnungsänderungen)	Massnahme im Rahmen des zweiten Massnahmenpakets zur Senkung der Kosten in der KV.
27.6.2007	EDI	Beschluss von Überprüfungen und Anpassungen der Preise weiterer Medikamente Revision der Preise von Medikamenten, die zwischen 1993 und 2002 in die SL aufgenommen wurden Überprüfung sämtlicher Medikamente, die für eine weitere Anwendung zugelassen werden	Massnahme im Rahmen des zweiten Massnahmenpakets zur Senkung der Kosten in der KV.

MASSNAHMEN VOLLZUG DES BUNDESRATES			
Zeitpunkt	Akteure	Massnahme	Kommentar/Hintergrund
21.11.2007	BR	Auf Antrag des EDI beschliesst der Bundesrat, dass Generika, welche neu in die SL aufgenommen werden, mindestens 40% günstiger sein müssen als das entsprechende Originalpräparat	Massnahme im Rahmen des zweiten Massnahmenpakets zur Senkung der Kosten in der KV.
29.01.2009	EDI	Beschluss neuer Tarife der ambulanten Laboranalysen Beschluss eines Monitorings der AL zur kontinuierlichen Pflege der Labortarife	Massnahme im Rahmen des ersten Massnahmenpakets zur Senkung der Kosten in der KV. Die gesamte AL wurde neu berechnet und ausgestaltet, da die geltende AL aus den 90er Jahren stammte.
März 2009	Santésuisse, Vertreter von 4 Parteien	Koalition (Gruppe Ineichen) unterbreitet dem EDI Vorschläge zur Bekämpfung der Kostensteigerung im Gesundheitswesen. Das EDI verweist auf bereits ergriffene und weitere geplante Massnahmen.	
01.07.2009	BR und EDI	Beschluss von Sofortmassnahmen zur Senkung der Kosten im Bereich der Medikamente <ul style="list-style-type: none"> - Senkung des Anteils für den Vertrieb - Erweiterung des Länderkorbs für die Prüfung der Wirtschaftlichkeit - Regelmässige Überprüfung der Medikamente nach Aufnahme in die SL auf WZW-Kriterien - Preisbildung der Generika im Verhältnis zum Marktvolumen des Originalpräparates. 	Massnahme im Rahmen des zweiten Massnahmenpakets zur Senkung der Kosten in der KV. Die Massnahmen sind keine Reaktion auf die Vorschläge der Koalition, sondern waren bereits vorher geplant und beim BAG zur Ausarbeitung in Auftrag gegeben.
03.12.2010	EDI	Beschluss zur Senkung des Höchstvergütungsbetrag bestimmter MiGel-Produkte Streichung der Beiträge an Brillengläser und Kontaktlinsen (Änderung der KLV)	Massnahme im Rahmen des ersten Massnahmenpakets zur Senkung der Kosten in der KV.

MASSNAHMEN VOLLZUG DES BUNDESRATES			
Zeitpunkt	Akteure	Massnahme	Kommentar/Hintergrund
Handlungsbereich Definition der obligatorisch versicherten Leistungen sowie der kassenpflichtigen Arzneimittel, Analysen, Mittel und Gegenstände			
28.09.2004	EDI	Aufnahme neuer kassenpflichtiger Leistungen (Bandscheibenprothese, koronare Stents) und Analysen	Entscheid war gestützt auf Beratungen der Eidgenössischen Kommission für allgemeine Leistungen (ELK) Einführung befristet auf 3 Jahre mit begleitender Evaluation Zahlreiche neue Leistungen wurden abgelehnt oder mit einer Aufforderung zur Nachlieferung von Nachweisen ausgeschlossen.
03.06.2005	EDI	Aufhebung der Leistungspflicht für fünf komplementärmedizinischen Leistungen nach Ablauf der provisorischen Leistungspflicht	Beschluss aufgrund ungenügendem Nachweis der Gebote Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit und Zweckmässigkeit gemäss KVG
3.6.2005	EDI	Der gesamte Leistungskatalog der OKP soll überprüft und die notwendigen Konsequenzen gezogen werden. Ausserdem wird das bestehende Aufnahmeverfahren weiterentwickelt: erforderliche Informationen neu strukturiert mittels eines Antragsformulars sowie spezifische Zusatzfragen; Berücksichtigung der Alltagswirksamkeit, Beizug von Experten/Expertinnen bei Bedarf der ELGK.	
10.06.2005	EDI	Aufnahme von Lebertransplantation von Lebendspenden in den Leistungskatalog	Vorläufig befristet auf 3 Jahre mit begleitender Evaluation
26.4.2006	EDI	Entscheid über Pilotprojekt zur Abklärung der Kostenfolgen einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (Vergütung von Leistungen welche in angrenzenden Gebieten des Auslands erbracht werden)	Massnahme im Rahmen des zweiten Massnahmenpakets zur Senkung der Kosten in der KV, gemäss Entscheid des BR vom September 2005 Bisher vergütete die Grundversicherung nur Leistungen

MASSNAHMEN VOLLZUG DES BUNDESRAATES			
Zeitpunkt	Akteure	Massnahme	Kommentar/Hintergrund
			gen, die Leistungserbringern in der Schweiz erbracht wurden.
05.07.2006	EDI	Änderungen der KLV betreffend die psychotherapeutischen Behandlungen (Definition von Psychotherapien und Flexibilisierung von bisherigen Einschränkungen)	
22.12.2006	EDI	Änderungen der KLV betreffend verschiedener Leistungen (Neuumschreibung psychiatrischer Pflegeleistungen, Regelung der Kostenübernahme für Grippeimpfungen im Fall einer Pandemie, Erweiterungen und Streichungen bei Leistungen der Chirurgie und in Spezialgebieten.	
21.11.2007	EDI	Änderung der KLV betreffend Aufnahme von HPV-Impfungen für Frauen bis 20 Jahre in den Leistungskatalog, Anpassung und Verlängerung der geltenden Regelung zu Mammographie	
03.12.2010	EDI	Aufnahme von Magenband- und Magenbypass-Operationen bei Personen mit einem BMI über 35 (bisher BMI >40) unter bestimmten Voraussetzungen	
07.12.2010	ELGK (Eidgenössische Kommission für allgemeine Leistungen und	Empfehlung zur Ablehnung der Anträge für die Aufnahme von komplementärmedizinischen Leistungen. Die fünf Leistungen würden den WZW-Kriterien nicht Stand halten.	Im Mai 2009 hatte das Schweizer Stimmvolk für die Stärkere Berücksichtigung der Komplementärmedizin im Gesundheitswesen abgestimmt. Gemäss dem entsprechend geänderten KVG-Artikel (32) gelten dieselben Bestimmungen für die Aufnahme von Leistungen in den Leistungskatalog wie für andere Leistungen (Erfüllung der WZW-Kriterien) Im April 2010 hatten verschiedene Fachgesellschaften

MASSNAHMEN VOLLZUG DES BUNDESRATES			
Zeitpunkt	Akteure	Massnahme	Kommentar/Hintergrund
	Grundsatzfragen)		beim BAG Gesuche um Aufnahme ihrer komplementärmedizinischen Leistungen in den Leistungskatalog eingereicht. Die ELGK hat entsprechend dem geltenden Aufnahmeverfahren die Anträge überprüft.
12.01.2011	EDI	Beschluss der Aufnahme der fünf komplementärmedizinischen Leistungen 2012 in den Leistungskatalog (ab 2012 provisorisch bis Ende 2017 und unter bestimmten Voraussetzungen)	Entscheid entgegen der Empfehlung der ELGK
31.12.2010	EDI	Aufnahme von HPV-Impfungen für Frauen zwischen 20 und 26 in den Leistungskatalog.	
Handlungsbereich Qualitätssicherung der obligatorisch versicherten Leistungen (Art. 58, Art. 33 KVG)			
2004–2010	BAG	Auftrag verschiedener Evaluationen	Die meisten Evaluationen und Monitorings sind vor dem Hintergrund der Erfüllung des Artikels 33 zu sehen.
2006	BAG	Publikation der vom BAG im Auftrag gegebenen Studie «Kennzahlen der Schweizer Spitäler» mit jährlicher Aktualisierung (Indikatoren zum Leistungsangebot, Personalbestand und Finanzen der Spitäler.	
2006	EDI und BAG	Auftrag des EDI an das BAG zur Publikation von Qualitätsindikatoren im Spitalbereich Publikation	Studie wurde durch das EDI im Hinblick auf die Einführung der Spitalfinanzierung in Auftrag gegeben. Es war bereits in der parlamentarischen Diskussion, dass der Bund dafür zuständig ist, Daten zu medizinischer Ergebnisqualität zu erheben und zu veröffentlichen.

MASSNAHMEN VOLLZUG DES BUNDESRATES			
Zeitpunkt	Akteure	Massnahme	Kommentar/Hintergrund
2007	EDI	Auftrag zur Lancierung eines Pilotprojektes zur Erhebung und Veröffentlichung von Qualitätsindikatoren im Spitalbereich.	S.o. Massnahme im Hinblick auf die Einführung der Spitalfinanzierung
16.04.2009	BAG	Publikation der Pilotstudie über die Qualitätsindikatoren in Schweizer Akutspitalern	S.o. Massnahme im Hinblick auf die Einführung der Spitalfinanzierung
28.10.2009	BR	Verabschiedung der Qualitätsstrategie des Bundes mit neun Aktionsfeldern zur Qualitätssicherung, in denen der Bundesrat in Zukunft eine aktive Rolle übernehmen will. Strategie wurde durch das BAG im Auftrag des Bundesrates erarbeitet.	Hintergrund ist die Evaluation der PVK (2007), die feststellt, dass der Bund seine Verantwortung im Bereich der Qualitätssicherung nicht genügend wahrnimmt. Daraufhin fand eine Aussprache zwischen EDI und der GPK-S statt, in der das weitere Vorgehen erörtert wurde.
Handlungsbereich Konkretisierung der Finanzierung der Krankenversicherung (Franchisestufen, Selbstbehalte, Prämienverbilligungen)			
Vor 2004	EDI	Entscheid zur Anhebung der ordentlichen Franchise von 230 auf 300 Franken Herabsetzung der Höchstgrenze des Selbstbehaltes von 600 auf 700 Franken Festlegung einer Mindestprämie, die 50% der ordentlichen Prämie mit Unfaldeckung beträgt	Massnahmen zur Verbesserung der Solidarität zwischen den Versicherten
09.11.2005	BR und EDI	BR ermächtigt das EDI zur Einführung des differenzierten Selbstbehalt für Medikamente (Erhöhung des Selbstbehalts von 10% auf 20% für Nicht-Generika)	Massnahme im Rahmen des ersten Massnahmenpakets zur Senkung der Kosten in der KV gemäss Entscheid des BR vom September 2005.
01.07.2009	EDI	Senkung des Maximalrabatts für wählbare Franchisen von 80% auf 70%	Massnahme zur Stärkung der Solidarität zwischen den Versicherten im Hinblick auf Prämien erhöhungen im Jahr 2010.

MASSNAHMEN VOLLZUG DES BUNDESRATES			
Zeitpunkt	Akteure	Massnahme	Kommentar/Hintergrund
03.12.2010	BR	Erhöhung des Spitalbeitrags für Erwachsene von 10 auf 15 Franken pro Tag	Beitrag war seit 1996 nicht angepasst worden.
Handlungsbereich Zulassung und Aufsicht über die Krankenversicherer/ Genehmigung der Prämien			
26.04.2006	BR	Beschluss über die Senkung der Mindestreservesätze der Versicherer.	Massnahme im Rahmen des zweiten Massnahmenpakets zur Senkung der Kosten in der KV, gemäss Entscheid des BR vom September 2005 Massnahme sollte den Versicherern einen grösseren Spielraum bei der Festlegung der Prämien einräumen.
04.05.2004	EDI	Entzug der Bewilligung der Krankenkasse Accorda zur Durchführung der sozialen Krankenversicherung	BR kommt seinen gesetzlichen Verpflichtungen nach
25.09.2006	BAG	Erstmalige Veröffentlichung der Bilanz- und Erfolgsrechnung der einzelnen Krankenversicherer	Massnahme zur Erhöhung der Transparenz über die finanzielle Situation der Versicherer. Bisher hatte das BAG nur die jährlichen Aufsichtsdaten der OKP publiziert. Die Bilanzen und Erfolgsrechnungen sollen diese Publikation ergänzen.
27.06.2007	EDI	Frist zur Einreichung der Bilanz, Betriebsrechnung und statistischen Angaben wird einen Monat vorverlegt	Massnahme soll der Aufsichtsbehörde ermöglichen, schneller auf Schwierigkeiten bei einzelnen Kassen zu reagieren.
24.03.2009	BAG, Kantone, Krankenversicherer	BAG initiiert runden Tisch mit Kantonen und Krankenversicherern für eine erste Auslegeordnung im Hinblick auf die Entwicklung der Prämien in der OKP. Themen: Prämienkalkulation, Prämien genehmigung und Prämienentwicklung.	Auslöser waren die Prämien genehmigungen im Herbst 2008, bei denen Meinungsverschiedenheiten zwischen Kantonen, Krankenversicherern und dem BAG entstanden. Durch den runden Tisch sollten Missverständnisse in Zukunft frühzeitig ausgeräumt werden.

MASSNAHMEN VOLLZUG DES BUNDESRATES

Zeitpunkt	Akteure	Massnahme	Kommentar/Hintergrund
01.10.2009	EDI	Beschluss über die Erhöhung der Grundprämien um durchschnittliche 8,7% auf das Jahr 2010	- Prämienhöhung hatte sich bereits seit längerer Zeit angekündigt.
01.10.2010	EDI	Beschluss über die Erhöhung der Grundprämien um durchschnittlich 6,5% auf das Jahr 2011	
2605.2010	BR und EDI	BR beschliesst auf Antrag des EDI, die Aufsicht über die soziale Krankenversicherung zu stärken. EDI erarbeitet Massnahmen auf Ebene Gesetz, Verordnung und Kreisschreiben.	Die Instrumente für die Aufsicht über die Krankenversicherung hatten sich in den letzten Jahren gemäss Evaluation EFK 2009 als zu schwach erwiesen. Vorgehene Massnahmen sind Vorschriften zur Finanzierung bzw. Sicherstellung der Solvenz, zur Konzernaufsicht und zum Austausch der Daten mit der FINMA.
03.12.2010	BR	Verschärfung der Anlagevorschriften für die Krankenversicherer	Massnahme im Rahmen des Beschlusses vom Mai 2010

F. Grobanalyse der strategischen Steuerung bei den übrigen Sozialversicherungen

Inhaltsverzeichnis

1 Arbeitslosenversicherung	248
1.1 Überblick	248
1.2 Strategische Analyse	249
1.3 Strategische Planung	252
1.4 Zusammenfassende Beurteilung	254
2 Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft	257
2.1 Überblick	257
2.2 Strategische Analyse	259
2.3 Strategische Planung	261
2.4 Zusammenfassende Beurteilung	263
3 Familienzulagen	266
3.1 Überblick	266
3.2 Strategische Analyse	269
3.3 Strategische Planung	271
3.4 Zusammenfassende Beurteilung	273
4 Ergänzungsleistungen zur AHV/IV	276
4.1 Überblick	276
4.2 Strategische Analyse	278
4.3 Strategische Planung	281
4.4 Zusammenfassende Beurteilung	282
5 Unfallversicherung	285
5.1 Überblick	285
5.2 Strategische Analyse	287
5.3 Strategische Planung	289
5.4 Zusammenfassende Beurteilung	291
6 Militärversicherung	294
6.1 Überblick	294
6.2 Strategische Analyse	295
6.3 Strategische Planung	297
6.4 Zusammenfassende Beurteilung	298
Abkürzungsverzeichnis	301
Literatur, Materialien- und Dokumentenverzeichnis	302

1 Arbeitslosenversicherung

1.1 Überblick

Ziele der Arbeitslosenversicherung

Gemäss Bundesverfassung setzen sich Bund und Kantone dafür ein, dass jede Person gegen die wirtschaftlichen Folgen von Arbeitslosigkeit gesichert ist (Art. 41 Abs. 2 BV). Der Bund erlässt Vorschriften über die Arbeitslosenversicherung (ALV). Die Versicherung hat einen angemessenen Erwerbsersatz zu gewähren und Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu unterstützen (Art. 114 Abs. 1 und 2 BV). Das Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG)¹ vom 25.6.1982 hat zum Ziel, die versicherten Personen gegen Erwerbsausfall infolge Arbeitslosigkeit, schlechtem Wetter, Kurzarbeit und Zahlungsunfähigkeit der Arbeitsgeber zu schützen (Art. 1a Abs. 1 AVIG). Darüber hinaus will das Gesetz drohende Arbeitslosigkeit verhindern, bestehende Arbeitslosigkeit bekämpfen und die rasche und dauerhafte Eingliederung in den Arbeitsmarkt fördern (Art. 1a Abs. 2 AVIG).

Meilensteine

Das AVIG und die Verordnung über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIV) vom 31.8.1983² traten am 1.1.1983 bzw. am 1.1.1984 in Kraft. Seither ist das Gesetz viermal revidiert worden; die Hauptinhalte dieser Revisionen sind in Tabelle 1 dargestellt.³

Tabelle 1

Überblick Arbeitslosenversicherung

Meilenstein	In Kraft	Inhalt
1. AVIG-Revision	1992	<ul style="list-style-type: none">- Erhöhung des Beitragssatzes von 0,4 auf 2,0 %- Ausweitung des maximalen Taggeldanspruches auf 300 Taggelder- Einführung wöchentliche Stempelpflicht
2. AVIG-Revision	In zwei Etappen: 1.1.1996/ 1.1.1997	Systemwechsel weg von der Ausrichtung von Arbeitslosengeldern («passive Versicherung») hin zum Ziel einer aktiven Wiedereingliederungs- und Erwerbsfähigkeit. <ul style="list-style-type: none">- Einführung regionale Arbeitsvermittlungszentren (RAVs)- Weiterbildungsmassnahmen und Beschäftigungsprogramme- Neuregelung Taggeldanspruch und Finanzierung
3. AVIG Revision	1.7.2003	<ul style="list-style-type: none">- Leistungskürzungen, die unter bestimmten Bedingungen (kantonal überproportional hohe Arbeitslosigkeit, steigendes Defizit der Arbeitslosenversicherung) aufgeweicht werden können- Erhöhung der Beitragsdauer für den Bezug von Arbeitslosengeldern von sechs auf zwölf Monate

¹ SR 837.0

² SR 837.02

³ Kapitel 1.2 stützt sich auf: Institut für Politikwissenschaft Bern (Hrsg.), 2004ff., *Année politique*. Kapitel «Sozialversicherungen», 2003–2010. Bern, und auf Medienmitteilungen des SECO, 2003–2011 (www.seco.admin.ch).

4. AVIG-Revision Änderung vom 19.3 2010 ⁴	1.4.2011	<ul style="list-style-type: none"> - Rechnungsabgleich: Anpassungen bei den Einnahmen und Ausgaben des AVIG zur Absicherung der ALV in der Zukunft - Entschuldung: Abbau des strukturelle Defizites und der Schulden (per Ende Juni 2010: rund 7 Milliarden Franken) - Stärkung des Versichertenprinzips (engere Koppelung Beitragszeit–Taggeldbezug, Beseitigung von Fehlanreizen, Steigerung der Effizienz von Beschäftigungsmassnahmen)
--	----------	---

Finanzierung

Die Finanzierung der ALV erfolgt nach dem Ausgaben-Umlageverfahren, d. h., die innerhalb einer Periode finanzierten Leistungen sollen grundsätzlich durch die Einnahmen gedeckt werden. Die ALV finanziert sich durch die Beiträge von Arbeitgebern, Arbeitnehmern, Bund und Kantonen sowie über Vermögenserträge des Ausgleichsfonds.⁵ Die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der ALV ist in der folgenden Tabelle ersichtlich.

Tabelle 2

Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der ALV (in Mio. Fr., 2000–2009)

	2000	2005	2006	2007	2008	2009
<i>Einnahmen Total</i>	6230	4584	4651	4820	5138	5663
Beiträge Versicherte und Arbeitgeber	5967	4127	4253	4404	4696	5127
Kapitalertrag	37	5	6	11	10	5
<i>Ausgaben Total</i>	3295	6462	5706	4798	4520	7128
Sozialleistungen	2722	5819	5022	4084	3824	6427
Verwaltungs- u. Durchführungskosten	397	607	607	591	575	639
<i>Rechnungssaldo</i>	2935	-1878	-1054	22	618	-1464

Quelle: Bundesamt für Sozialversicherungen (www.bsv.admin.ch, Dokumentation, Zahlen und Fakten, Kennzahlen: Arbeitslosenversicherung)

1.2 Strategische Analyse

Im Bereich ALV und den damit verbundenen Schnittstellen bezeichnen die Berichte des Perspektivstabs 2003–07 und 2007–11 verschiedene Herausforderungen. Erwähnt wird der Trend zur Flexibilisierung, der sowohl Chancen als auch Risiken birgt. Von dieser Entwicklung hin zur Teilzeitarbeit, Arbeit auf Abruf u. ä. seien vor allem Unqualifizierte mit tiefen Einkommen, Frauen und Langzeitarbeitslose betroffen. Die Sozialversicherungen bauten nach wie vor auf dem Modell der dauernden Vollzeiterwerbstätigkeit des Familienoberhauptes auf und deckten neue soziale Risiken wie die Working Poor deshalb ungenügend ab. Die Grundsicherung auf der kantonalen und kommunalen Ebene (Sozialhilfe) werde stark belastet, weshalb die Koordination der verschiedenen staatlichen Ebenen (Interinstitutionelle Zusammen-

⁴ AS 2011 1167

⁵ Bollier, Gertrud, 2009, Leitfaden schweizerische Sozialversicherung. Verein Zürcher Gemeindeschreiber und Fachleute (Hrsg.), Wädenswil, S. 288.

arbeit) von grosser Bedeutung sei. Die ALV stehe vor der Herausforderung, die langfristige Finanzierung des Systems zu gewährleisten und die Effizienz der eingesetzten Instrumente wie bspw. der arbeitsmarktlichen Massnahmen einer kritischen Würdigung zu unterziehen.

Diese Herausforderungen sind zu grossen Teilen auch im Analyseteil der Legislaturplanungen beschrieben. Die Botschaft zur Legislaturplanung 2007–11 stellt den Ist-Zustand zahlengestützt dar. Die Arbeitslosigkeit sei auf Ende 2006 im Vergleich zu den Vorjahren weiter gesunken und betrage 3,3 %, was einer Verminderung von 0,5 % innerhalb des Jahres entspreche. Die Zahl der Erwerbstätigen im Dienstleistungssektor habe weiter zugenommen (72,5 % Mitte 2006). Weitere Schlüsseldaten im Bereich des Arbeitsmarktes, deren Entwicklung in den letzten Jahren kommentiert werden, sind die Verteilung der Erwerbstätigen nach Sektoren, die Erwerbsquote nach Geschlecht und die Anzahl ausländischer Arbeitskräfte. Im Legislaturfinanzplan 2009–2011 wird angegeben, die Ausgabenzunahme der ALV ergebe sich insbesondere daraus, dass sich die Kürzung des Bundesbeitrags aufgrund des Entlastungsprogramms 2004 im Jahr 2007 noch auswirke. Basierend auf dem 2007 eingeführten Indikatorensystem für die Legislaturplanung und die Jahresziele von Bundesrat und Departementen enthält der Geschäftsbericht Band I der Jahre 2008–2010 ein neues Berichtskapitel, in dem u. a. die Entwicklung der Beschäftigungsverhältnisse beschrieben wird.⁶

Da die ALV keine drei Jahre nach der 3. AVIG-Revision in die roten Zahlen rutschte, beauftragte das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) die Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der ALV Ende 2005, im Rahmen einer von ihr ernannten und mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) zusammenarbeitenden Expertenkommission Massnahmen auf der Beitrags- und auf der Leistungsseite für eine langfristige Finanzierung der ALV zu prüfen. Ziel dieser Arbeiten war es, dem Bundesrat im Herbst 2006 einen Bericht vorzulegen, der die finanzielle Situation darlegt, Schlussfolgerungen zieht und Vorschläge macht. Die Analyse der Expertenkommission⁷ kommt bezüglich der Schuldenobergrenze der ALV laut Art. 90c Abs. 1 AVIG zu folgendem Schluss: es sei nicht sicher, ob der im Gesetz vorgesehene Grenzwert erreicht werde, der es dem Bundesrat erlauben würde, die Beiträge in eigener Kompetenz zu erhöhen. Es solle rasch eine Gesetzesrevision an die Hand genommen werden. Im November 2006 nahm der Bundesrat Kenntnis vom Bericht der Expertenkommission und beauftragte das EVD, eine Vernehmlassungsvorlage vorzulegen, welche ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Mehreinnahmen und Einsparungen anstrebt.⁸ Die Botschaft zur 4. Revision des AVIG aus dem Jahr 2008⁹ stützt sich auf den Bericht der Expertenkommission. Sie zeigt u. a. auf, dass ein für die Finanzierung zentraler Parameter, die erwartete Anzahl Arbeits-

⁶ Besonders aussagekräftige Indikatoren dafür sind die Erwerbsquote sowie die Erwerbslosenquote nach Geschlecht und Altersgruppen. Darüber hinaus wird auf die Erkenntnisse aus Studien und Datenerhebungen (z. B. SAKE, ILO-Studien) verwiesen. Bereits 2004 wird die Arbeitslosenquote im Anhang der Jahresziele des Bundesrates als wichtige Kennzahl aufgeführt. Die Geschäftsberichte ab 2008 unterscheiden sich dadurch, dass eine weitaus grössere Anzahl von Indikatoren aufgeführt ist und deren Entwicklung im Vergleich zu den Vorjahren beschrieben wird.

⁷ Expertenkommission AVIG, 2006, Bericht der Expertenkommission über die Neuregelung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes für die längerfristige Finanzierung der Arbeitslosenversicherung in Erfüllung von Art. 90c Abs. 1 des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 10. Oktober 2006.

⁸ Botschaft, BBl **2008** S. 7739f.

⁹ Botschaft zur 4. AVIG-Revision vom 3. September 2008. BBl **2008** 7733.

lose, in den Analysen zur 3. AVIG-Revision unterschätzt wurde (durchschnittlich 100 000 Arbeitslose) und der Finanzierungsbedarf neu berechnet werden müsse. Es wurde eine Finanzierungslücke von rund 920 Millionen Franken jährlich aufgezeigt. Die Botschaft zielt darauf ab, die ALV finanziell wieder ins Gleichgewicht zu bringen und für die Zukunft gut abzusichern.

In der Botschaft zur 4. AVIG-Revision wurden die finanziellen Auswirkungen auf die Kantone im Hinblick auf zukünftige Einsparungen thematisiert. Mögliche Folgekosten für die Sozialhilfe, die neben den Kantonen vor allem auch Städte und Gemeinden betreffen, wurden hingegen nicht dargelegt. Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren liess deshalb durch das Forschungsinstitut Infrasa eine Studie über die Kosten der Revision für Kantone und Gemeinden erstellen. Diese schätzte die Zusatzkosten auf 137 bis 236 Mio. Franken jährlich. Damit würden 25–40 % der Einsparungen den Kantonen und Gemeinden aufgebürdet.¹⁰ Der Bundesrat nahm dazu in einem Bericht an das Parlament wie folgt Stellung: Im Unterschied zur Infrasa-Studie rechnete er mit einer Zusatzbelastung für Kantone und Gemeinden im Umfang von maximal 15 %, da er die Belastung der Sozialhilfe durch die geplanten Massnahmen als geringer einschätze. Des Weiteren geht der Bundesrat davon aus, dass die Massnahmen der 4. AVIG-Revision die Sozialhilfe längerfristig entlasten werden.¹¹

Im ALV-relevanten Forschungsbereich hat das SECO schwergewichtig die Neuerungen aus der 2. AVIG Revision analysiert (Einführung von regionalen Arbeitsvermittlungszentren und von Beschäftigungsprogrammen und Wiedereingliederungsmassnahmen). Die PVK hat aus der Dokumentation des SECO 2003–2010 aus dem Gesamtbestand der online geschalteten Publikationen 24 extern durchgeführte Untersuchungen und Evaluationen identifiziert, die direkt den Zielen und Massnahmen des AVIG zugeordnet werden können. Die Mehrzahl der Studien untersucht die Wirksamkeit der arbeitsmarktlichen Massnahmen (zehn von 24 Studien) und die Situation von Risikogruppen (niedrig Qualifizierte, Ausländerinnen, Ausgesteuerte, Sozialhilfebezüger, Personen in prekären Arbeitsverhältnissen; acht von 24 Studien). Sie werden u. a. von Untersuchungen zu strukturellen Faktoren wie beispielsweise der demographischen Entwicklungen und der regionalen Unterschiede der Erwerbsquote ergänzt.¹² Nachdem quantitative Analysen keine verwertbaren Resultate geliefert hatten, wurden qualitative Analysen durchgeführt. Diese führten zu aussagekräf-

¹⁰ Peter, Martin, Schwegler, Regina, Maibach, Markus, 2009, Auswirkungen der Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes auf die Kantone. Auftrag der Sozialdirektorenkonferenz (SODK), INFRAS, Bern.

¹¹ Arbeitslosenversicherungsgesetz AVIG: Die 4. AVIG-Revision und mögliche Auswirkungen auf die Kosten der Sozialhilfe, der Kantone und der Gemeinden. Bericht des Bundesrates vom 30. Juni 2010 in Beantwortung des Postulates 09.4238 Fässler Osterwalder.

¹² Alle Online geschalteten Dokumente des SECO im Zeitraum 2003–2010 wurden auf ihren Bezug zur Arbeitslosenversicherung geprüft. Ausgewertet wurden folgende Untersuchungen (in chronologischer Reihenfolge, vollständige Angaben finden sich im Literaturverzeichnis): Ferro, Luzzi, 2003; Aeppli, Daniel C. (ohne Jahr); Projektteam ECOPLAN, 2003; Sheldon, George et al., 2003; Staatssekretariat für Wirtschaft, 2004; Lechner, Michael et al., 2004; Sheldon, George, 2005; Konjunkturforschungsstelle (KOF) der ETHZ Zürich, 2005; Ecoplan, Bern, Altdorf, 2006; Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS), Büro für arbeits- und organisationspsychologische Forschung und Beratung (büro a&o), 2006; Interface, DB train&consult, 2006; Egger, Dreher & Partner AG, 2006; Institut für Empirische Wirtschaftsforschung Zürich, 2006; Aeppli, Daniel C., 2006; SIAW-HSG, INFRAS, 2007; Flückiger, Yves et al., 2007; Brügger, Beatrix et al., 2007; Egger, Marcel et al. 2008; Bütler, Monika et al. 2008; Jaag, Christian et al, 2009; Aeppli, Daniel C. et al., 2009; Weder, Rolf et al., 2010; Ecoplan, 2010.

tigeren Ergebnissen, die zur Optimierung des Vollzugs der ALV genutzt werden konnten. Die Forschungsarbeiten wurden von der ALV-Aufsichtskommission, den Durchführungsorganen und Experten allerdings in einzelnen Punkten kritisiert (u. a. hinsichtlich der Qualität aus dem Gesichtspunkt der Nutzbarkeit der Resultate) und es wurde von Experten bezweifelt, dass sie bei den Organen der ALV zu realen Auswirkungen führen würden (Entscheidungen zur Steuerung der ALV oder zu den Aktivitäten des Bundesrates).¹³

1.3 Strategische Planung

Ziele, Strategie und politische Planung

Der Bundesrat hat folgende Ziele und Schwerpunkte verfolgt:

- Inkraftsetzung der 3. Revision des AVIG und der revidierten AVIV auf den 1. Juli 2003. In der Jahresplanung 2005 ist die Realisierung von Ausführungsbestimmungen (Verordnungen) aus der 3. AVIG Revision vorgesehen.¹⁴
- 4. Revision des AVIG: Das Ziel der 4. Revision der AVIG ist der Rechnungsausgleich, die Entschuldung und die Stärkung des Versicherungsprinzips durch das Beseitigen von Fehlanreizen und die Steigerung der Effizienz von Beschäftigungsmassnahmen. Dieses im Bereich ALV zentrale Geschäft ist in der Legislaturplanung 2007–11 sowie den untergeordneten Steuerungsinstrumenten (Jahres- und Geschäftsplanung Band I und II) aufgenommen.¹⁵
- Massnahmenpaket mit dem Ziel der Arbeitsmarktbeteiligung älterer Arbeitnehmer. Dieses Paket ist Teil der Wachstumspakete des Bundesrates¹⁶. Es ist in der Legislaturplanung 2003–2007 als Richtliniengeschäft aufgeführt.

Weiter hat der Bundesrat im Rahmen des Entlastungsprogrammes 2004 (EP 04) den Bundesbeitrag an die ALV befristet auf die Jahre 2006–2008 von 0,15 auf 0,12% der von der Beitragspflicht erfassten Lohnsumme gekürzt. Diese Kürzung führte auf der Leistungsseite der ALV zu keinen direkten Auswirkungen.¹⁷ Zu erwähnen sind schliesslich verschiedene Massnahmen eher untergeordneter Natur wie die Erhöhung des höchstversicherten Verdienstes der ALV von 106 800 auf 126 000 Franken (2008) oder die Erweiterung der Kurzarbeitsentschädigung auf 18 Monate (2009).

Grundsätzlich ist anzumerken, dass die übergeordneten Planungsinstrumente (Herausforderungen, Legislaturplanungen und Jahresziele des Bundesrates und der Departement) im ALV-Bereich von untergeordneter Bedeutung sind. Es scheint sich

¹³ Vgl. PVK, 2008, Evaluation der Führung und Beaufsichtigung der Arbeitslosenversicherung durch den Bund, Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 27. März 2008, S. 56f.

¹⁴ Jahresziele 2005, Bd. I; Geschäftsbericht 2005, Bd. I.

¹⁵ In der Legislaturplanung ist diese Massnahme der Leitlinie 1, den Wettbewerb in der Schweiz stärken, sowie Ziel 1, Wettbewerb im Binnenmarkt verstärken und Rahmenbedingungen verbessern, zugeordnet.

¹⁶ Das Paket wurden im Rahmen der im Jahr 2002 vom Bundesrat eingesetzten Interdepartementalen Arbeitsgruppe «Wachstum» entwickelt. Sie entwickelte zwei Wachstumspakete (eines pro Legislaturperiode, 2003–2007 sowie 2008–2011), mittels derer das Wirtschaftswachstum der Schweiz gestärkt werden sollte.

¹⁷ AS **2005** 5427; Botschaft zum Entlastungsprogramm 2004 für den Bundeshaushalt (EP 04) vom 22. Dezember 2004. BBL **2005** 759.

um eine abbildende Planung zu handeln, in der die laufenden Geschäfte fortlaufend übertragen werden. Die AVIG-Revision ist in der Legislaturplanung 2007–11 zusammen mit etlichen anderen geplanten Massnahmen dem Ziel «Wettbewerb im Binnenmarkt verstärken und Rahmenbedingungen verbessern» zugeordnet. Die Legislaturplanung 2007–11 analysiert zwar den Ist-Zustand anhand verschiedener Indikatoren zur Situation von ALV und Arbeitsmarkt¹⁸ (vgl. vorangehendes Kapitel zur strategischen Analyse), definiert aber keine entsprechenden Ziele.

Gesetzesrevisionen

Das zentrale Richtliniengeschäft in der Periode 2003–2010 im Bereich ALV ist die für 2008 geplante und effektiv realisierte Botschaft zur 4. Revision des AVIG.¹⁹ Diese stützt sich wesentlich auf den im Rahmen der strategischen Analyse erstellten Expertenbericht (vgl. Kapitel 1.2). Um die Finanzierungslücken zu decken, sollen die Beitragssätze gemäss Botschaft von 2 auf 2,2 % erhöht und die arbeitsmarktlichen Massnahmen um rund 500 Mio. Franken reduziert werden. Die AVIG-Revision brachte zwar Einsparungen infolge der Nichtversicherung der Verdienste aus den arbeitsmarktlichen Massnahmen im Umfang von 90 Mio. Franken, aber auch Mehrkosten für Arbeitgebende und Arbeitnehmende infolge der Erhöhung der Beitragssätze. Das Parlament hat die Revision des AVIG im Frühjahr 2010 verabschiedet.

Im Rahmen dieser 4. AVIG-Revision wurden auch der Zugang und die Ausgestaltung der Beschäftigungsprogramme effizienter und im Hinblick auf das Ziel der Senkung der Arbeitslosenquote zielkonformer ausgestaltet. Die vorgeschlagenen Massnahmen sind kohärent mit den Ergebnissen der Forschungsberichte in diesem Bereich.

In einem weiteren Sinne fällt auch das Massnahmenpaket mit dem Ziel der Arbeitsmarkt-beteiligung älterer Arbeitnehmenden in den Bereich der ALV. Gemäss Wachstumsbericht 2008²⁰ beinhaltet das Massnahmenpaket zugunsten älterer Arbeitnehmenden verschiedene Vorhaben mit dem Ziel der flexibleren Arbeitsgestaltung im Alter und der Schaffung von Anreizen zur Weiterführung der Arbeiten im Pensionierungsalter, welche in laufende Gesetzesrevisionen eingespiessen wurden. Bei der AVIG-Revision sind dies z. B. Einarbeitungszuschüsse für ältere Arbeitslose (12 Monate generell und erhöhter Lohnanteil).

¹⁸ Neben dem Hauptindikator Arbeitsproduktivität zieht der Bundesrat bei der Überprüfung der Zielerreichung weitere Indikatoren zur Umfeldanalyse dieses Zieles bei: Wachstumsrate des Bruttoinlandprodukts, Erwerbstätige und Beschäftigte, Erwerbslose und Arbeitslose, Arbeits- und Kapitalkosten etc.

¹⁹ Die Arbeiten an der 3. AVIG Revision und den Ausführungsbestimmungen, die auf den 1. Juli 2003 in Kraft gesetzt wurden, sind de facto vor Beginn der Untersuchungsperiode durchgeführt worden. Deshalb wird hier nicht näher darauf eingetreten. Die Verordnungsanpassungen zur AVIG-Revision wurden 2010 und 2011 entwickelt, weshalb hier nicht näher darauf eingetreten wird (Verabschiedung der revidierten Arbeitslosenversicherungsverordnung AVIV durch den BR am 11. 3.2011).

²⁰ SECO (Staatssekretariat für Wirtschaft), 2008, Wachstumsbericht 2008 und Analysen zur Wirtschaftsleistung und Wachstumspolitik der Schweiz. Grundlagen der Wirtschaftspolitik Nr. 14D.

Erlass von Ausführungsbestimmungen

Der Bundesrat hat verschiedene Verordnungen zum AVIG verabschiedet, mittels derer die Erhebung, die Analyse und der Austausch von Personendaten im Arbeitsmarkt verbessert werden soll. Zudem wurden der Zugang und die Finanzierung von arbeitsmarktlichen Massnahmen (Verteilschlüssel zwischen Bund und Kantonen) auf dem Verordnungsweg geregelt.²¹ Im Jahr 2010 wurde die Verordnung zum revidierten AVIG in die Vernehmlassung geschickt und 2011 verabschiedet.

1.4 Zusammenfassende Beurteilung

In der folgenden Tabelle werden die strategischen Instrumente überblicksartig dargestellt:

²¹ Zum Beispiel: Verordnung über die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung vom 19.11.2003 (AVFV-Verordnung) SR **837.141**; Verordnung vom 7. Juni 2004 über das Informationssystem des SECO für die Analyse von Arbeitsmarktdaten (LAMDA-Verordnung) SR **837.063.2**; Verordnung über das Informationssystem und die Arbeitsvermittlung und die Arbeitsmarktstatistik vom 1. November 2006 (AVAM-Verordnung) SR **823.114**; Verordnung des EVD über die Vergütung von arbeitsmarktlichen Massnahmen vom 26.8.2008 SR **837.022.531**.

AVIG: Angaben zur strategischen Steuerung in den analysierten Instrumenten

Instrument	Jahr	Analyse der			Planung der			
		Finanzierung	Leistungen und Massnahmen	Wirkungen ¹	Vorlage	Finanzierung	Leistungen und Massnahmen	Wirkungen ¹
<i>Übergeordnete Instrumente/Politische Planung</i>								
Herausforderungen	2003 2008	X	X					
Legislaturplanung 2003–07	2004	X						
Legislaturplanung 2007–11	2008		X		G			
Legislaturfinanzplan 2009–11	2004	X			G	X	X	
Jahresziele Bundesrat	2008			X	G	X	X	X
Geschäftsberichte Bundesrat	2005– 2010	X	X			X	X	
Jahresziele Departement	2003 2008 2010				G A*			
Geschäftsberichte Departement	2003 2008 2010	X	X		A*	X	X	
<i>Grundlagen Bundesrat</i>								
Bericht Expertenkommission Neuregelung AVIG	2006	X	X		G A*	X	X	
<i>Botschaften/Vorlagen</i>								
Botschaft zur 4. AVIG-Revision	2008	X	X	X	G A*	X	X	X
<i>Forschungsberichte</i>								
Forschungsberichte (SECO)		X	X	X				

¹ Wirkungen auf Zielgruppen und weitere Betroffene, inkl. volkswirtschaftliche Wirkungen; nicht darunter fallen namentlich finanzielle Wirkungen (bei Bund und Kantonen)

X = qualifizierter Inhalt vorhanden; **X** = konkretisierte, quantifizierte Inhalte vorhanden

Spalte Vorlagen: G = Gesetzesvorlage; A = Ausführungsbestimmungen (* infolge Gesetzesänderung)

Tabelle 3 zeigt, dass die Herausforderungen und die Legislaturplanungen analytische Angaben zur Finanzierung und den Massnahmen der ALV enthalten. Die übrigen Instrumente der politischen Planung (Legislaturfinanzplan 2009–11, Jahresziele des Bundesrates und der Departemente) geben darüber hinaus Auskunft über die Gesetzesrevision und ihre Dimension. Sämtliche geplanten Ausführungsbestimmungen stehen im Kontext der Gesetzesrevision.

Im Bereich der strategischen Analyse zeichnen sich die Botschaft, der Bericht der Expertenkommission über die Neuregelung des AVIG und die Forschungsberichte

durch konkretisierte, quantifizierte Inhalte aus. Diese sind auch in den übergeordneten Steuerungsinstrumenten abgebildet (Herausforderungen, Legislaturplanung), allerdings nur sehr pauschal und kaum auf das AVIG fokussiert. Die finanziellen Auswirkungen der Revision werden in der Botschaft zur Gesetzesrevision systematisch, d. h. mit Zahlenreihen, und mittelfristig (bis 2012) dargestellt. Die Botschaft zur 4. AVIG-Revision ist jedoch insofern lückenhaft, als dass den finanziellen Zusatzkosten, die für Kantone und Gemeinden im Bereich der Sozialhilfe generiert werden, nicht Rechnung getragen wurde. Im Vergleich zu den anderen Sozialversicherungen hat die Analyse der Wirkungen der Massnahmen (Wirkungen auf Adressaten) ein deutlich höheres Gewicht.

Aus der Dokumentenanalyse können folgende Schlüsse gezogen werden:

- *Steuerungskonzept:* Im Hinblick auf die strategische Planung haben die übergeordneten Planungsinstrumente (Herausforderungen, Legislatur- und Jahresplanungen) im ALV-Bereich eher den Charakter einer abbildenden Planung und definieren keine Ziele im Hinblick auf die Wirkungen.
- *Wirkungsorientierung:* Instrumente, deren Inhalt einzig die ALV ist, zeichnen sich durch vergleichsweise präzise und konkrete Angaben der Wirkungen aus. Das zeigen insbesondere die Botschaft zur 4. AVIG-Revision, und die Forschungsprogramme. Die Botschaft zur 4. AVIG Revision enthält neben konkreten Massnahmen auch Aussagen zu den Wirkungen der Massnahmen auf die Adressaten, zur Wirkung von arbeitsmarktlichen Massnahmen oder zur Wirksamkeit der regionalen Arbeitsvermittlungszentren. Zumindest teilweise wurden die Ergebnisse auch als Grundlage für die strategische Planung genutzt, zum Teil war dies aufgrund der Aussagekraft der Ergebnisse aber nicht möglich.
- *Kohärenz:* Die Analyse- und Planungsinstrumente sind in sich kohärent. Die wichtigsten Massnahmen im ALV-Bereich sind in allen Instrumenten abgebildet. Der zeitliche Ablauf ist logisch und kontinuierlich.

Koordination mit anderen Politikbereichen: Die Koordination mit anderen Politikbereichen zeigt sich in der Botschaft zur 4. AVIG Revision, die u. a. über die Auswirkungen auf die Taggeldansprüche in der IV informiert. Thematisiert wurden auch die finanziellen Auswirkungen auf die Kantone im Hinblick auf zukünftige Einsparungen. Mögliche Folgekosten für die Sozialhilfe, die neben den Kantonen vor allem auch Städte und Gemeinden betreffen, wurden hingegen nicht dargelegt. Das Massnahmenpaket zum Schutz älterer Arbeitnehmer als Teil des Wachstumspakets I ist bundesverwaltungsintern mit den anderen Sozialversicherungen koordiniert. Dies zeigt sich insbesondere darin, dass verschiedene Massnahmen direkt in die Revisionen anderer Sozialversicherungen eingespiessen wurden.

2 Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft

2.1 Überblick

Ziele des Erwerbsersatzes für Dienstleistende und bei Mutterschaft

Der Bund erlässt gemäss BV Vorschriften über den angemessenen Ersatz des Erwerbsausfalls bei Militär- und Ersatzdienst (Art. 59 BV) und beim Zivildienst (Art. 61 BV). Gemäss BV Artikel 116 Absatz 3 richtet der Bund eine Mutterschaftsversicherung ein. Diese Verfassungsbestimmungen sind im Bundesgesetz über den Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft (Erwerbsersatzgesetz, EOG) vom 15. September 1952²² umgesetzt. Gemäss EOG wird Personen, die in der schweizerischen Armee, im Rotkreuzdienst, im Zivildienst oder Zivilschutz Dienst leisten, ein Teil des Verdienstaufschlags ersetzt (Art. 1a EOG). Zu den Anspruchsberechtigten zählen weiter Teilnehmer an eidgenössischen und kantonalen Leiterkursen von Jugend und Sport sowie an Jungschützenleiterkursen. Seit Juli 2005 kompensiert die Erwerbsersatzordnung (EO) unter bestimmten Voraussetzungen den Verdienstaufschlag von angestellten und selbständig erwerbende Frauen während 14 Wochen nach der Niederkunft (Art. 16b–16h EOG).

Meilensteine

Das EOG ist auf den 1.1.1953 in Kraft getreten. Seine gewichtigste Erweiterung hat es durch die parlamentarische Initiative (Pa.Iv.) Revision EOG. Ausweitung der Erwerbsersatzansprüche auf erwerbstätige Mütter (01.426) erfahren. Die folgenden Tabellen ermöglichen einen Überblick über die Entwicklungen der EO und der Mutterschaftsentschädigung. Weil letztere eine längere Vorgeschichte hat, fällt Tabelle 5 vergleichsweise umfangreich aus.

Tabelle 4

Überblick Erwerbsersatzordnung

Meilenstein	In Kraft	Inhalt
6. EO-Revision	2 Etappen: 1.7.1999 und 1.1.2000	<ul style="list-style-type: none">- Zivilstandsunabhängige Grundentschädigung für alle Dienstleistenden (65 % des Einkommens)- Kinderzulagen- Erhöhter Einheitsansatz für Rekruten
Botschaft zur Revision des EOG vom 26.2.2003 ²³		<ul style="list-style-type: none">- Mit der Revision soll primär die Motion Engelberger (01.3522) umgesetzt werden, welche die Rekrutenentschädigung erhöhen wollte.- Ausserdem Anpassungen infolge der Armeereform XXI und der Bevölkerungsschutzreform XXI- Mehrausgaben von 30 Mio. Fr. pro Jahr
Inkrafttreten des revidierten EOG	1.7.2005	<ul style="list-style-type: none">- Erhöhung des Erwerbsersatzes von 65 auf 80 % des Einkommens; damit erfolgt eine Vereinheitlichung mit anderen Lohnausfallentschädigungen.- Erhöhung Rekrutenentschädigung und Grundent-

²² SR 834.1

²³ Botschaft zur Revision des Erwerbsersatzgesetzes (Erhöhung Rekrutenansatz sowie Anpassungen infolge Armee XXI und Bevölkerungsschutzreform) vom 26. Februar 2003. BBl 2003 2931

		schädigung für Nichterwerbstätige von 43 auf 54 Fr. pro Tag
BG über die Sanierung der IV vom 13.6.2008 ²⁴	1.1.2010	- Bildung eines separaten Ausgleichsfonds für die EO
Verordnung zum Erwerbsersatzgesetz (EOV) ²⁵ , Änderung vom 18.6.2010 ²⁶	1.1.2011	- Erhöhung des Beitragssatzes von 0,3 auf 0,5 %; die Änderung gilt bis Ende 2015.

Tabelle 5

Überblick Mutterschaftsentschädigung

Meilenstein	Zeitpunkt	Inhalt
Legislaturplanung 1995–1999	18.3.1996	Bundesrat präzisiert seine Vorstellungen zu einer Mutterschaftsversicherung.
Botschaft zum Bundesgesetz über die Mutterschaftsversicherung ²⁷	25.6.1997	- Grundleistung von max. 3980 Fr. für alle Mütter (Finanzierung durch Bundesmittel) - Erwerbsersatzversicherung: 80 % des Erwerbseinkommens während 14 Wochen bei einer Höchstgrenze von 97 200 Fr. pro Jahr
Referendumsabstimmung Mutterschaftsversicherung	13.6.1999	Ablehnung der Mutterschaftsversicherung mit einem Nein-Stimmenanteil von 61,6 %
Vernehmlassung neue Vorlage Mutterschaftsurlaub	15.6.2001	Vorschlag des Bundesrates: rein obligationenrechtlich geregelter bezahlter Mutterschaftsurlaub für alle Arbeitnehmerinnen.
Pa.Iv. Revision EOG. Ausweitung der Erwerbsersatzansprüche auf erwerbstätige Mütter. 01.426 Triponez Pierre	20.06.2001	- Ausdehnung der entschädigungsberechtigten Personen auf angestellte und selbständig erwerbende Mütter - Erwerbsentschädigung während 14 Wochen - Festlegung der Grundentschädigung auf 80 % des Erwerbseinkommens für Dienstleistende
Bundesratsbeschluss: Unterstützung der Pa.Iv. Revision EOG und Verzicht auf die Ausarbeitung einer eigenen Botschaft	21.11.2001	Hintergrund: eine grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer lehnt die bundesrätlichen Vorschläge ab und wünscht, den Verdienstaufschlag während des Mutterschaftsurlaubes mit einer Leistung der sozialen Sicherheit zu entgelten, also eine gleiche oder sehr ähnliche Lösung wie die Pa.Iv. Revision EOG.
Bericht der SGK-N zur Pa.Iv. Revision EOG ²⁸	3.10.2002	Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N) beantragt Zustimmung zum Gesetzesentwurf, der dem Bericht beiliegt.
Stellungnahme des Bundesrates zur Pa.Iv. Revision EOG ²⁹	6.11.2002	Der Bundesrat beurteilt die Vorlage der SGK-N als vollkommen angemessene Lösung, um die letzte grosse Lücke im schweizerischen System der sozialen Sicherheit zu schliessen.

²⁴ SR **831.27**

²⁵ SR **834.11**

²⁶ AS **2010** 2975

²⁷ Botschaft zum Bundesgesetz über die Mutterschaftsversicherung (MSVG) vom 25. Juni 1997. BBl **1997** IV 981

²⁸ Parlamentarische Initiative Revision Erwerbsersatzgesetz, Ausweitung der Erwerbsersatzansprüche auf erwerbstätige Mütter, Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates vom 3. Oktober 2002. BBl **2002** 7522.

²⁹ Parlamentarische Initiative Revision Erwerbsersatzgesetz, Ausweitung der Erwerbsersatzansprüche auf erwerbstätige Mütter (Triponez Pierre), Bericht vom 3. Oktober 2002 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates, Stellungnahme des Bundesrates vom 6. November 2002. BBl **2003** 1112

Referendumsabstimmung zur EOG-Revision	26.9.2004	Die EOG-Revision bezüglich der Einführung des bezahlten Mutterschaftsurlaubs wird mit einem Ja-Stimmenanteil von 55,5 % angenommen.
Inkrafttreten des revidierten EOG	1.7.2005	Mutterschaftsentschädigung für erwerbstätige Frauen

Finanzierung

Die Finanzierung der EO erfolgt analog der AHV/IV nach dem Ausgaben-Umlageverfahren. Bis 2005 hat die EO als einzige Sozialversicherung mehr eingenommen als ausgegeben. Deshalb ist der EO-Fonds über die Jahrzehnte hinweg auf mehrere Milliarden Franken angestiegen. Dem Fonds wurden 1999 2,2 Milliarden und 2004 1,5 Milliarden Franken zu Gunsten der überschuldeten IV entnommen. Von der am 1. Januar 2004 in Kraft getretenen Armee reform (Armee XXI) wurden Einsparungen in der Höhe von jährlich 113 Millionen Franken pro Jahr erwartet. Die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der EO ist in Tabelle 6 ersichtlich.

Tabelle 6

Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der EO (in Mio. Fr., 2000–2009)

	2000	2005	2006	2007	2008	2009
<i>Einnahmen Total</i>	872	1024	999	939	776	1061
Beiträge Versicherte und Arbeitgeber	734	835	864	907	950	980
Kapitalertrag	138	189	136	32	-174	81
<i>Ausgaben Total</i>	680	842	1321	1336	1437	1535
Sozialleistungen	678	836	1316	1332	1433	1532
- davon Leistungen im Dienst ¹		662	770	767	825	854
- davon Leistungen bei Mutterschaft ¹	-	174	546	565	609	678
Verwaltungs- u. Durchführungskosten	2	6	5	4	3	2
<i>Rechnungssaldo</i>	192	182	-321	-397	-661	-474
<i>Kapital</i>	3455	2862	2541	2143	1483	1009

Quelle: Bundesamt für Sozialversicherungen (www.bsv.admin.ch, Dokumentation, Zahlen und Fakten, Kennzahlen: EO / Mutterschaft)

¹ 1.7.2005: Erhöhung der Leistungen an Dienstleistende und Einführung von Leistungen bei Mutterschaft

2.2 Strategische Analyse

Bei der EO hat der Bundesrat im Untersuchungszeitraum primär die finanziellen Auswirkungen der im Rahmen der EOG-Revision getroffenen Massnahmen analysiert. Die Stellungnahme zur Pa.Iv. Revision EOG vom 6.11.2002 enthält u. a. eine sozial- und familienpolitische sowie eine wirtschaftspolitische Würdigung der Mutterschaftsentschädigung und befasst sich mit den Auswirkungen für Bund und Kantone. Der Bundesrat nimmt dabei Bezug zu seiner Botschaft zur Mutterschaftsversicherung vom 25.6.1997, in der er auf die vorrangige Bedeutung der Mutterschaft für die Familie und für die ganze Gesellschaft hingewiesen habe. Die Botschaft zur Revision des EOG vom 26.2.2003, die eine Erhöhung des Rekrutenansatzes sowie Anpassungen infolge der Armee reform XXI (Durchdiener) und der Bevölkerungs-

schutzreform XXI (Grundausbildung Schutzdienstleistende) zum Inhalt hat, erläutert die vorgesehenen Änderungen und enthält eine Entwicklung der Betriebsrechnung der EO 1995–2001 sowie eine Übersicht über den EO-Finanzhaushalt 2001–2020 unter Berücksichtigung der Armee XXI, der Initiative Triponez und der Erhöhung der Rekrutenentschädigung. Der Bundesrat begründet die geplanten Massnahmen vor allem mit dem Anpassungsbedarf aufgrund von Reformen und hält zur Erhöhung der Rekrutenentschädigung fest, die gegenwärtige einheitliche Grundentschädigung von 43 Franken pro Tag für kinderlose Personen, die eine Rekrutenschule absolvieren, entspreche nicht mehr den heutigen Gegebenheiten der jungen Rekruten. Durch eine Anhebung des Mindestsatzes auf 25 % der Gesamtentschädigung könne die finanzielle Situation von kinderlosen Rekruten wesentlich verbessert werden. Diese Aussage begründet der Bundesrat jedoch nicht weiter.

Das «Panorama der Sozialversicherungen» (2004) enthält Kennzahlen zur EO und äussert sich zur finanziellen Situation sowie zu geplanten Reformen (Mutterschaftsentschädigung und Erhöhung Erwerbsersatz, finanzielle Konsequenzen, Datum Referendumsabstimmung) sowie zu vorgenommenen Reformen in anderen Bereichen, die Auswirkungen auf die EO hatten (z. B. Armee XXI). Das Aussprachepapier «Zukunft der Sozialwerke» (2008) geht auf die Auswirkungen ein, die eine allfällige Abschwächung der Konjunktur auf die Finanzierung der Sozialwerke haben könnte: Es enthält weiter einen Vergleich des EO-Finanzhaushaltes mit einem Szenario Finanzkrise (bis ins Jahr 2016) sowie den Vorschlag, die Beitragserhöhung vorzuziehen.

Sowohl die Legislaturplanungen als auch die dazugehörigen Finanzplanungen und die Jahresziele des Bundesrates enthalten keine analytischen Passagen im Zusammenhang mit der EOG-Revision. Im Geschäftsbericht 2009 hält der Bundesrat indes fest, er lege Berichte zum künftigen Finanzierungsbedarf der einzelnen Sozialversicherungen aufgrund von demografischen und wirtschaftlichen Szenarien vor.³⁰ Ende 2008 habe er aufgrund der Finanzmarktkrise und des raschen wirtschaftlichen Abschwungs die Prognosen für die AHV, die IV, die EO und die berufliche Vorsorge (2. Säule) revidiert. Dabei sei der Bundesrat zum Schluss gekommen, dass die bei der Einführung der Mutterschaftsversicherung geplante Erhöhung des Beitragssatzes in der EO auf 0,5 % im Jahre 2011 erfolgen müsse.³¹ Damit sei sichergestellt, dass die EO ihre Leistungen jederzeit erbringen könne. Die Reserven des EO-Fonds seien zuvor unter den gesetzlichen Mindeststand einer halben Jahresausgabe gesunken. In seiner Stellungnahme Pa.Iv. Triponez aus dem Jahr 2002 und in der Botschaft zur EOG-Revision war der Bundesrat noch davon ausgegangen, den Beitragssatz wegen der zusätzlichen Leistungen der EO 2008 bzw. ab 2007 und 2012 bzw. ab 2010 um je 0,1 % erhöhen zu müssen. Gemäss einer Medienmitteilung des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) haben die Reserven des EO-Fonds aus zwei Gründen länger ausgereicht: erstens sei das Inkrafttreten der Mutterschaftsentschädigung um ein halbes Jahr auf den 1.7.2005 hinausgeschoben worden und zweitens seien die Einnahmen der EO wegen der guten Wirtschaftsentwicklung höher als erwartet ausgefallen.³² Die Medienmitteilung enthält als Anhang Erläuterungen des BSV zur

³⁰ Geschäftsbericht Bd. 1, 2009, S. 24; Fussnote enthält Link auf BFS: Daten, Indikatoren, Szenarien BFS: Sozialversicherungen im Überblick, Finanzierungsbedarf in den Jahren 2005, 2015 und 2030.

³¹ Geschäftsbericht 2008, Bd. 1, S. 24. Vgl. auch «Zukunft der Sozialwerke».

³² Medienmitteilung des BSV vom 18.6.2010 (Bundesrat erhöht den Beitragssatz für die Erwerbsersatzordnung).

Änderung der EOV³³, in der die Situation der EO-Finanzierung und die Notwendigkeit der Anhebung des EO-Beitragssatzes 2011 grafisch und tabellarisch dargestellt sind (flüssige Mittel und Anlagen EO-Fonds bis 2015).

Der Daten des Bundesamtes für Statistik (BFS) bilden die Grundlage für die Anpassung des Erwerbersatzes und der Mutterschaftsentschädigung an die Teuerung und für das Szenario zum EO-Finanzhaushalt.

Die analysierten Unterlagen enthalten keine Hinweise auf durchgeführte Wirkungsanalysen

2.3 Strategische Planung

Ziele, Strategie und politische Planung

In den Legislaturplanungen bilden die Sozialwerke, ihre zukunftsfähige Ausgestaltung (2003) bzw. ihre Sanierung und Sicherung (2007) Gegenstand von Zielen. Im Bereich EO sind ihnen aber keine Schwerpunkte oder eine Strategie zugeordnet. Unter Ziel 6 «Den gesellschaftlichen Zusammenhalt stärken» erwähnt der Bundesrat in der Legislaturplanung 2003–2007, dass kinderbetreuende und ältere, berufstätige Menschen besser zu integrieren seien. In seiner diesbezüglichen Strategie weist er daraufhin, er habe sich stets für eine Verstärkung der Familienpolitik ausgesprochen. Erforderlich sei eine koordinierte Familienpolitik auf allen staatlichen Ebenen, die in erster Linie kinderbetreuende Menschen besser integriert. Als Ansatzpunkte nennt er steuerliche Entlastung von Familien oder eine bundesrechtliche Regelung der Familienzulagen. Berufsarbeit und Familie müssten leichter zu vereinbaren sein. Ein bezahlter Mutterschaftsurlaub im Rahmen der Revision der EO wirke in diese Richtung.³⁴ Die Botschaft zur EOG-Revision aus dem Jahre 2003 erwähnt der Bundesrat nicht als geplantes Geschäft.

In der Legislaturplanung 2007–2011 wird unter dem Ziel der *Vereinbarkeit von Beruf, Ausbildung und Familie* bloss die Sicherung der Vereinbarkeit von Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit angesprochen. Die Jahresziele des Bundesrats übernehmen diese Zielsetzungen.

In seine Jahresziele nimmt der Bundesrat die laufende EO-Revision nicht auf. Hingegen kommt er 2010 unter Ziel 9 *Sozialwerke sanieren und sichern* auf die Erhöhung des Beitragssatzes in der EO zu sprechen. Mit der Finanzierung der Mehrausgaben der EO durch die Einführung der Mutterschaftsentschädigung und den verbesserten Leistungen beim Militärdienst könne nicht länger zugewartet werden. Die Erhöhung des Beitragssatzes der Erwerbersatzordnung (EO) ab 2011 sei notwendig, um die finanzielle Stabilität zu sichern. Mit der Einführung der Mutterschafts-

³³ BSV, 2010, Erläuterungen zur Änderung der Verordnung zum Erwerbersatzgesetz vom..., Befristete Anhebung des Beitragssatzes.

³⁴ Richtliniengeschäfte 2003–2007:

- Botschaft zur Fortsetzung des Impulsprogramms über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung: (Impulsprogramm, das im Jahr 2003 startete und auf acht Jahre befristet war). Auf der Basis einer Evaluation der ersten Jahre will der Bundesrat dem Parlament allenfalls den zweiten Verpflichtungskredit beantragen.
- Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Familienpflichten und Berufsarbeit: Im Zusammenhang mit dem Bildungsartikel in der Verfassung will der Bundesrat prüfen, inwieweit dort Blockzeitenregelungen an den Schulen verbindlich vorzusehen sind.

entschädigung und den verbesserten Leistungen beim Militärdienst seien per 1. Juli 2005 die Ausgaben der EO erhöht worden. Mit der Finanzierung dieser Mehrausgaben könne nicht länger zugewartet werden.

Gesetzesrevisionen

Mit der EOG-Revision und der Einführung der Mutterschaftsentschädigung war der wesentliche Neuregelungsbedarf beim Erwerbsersatz abgedeckt. Die Änderungen standen in engem Zusammenhang mit parlamentarischen Aktivitäten. Die Aufnahme der Mutterschaftsentschädigung in die EO geht auf die Pa.Iv. Triponez aus dem Jahr 2001 zurück, wobei der Bundesrat schon früher gesetzgeberische Vorlagen zur Mutterschaftsversicherung ausgearbeitet hat (Botschaft zur Mutterschaftsversicherung 1997, Vorschläge Revision des Obligationenrechts 2001). Auch die Botschaft zur Revision des EOG aus dem Jahr 2003 setzt ein Anliegen aus dem Parlament um. Am 3.10.2001 hatte Nationalrat Eduard Engelberger eine Motion (01.3522) eingereicht, die vorsah, die Rekrutenentschädigung gemäss EOG mit der Einführung der Armereform XXI von 20 auf 25 % des Höchstbetrages der Gesamtentschädigung zu erhöhen. In einer Stellungnahme vom 30.11.2001 teilte der Bundesrat mit, eine Erhöhung der Rekrutenentschädigung sei mit Blick auf die hängigen parlamentarischen Vorstösse im Bereich der EO verfrüht. Es müsse vorgängig eine vertiefte Analyse der künftigen Ausgabenentwicklung erfolgen, die aber erst gemacht werden könne, wenn die Eidgenössischen Räte zu diesen Vorstössen, insbesondere zur Pa.Iv. Triponez, Stellung genommen hätten. In der Botschaft zur EOG-Revision von 2003 findet sich das Ergebnis dieser «vertieften Analyse» in einer Tabelle, in der die Auswirkungen der Änderungen auf den EO-Finanzhaushalt bis ins Jahr 2020 berechnet sind. Der Nationalrat überwies die Motion Engelberger am 6.6.2002 als Postulat. Im Rahmen der Ämterkonsultation sowie der parlamentarischen Beratungen zur Initiative Triponez sei, so hält der Bundesrat in der Botschaft fest, verschiedentlich beantragt worden, bei der Umsetzung dieser Initiative auch die Motion Engelberger und weitere Anliegen zur Verbesserung der Situation von Dienstleistenden zu berücksichtigen. Um die Einführung einer Mutterschaftsentschädigung nicht zu gefährden, habe der Nationalrat jedoch ein solches Vorgehen abgelehnt. Auch der Bundesrat sei der Ansicht gewesen, dass die Pa.Iv. Triponez nicht mit zusätzlichen Revisionspunkten zu belasten sei. Da er jedoch der Ansicht sei, dass das Anliegen Engelberger umgesetzt werden sollte und im Bereich Erwerbsersatz für Dienstleistende auch noch ein weiterer Regelungsbedarf bestehe, habe er beschlossen, dafür eine separate Vorlage auszuarbeiten.³⁵ Die Revision steht vor dem Hintergrund, dass die von den Räten im Oktober 2002 beschlossenen Änderungen des Militärgesetzes (Armereform XXI, Botschaft 2001) und des Bundesgesetzes über den Zivilschutz (Bevölkerungsschutzreform XXI, Botschaft 2001) auch auf die EO Auswirkungen haben. Diese sollen einerseits den Finanzhaushalt entlasten (Reduktion der Ausbildungsdienstage, Erfüllung der Dienstpflicht in jüngeren Jahren; Verkürzung Schutzdienstpflicht auf das 20.–40. Altersjahr, Reduktion Personalbestand von 280 000 auf künftig 120 000 Personen). Die Reformen bringen aber auch ein neues Dienstleistungsmodell (Durchdiener), einen Entschädigungsanspruch der Stellungspflichtigen aufgrund des Wechsels von einer eintägigen Aushebung zu einer umfassenderen Rekrutierung und die Gleichstellung der Schutzdienstleistenden mit Rekruten während der Grundausbildung. Die Revision ist mit Mehrausgaben von 30

³⁵ Botschaft EOG-Revision, BBL 2003 2927.

Millionen Franken verbunden (für Rekruten 26 Mio. Fr. und für die Erhöhung der Mindestentschädigung für Normaldienstleistende 4 Mio. Fr.).

Die mit der Revisionsvorlage vorgesehenen Änderungen bezogen sich auf das geltende Recht des EOG. Parallel zu dieser Vorlage liefen die Beratungen zu den Gesetzesänderungen, die im Rahmen der Pa.Iv. Triponez vorgeschlagen wurden. Zur Vermeidung von Widersprüchen sollen, wie der Bundesrat in der Botschaft festhält, die parallel verlaufenden Revisionen während den parlamentarischen Beratungen koordiniert und vor den jeweiligen Schlussabstimmungen bereinigt werden. Das Parlament verabschiedete diese Änderungen des EOG am 3.10.2003.

Eine weitere für die EO relevante Gesetzesänderung ist mit dem Bundesgesetz über die Sanierung der IV vom 13.6.2008 verbunden. Dieses sieht nebst der Errichtung eines selbstständigen Ausgleichsfonds für die IV auch einen solchen für die EO vor. Die Entflechtung der Finanzhaushalte des Bundes und der AHV/IV fusst auf der Botschaft zur IV-Zusatzfinanzierung vom 22.6.2005³⁶.

Erlass von Ausführungsbestimmungen

Der Bundesrat hat das Verordnungsrecht am 24.11.2004 im Zuge der EOG-Revision angepasst (Mutterschaftsentschädigung für erwerbstätige Mütter und Erhöhung der Entschädigung erwerbstätiger Dienstleistender).

Mit der Verordnung 09 über Anpassungen an die Lohn- und Preisentwicklung bei der AHV/IV/EO vom 26.9.2008³⁷ hat der Bundesrat auf den 1.1.2009 erstmals seit 1999 den Erwerbssersatz an die Teuerung angepasst und gleichzeitig die Mutterschaftsentschädigung erhöht (Teuerungsanpassung von 14,4 %).

Mit der EOV-Änderung vom 18.6.2010 hat der Bundesrat den Beitragssatz für die EO von 0,3 auf 0,5 % angehoben. Diese Änderung trat am 1.1.2011 in Kraft und ist auf 31.12.2015 befristet.

2.4 Zusammenfassende Beurteilung

Nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über jene analysierten Instrumente, die Aussagen zur strategischen Analyse oder Planung der EO enthalten.

³⁶ BBl 2005 4623

³⁷ AS 2008 4715

EO: Angaben zur strategischen Steuerung in den analysierten Instrumenten

Instrument	Jahr	Analyse der			Planung der			
		Finanzierung	Leistungen und Massnahmen	Wirkungen ¹	Vorlage	Finanzierung	Leistungen und Massnahmen	Wirkungen ¹
<i>Übergeordnete Instrumente/Politische Planung</i>								
Jahresziele Bundesrat	2010				A			
Jahresziele Departement	2010				A			
Geschäftsberichte Bundesrat	2009 2010	X			A	X		
<i>Grundlagen Bundesrat</i>								
Aussprachepapier: Panorama der Sozialversicherungen	2004	X			A	X		
Bericht für Bundesrat-Klausur: Zukunft der Sozialwerke	2008	X			A	X		
BSV, Erläuterungen zur Änderung der EO, Befristete Anhebung des Beitragssatzes	2010	X			A	X		
<i>Botschaften/Vorlagen</i>								
Stellungnahme vom zur Pa.Iv. Revision EOG	2002	X	X		A*	X	X	
Botschaft zur Revision des EOG	2003	X			G A	X	X	

¹ Wirkungen auf Zielgruppen und weitere Betroffene, inkl. volkswirtschaftliche Wirkungen; nicht darunter fallen namentlich finanzielle Wirkungen (bei Bund und Kantonen)

X= qualifizierter Inhalt vorhanden; X = konkretisierte, quantifizierte Inhalte vorhanden

Spalte Vorlagen: G = Gesetzesvorlage; A = Ausführungsbestimmungen (* infolge Gesetzesänderung)

Aus der Tabelle geht hervor, dass der Bundesrat bei der strategischen Analyse primär die Finanzierungsdimension beachtet hat. Als zentrale Analyseinstrumente sind die Stellungnahme des Bundesrates zur Pa.Iv. Triponez und die Botschaft zur Revision des EOG zu nennen. Die Aussprachepapiere «Panorama der Sozialversicherungen» (2004) und «Zukunft der Sozialwerke» (2008) beinhalten finanzielle Aspekte abdeckende Lageanalysen. Die Erläuterungen des BSV zur Verordnungsänderung geben einen fundierten Überblick zur Notwendigkeit der Anhebung des Beitragssatzes 2011.

Die Botschaft zur Revision des EOG, der Bericht «Zukunft der Sozialwerke» (2008) und die Erläuterungen des BSV enthalten längerfristige Szenarien zum Finanzhaushalt der EO. Das «Panorama der Sozialversicherungen» (2004) äussert sich zur finanziellen Situation der EO sowie zu finanziellen Aspekten vorgenommener und geplanter Reformen. Qualifizierte Inhalte zu den Leistungen der EO finden sich nur

in der Stellungnahme des Bundesrates und in der Botschaft zur Revision des EOG. Qualifizierte Aussagen zu gesellschaftlichen Auswirkungen der Mutterschaftsentschädigung oder quantifizierte Ziele bezüglich der EOG-Revision finden sich in den analysierten Dokumente nicht.

Aufgrund der Dokumentenanalyse können zusammenfassend folgende Beurteilungen gemacht werden:

- *Steuerungskonzept:* Es fällt auf, dass die Planungsinstrumente keine qualifizierten Informationen zur Planung von EO-Gesetzesänderungen enthalten. Dies dürfte zum Teil damit zusammenhängen, dass der Bundesrat die Gesetzesrevision zur Einführung der Mutterschaftsversicherung schon vor dem Untersuchungszeitraum eingeleitet hatte und im Untersuchungszeitraum das Parlament nach dem Scheitern der bundesrätlichen Vorlage die Führung übernahm (Pa.Iv.). Die Botschaft zur EOG-Revision aus dem Jahre 2003 erwähnt der Bundesrat in der politischen Planung aber ebenfalls nicht. Die strategisch relevantesten Ausführungsbestimmungen, namentlich zur Erhöhung des Beitragssatzes, wurden im Rahmen der Jahresziele, des Geschäftsberichtes 2009 des Bundesrates und einem Aussprachepapier analysiert und geplant.
- *Wirkungsorientierung:* In den analysierten Dokumenten werden primär finanzorientierte Auswirkungen genannt (finanzielle Stabilität), konkrete Hinweise zur Wirkungsabschätzung finden sich aber nicht. Der Bundesrat nennt in seiner Stellungnahme zur Pa.Iv. Revision EOG spezifische Ziele der Mutterschaftsentschädigung (z. B. Ermöglichung einer Ruhepause nach der Niederkunft, damit die Mutter sich erholen und möglichst unbelastet für das Neugeborene sorgen und eine Beziehung zu ihm aufbauen kann) und nennt erhoffte Wirkungen (allerdings pauschal umschrieben: z. B. Mutterschaftsversicherung als Beitrag zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie bzw. deren gleichstellungspolitische Relevanz). Er macht jedoch keine Aussagen zu diesbezüglichen Evaluationen. Im Forschungsprogramm des BSV finden sich keine spezifischen Untersuchungen zum EOG resp. zur Mutterschaftsversicherung in der Untersuchungsperiode.
- *Kohärenz:* Die EO-Revision wird in der Stellungnahme des Bundesrates zur Pa.Iv. Revision EOG und der Botschaft dargestellt. In seine Planungsinstrumente hat er sie nicht aufgenommen. In der Legislaturplanung 2003–2007 wird die geplante Einführung der Mutterschaftsentschädigung nicht als Richtlinien-geschäft oder weiteres Geschäft angeführt, sondern der Bundesrat weist nur kurz bei den Erläuterungen zum Ziel «Den gesellschaftlichen Zusammenhalt stärken» auf den Mutterschaftsurlaub im Rahmen der Revision der EO hin. Bezüglich der erlassenen Ausführungsbestimmungen sind die Analyse- und Planungsinstrumente u. a. aufgrund der unvorhergesehenen konjunkturellen Entwicklung nicht ganz kohärent: Die notwendige Erhöhung des Beitragssatzes wurde im Jahr 2002 zweistufig auf 2008 und 2012 prognostiziert, effektiv setzte der Bundesrat sie aber einstufig auf 2011 um.

Koordination mit anderen Politikbereichen: In seiner Stellungnahme zur Pa.Iv. Revision EOG stellt der Bundesrat den bezahlten Mutterschaftsurlaub in den Kontext einer koordinierten und umfassenden Familienpolitik und verweist dabei auf die Bereiche Familienzulagen (Kommissionsvorlage für ein Bundesgesetz über die Familienzulagen) und ausserhäusliche Kinderbetreuung, auf Diskussionen zur Einführung von Ergänzungsleistungen für Eltern und seine

Vorschläge zur Steuerreform, mit der er die Entlastung von Familien verstärken wolle. Dies entspricht auch der in der Legislaturplanung 2003–2007 geäusserten Strategie zur Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhangs, bei der der Bundesrat betont, er habe sich stets für eine Verstärkung der Familienpolitik ausgesprochen. Erforderlich sei eine koordinierte Familienpolitik auf allen staatlichen Ebenen, die in erster Linie kinderbetreuende Menschen besser integriert.

3 Familienzulagen

3.1 Überblick

Ziele der Familienzulagen

Gemäss der Bundesverfassung berücksichtigt der Bundesrat bei der Ausführung seiner Aufgaben die Bedürfnisse der Familie. Er kann Vorschriften über die Familienzulagen erlassen (Art. 116 Abs. 1 und 2 BV). Dabei wird zwischen Kinderzulagen und Ausbildungszulagen unterschieden.

Das Bundesgesetz über die Familienzulagen vom 24.3.2006 (FamZG)³⁸ ist per 1.1.2009 in Kraft getreten. Damit verfügte die Schweiz erstmals über eine gesamtschweizerische bundesrechtliche Regelung der Familienzulagen. Das FamZG hat zum Ziel, die «finanzielle Belastung durch ein oder mehrere Kinder» mittels einmaliger oder periodischer Geldleistungen «teilweise auszugleichen» (Art. 2 FamZG).

Meilensteine

Das FamZG geht auf eine im Jahr 1991 von Nationalrätin Angeline Fankhauser eingereichte parlamentarische Initiative zurück. Diese führte zu zwei Gesetzesprojekten der SGK-N. 2003 reichte Travail.suisse eine Volksinitiative «für fairere Kinderzulagen» ein, die schweizweit einheitliche Kinderzulagen im Umfang von 450 Franken verlangte. Der Bundesrat empfahl, mit Verweis auf das Gesetzgebungsprojekt der SGK-N bezüglich Familienzulagen, diese Initiative abzulehnen. In der Frühjahrssession 2006 verabschiedete das Parlament den entsprechenden Gesetzesentwurf, der auf den 1.1.2009 in Kraft getreten ist.³⁹ Bis zu diesem Zeitpunkt wurden alle Familienzulagenordnungen mit Ausnahme derjenigen in der Landwirtschaft von den Kantonen festgesetzt und durchgeführt. 2010 wurde eine Gesetzesänderung zur Schaffung eines Familienzulagenregisters vom Parlament verabschiedet.⁴⁰ Weil die Entstehung des FamZG eine komplexe Vorgeschichte hat, fällt die Überblickstabelle vergleichsweise umfangreich aus.

³⁸ SR 836.2

³⁹ Die Ausführungen dieses Kapitels stützen sich auf: Für den Zeitraum 2003–2009: *Année politique Suisse*, «Soziale Gruppen: Familienpolitik». Für das Jahr 2010ff: www.bsv.admin.ch [Abfrage 9.5.2011].

⁴⁰ Zudem haben die Eidgenössischen Räte das FamZG mit Beschluss vom 18.3.2011 geändert und den Geltungsbereich des FamZG auf die Selbstständigerwerbenden ausgedehnt. Diese Änderung erfolgte auf Grund der Pa.Iv. Fasel vom 16.12.2006 (06.476; Ein Kind, eine Zulage). U. a. infolge der Gesetzesrevision hat der Bundesrat am 26.10.2011 auch Verordnungsänderungen vorgenommen. Diese ausserhalb des Untersuchungszeitraums der Grobanalyse liegenden Änderungen sind in diesem Kapitel nicht weiter berücksichtigt.

Überblick Familienzulagen

Meilenstein	Zeitpunkt	Inhalt/Ereignis
Pa.Iv. Leistungen für die Familie. 91.411 Fankhauser Angeline	1991	<ul style="list-style-type: none"> - Für jedes Kind besteht Anspruch auf eine Kinderzulage von mindestens 200 Franken. - Für Familien mit Kindern im betreuungsbedürftigen Alter besteht Anspruch auf Bedarfsleistungen analog der Ergänzungsleistung.
Bericht der SGK-N vom 20.11.1998 ⁴¹	1998	<p>Gesetzesentwurf für Rahmengesetz, der sich auf den ersten Absatz der Initiative beschränkt:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Grundsatz «ein Kind — eine Zulage»: Familienzulagen sollen von ihrer Verflechtung mit einer Erwerbstätigkeit gelöst und die Verknüpfung zwischen dem Grad der Erwerbstätigkeit und der Höhe der Zulage aufgegeben werden.
Stellungnahme des Bundesrates vom 28.6.2000 ⁴²	2000	<ul style="list-style-type: none"> - Bundesrat begrüsst gesamtschweizerische Regelung der Familienzulagen. - Er weist darauf hin, dass das Modell einer kostenneutralen Bundeslösung für die Familienzulagen (Zulage von 175 Fr. pro Monat), das in der Vernehmlassungsvorlage zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vorgeschlagen wurde, eine einheitlichere Lösung darstellen würde. - Mit der Begründung, dass die Familienzulagen nicht Bestandteil des Finanzausgleichs seien, wurde dieser Vorschlag nicht in die Botschaft aufgenommen. Stattdessen schlug der Bundesrat vor, dass eine gesamtschweizerische Regelung der Familienzulagen im Rahmen der Pa.Iv. Fankhauser anzustreben sei.
Eidgenössische Volksinitiative «Für fairere Kinderzulagen!» vom 11.4.2003 ⁴³	2003	<ul style="list-style-type: none"> - Prinzip «ein Kind, eine Zulage» - einheitlicher Betrag von monatlich mindestens 450 Fr. für jedes Kind
Botschaft zur Volksinitiative «Für fairere Kinderzulagen!» vom 18.4.2004 ⁴⁴	2004	<ul style="list-style-type: none"> - Bundesrat unterstützt eine einheitliche Bundesregelung mit Verweis auf den Gesetzesentwurf der SGK-N und verzichtet deshalb auf einen Gegenvorschlag. - Lehnt die Volksinitiative wegen der angestrebten Erhöhung des Leistungsniveaus und der damit verbundenen Mehrkosten ab.
Zusatzbericht der SGK-N vom 8.9.2004 ⁴⁵	2004	<ul style="list-style-type: none"> - Grundsatz «ein Kind – eine Zulage» - Die Koppelung der Familienzulagen an eine Erwerbstätigkeit und die Abhängigkeit der Zulagen-

⁴¹ Parlamentarische Initiative Leistungen für die Familie (Fankhauser), Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates vom 20. November 1998. BBl **1999** 3220.

⁴² Parlamentarische Initiative Leistungen für die Familie (Fankhauser), Bericht vom 20. November 1998 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates, Stellungnahme des Bundesrates vom 28. Juni 2000. BBl **2000** 4784.

⁴³ BBl **2003** 3542

⁴⁴ Botschaft zur Volksinitiative «Für fairere Kinderzulagen!» vom 18. Februar 2004. BBl **2004** 1313.

⁴⁵ Parlamentarische Initiative Leistungen für die Familie (Fankhauser), Zusatzbericht der SGK-N vom 8. September 2004. BBl **2004** 6887.

		höhe vom Grad der Beschäftigung wird aufgegeben. - Die Mindesthöhe der Zulage beträgt für jedes Kind 200 Fr. und für jedes Kind in Ausbildung 250 Fr. im Monat.
Ergänzende Stellungnahme des Bundesrates vom 10.11.2004 ⁴⁶	2004	Der Bundesrat betrachtet Kommissionsentwurf als taugliche Grundlage zur Erarbeitung einer konsensfähigen Lösung und stimmt ihm – unter Vorbehalt des Mindestansatzes und des Anpassungsmodus der Zulagen – zu.
Verabschiedung Gesetzgebungsprojekt des Parlamentes (SGK-N)	2006	- Schweizweit minimale Kinderzulagen im Umfang von 200 Fr./Kind und 250 Fr./Jugendliche in Ausbildung pro Monat. - Kein Anspruch für Selbständigerwerbende
Volksabstimmung vom 26.11.2006	2006	Ablehnung des Referendums mit 68 % der Stimmen
Inkrafttreten Bundesgesetz über die Familienzulagen	2009	Inkrafttreten des FamZG am 1.1.2009
Schaffung eines Familienzulagenregisters, Änderung vom 18.6.2010 ⁴⁷	2010	Einführung eines Familienzulagenregisters zwecks Verhinderung von Doppelbezügen von Familienzulagen per 1.1.2011

Finanzierung

Die Finanzierung der Familienzulagen erfolgt im Ausgaben-Umlageverfahren. Durchführungsorgane für die allgemeinen Familienzulagen sind die zugelassenen Familienausgleichskassen (kantonale, berufliche und zwischenberufliche Kassen oder AHV-Ausgleichskassen). Die Entwicklung der Finanzen der Familienzulagen ist in Tabelle 9 ersichtlich.

Tabelle 9

Finanzen der Familienzulagen (in Mio. Fr., 2005–2009)

	2005	2006	2007	2008	2009
Einnahmen Total	4361	4409	4538	4639	5181
Beiträge Arbeitgeber	4191	4239	4397	4532	4919
Beiträge öffentliche Hand	112	107	104	134	175
- davon Bund	75	71	69	90	95
Kapitalertrag	45	47	30	-47	...
Übrige Einnahmen	13	16	8	21	86
Ausgaben Total	4297	4380	4484	4592	4824
Sozialleistungen	4176	4250	4343	4448	4690
Verwaltungs- und Durchführungskosten	121	130	140	144	133

Quelle: Bundesamt für Sozialversicherungen (www.bsv.admin.ch, Dokumentation, Zahlen und Fakten, Kennzahlen: Familienzulagen)

⁴⁶ Parlamentarische Initiative Leistungen für die Familie (Fankhauser), Zusatzbericht vom 8. September 2004 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates, Ergänzende Stellungnahme des Bundesrates vom 10. November 2004. BBL **2004** 6941.

⁴⁷ Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Familienzulagen (Einrichtung eines Familienzulagenregisters) vom 2. September 2009. BBl **2009** 6101; AS **2010** 4491.

In den Herausforderungen 2003–2007 werden die Familienzulagen thematisiert. Dort wird festgehalten, im Rahmen der bisher beabsichtigten Politik würden trotz beabsichtigter erster Korrekturen Leistungen an Betagte dominieren, während Personen, die für Kinder zu sorgen hätten, eigentlich auf höhere Familienzulagen und Erleichterungen bei der Kinderbetreuung angewiesen wären. «Die ökonomische Belastung, welche Kinder bewirken, könnte bei Beibehaltung der gegenwärtigen familienpolitischen Ausrichtung und mit fortschreitender demografischer Alterung zunehmend zu gesellschaftspolitischen Spannungen zwischen den Generationen und zu volkswirtschaftlichen Verlusten führen.» Die Kantone und Gemeinden, die in den meisten Bereichen der Familiensozialpolitik zuständig sind, hätten bereits Verbesserungen eingeleitet, während der Bund bestehende Kompetenzen noch nicht oder erst teilweise umgesetzt habe. Beabsichtigt sei die Schaffung eines Rahmengesetzes über die Familienzulagen. In den Planungsinstrumenten des Bundesrates fehlen qualifizierte analytische Angaben zum FamZG.

In der Botschaft zur Volksinitiative «Für fairere Kinderzulagen!» vom 18.4.2004 sowie der ergänzenden Stellungnahme vom 10.11.2004 zum Zusatzbericht der SGK-N äussert sich der Bundesrat zu den vorgeschlagenen Massnahmen und beurteilt auch deren Wirkungen.⁴⁸ In der Botschaft zur Volksinitiative hält der Bundesrat fest, dass Kinderzulagen die wichtigste Art von Familienzulagen darstellen, zu denen auch Ausbildungs-, Geburts- und Haushaltzulagen gehören würden. Zusammen mit weiteren Massnahmen des Familienlastenausgleichs (Steuererleichterungen, Erziehungsgutschriften in der AHV, Prämienverbilligungen bei der Krankenversicherung usw.) würden sie einen Eckpfeiler der Familienpolitik bilden. Der Bundesrat erwähnt, er sei bereits in seiner Stellungnahme vom 28.6.2000 zur Pa.Iv. Fankhauser auf die Bedeutung der Kinderzulagen im Rahmen aller Massnahmen für die Familien eingegangen. Seither habe sich das Bewusstsein und das Interesse für die Familien in Politik und Gesellschaft noch verstärkt, was sich auch darin äussere, dass verschiedene Massnahmen umgesetzt worden seien (z. B. das Bundesgesetz vom 4.10.2002 über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung⁴⁹) oder der Realisierung näher gekommen seien (z. B. die Einführung eines Mutterschaftsurlaubs im Rahmen der EO oder die Schaffung von Ergänzungsleistungen an Eltern). In seiner Analyse bezieht sich der Bundesrat auf einen Bericht zu den Kinderkosten in der Schweiz aus dem Jahre 1998⁵⁰; danach würden die durchschnittlichen Kosten für ein erstes Kind 18 % des Haushaltseinkommens bzw. 1500 Franken monatlich und für weitere Kinder rund die Hälfte betragen.

Weiter geht der Bundesrat auf mögliche demografische und familienpolitische Auswirkungen der Volksinitiative ein. Hier bezieht er sich auf einen Bericht des BFS zu Szenarien der Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2000–2060⁵¹ und geht der Frage nach, ob die Initiative dem Wirtschaftswachstum einen demografischen Impuls geben könnte, indem sie längerfristig einen Anstieg der Geburtenrate zur Folge

⁴⁸ Auf die Stellungnahme des Bundesrates vom 28.6.2000 zum Bericht der SGK-N wird hier nicht eingegangen, weil sie ausserhalb des Untersuchungszeitraums liegt.

⁴⁹ **SR 861.1**

⁵⁰ Bauer, Tobias, 1998, Kinder, Zeit und Geld. Eine Analyse der durch Kinder bewirkten finanziellen Belastungen von Familien und der staatlichen Unterstützungsleistungen in der Schweiz der neunziger Jahre. Bundesamt für Sozialversicherung, Forschungsbericht Nr. 10/1998.

⁵¹ BFS, 2002, Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2000–2060. Neuenburg.

habe. Man wisse allerdings wenig über die Faktoren, die für die Geburtenrate ausschlaggebend seien. Das BFS erwähne beispielsweise die Ergebnisse einer Studie, die den fehlenden Zusammenhang zwischen der Wirtschaftskonjunktur und der Entwicklung des Reproduktionsverhaltens in der Schweiz in der Zeit von 1970 bis 1995 aufzeige. Das BFS erwähne ausserdem, dass die Kinderzahl von Paaren offenbar durch komplexe soziokulturelle Werte sowie individuelle Entscheidungen bestimmt werde. Der Bundesrat kommt zum Schluss, die Verbesserung der finanziellen Situation der Familien könne somit nicht allein den Impuls für eine erhöhte Geburtenrate geben. Es sei jedoch nicht auszuschliessen, dass sie sich zusammen mit anderen familienpolitischen Massnahmen positiv auf die demografische Entwicklung auswirken könnte. Hinsichtlich der familienpolitischen Auswirkungen hält der Bundesrat weiter fest, verbesserte Kinderzulagen wären ein wichtiges Element für eine Verstärkung des Familienlastenausgleichs und zur Bekämpfung der Armut von Kindern und Familien. Geeigneter zur Bekämpfung von Kinderarmut und zur Verbesserung der Chancen gerade der Kinder aus benachteiligten Familien sei allerdings ein gezielterer Einsatz der Mittel entsprechend den tatsächlichen Bedürfnissen im Rahmen einer koordinierten Familienpolitik von Bund, Kantonen und Gemeinden. Der Bundesrat hält in seinen Schlussfolgerungen fest, die Volksinitiative verfolge ein berechtigtes Anliegen. Die Schaffung einer neuen Verfassungsgrundlage sei jedoch nicht nötig. Insbesondere sei der in der Volksinitiative zwingend vorgeschriebene monatliche Ansatz der Kinderzulagen von mindestens 450 Franken angesichts der damit verbundenen Mehrbelastung, insbesondere für die öffentliche Hand, deutlich zu hoch. Das Grundanliegen der Volksinitiative könne im Rahmen der Pa.Iv. Fankhauser verwirklicht werden, wobei die konkrete Ausgestaltung dem Gesetzgeber überlassen werden solle. Vorab wegen der nicht vertretbaren Mehrkosten beantragte der Bundesrat den eidgenössischen Räten die Volksinitiative Volk und Ständen ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen.

In seiner ergänzenden Stellungnahme vom 14.11.2004 zum Zusatzbericht der SGK-N schliesst sich der Bundesrat der von der SGK-N geäusserten Ansicht an, das schweizerische Familienzulagensystem sei sehr uneinheitlich und ungenügend koordiniert. Der Bund habe bisher nur Normen für die Familienzulagen in der Landwirtschaft aufgestellt. Die Familienzulagenregelungen würden immer noch einige stossende Lücken aufweisen. So hätten in den meisten Kantonen Selbständigerwerbende und Nichterwerbstätige, selbst bei geringem Einkommen, keinen Anspruch auf Familienzulagen. Die Leistungen, mit denen eine Familie rechnen könne, seien in den Kantonen sehr unterschiedlich. Die Familienzulagen seien auch für den Bundesrat ein wichtiges Element der Familienpolitik, das den Entscheid für Kinder erleichtere und den Familien die notwendige Unterstützung gewähre. Sie seien aber nicht für sich allein zu sehen, sondern im Gesamtkontext der Kantone und im Rahmen ihrer übrigen Massnahmen für die Familie. Der Bundesrat beziffert in seiner Stellungnahme Einsparungen bzw. Mehreinnahmen des Bundes durch die neue Regelung der Familienzulagen. Dabei geht er aber nicht über die Angaben hinaus, die schon der Zusatzbericht der SGK-N enthält. In diesem finden sich auch Schätzungen zur Finanzierung der Zulagen.

Zur Frage der Leistungshöhe will sich der Bundesrat auch in seiner ergänzenden Stellungnahme nicht äussern; er weist nochmals darauf hin, dass die Vereinheitlichung des Systems nicht zu einer Kostensteigerung und damit zu einer zusätzlichen Belastung des Wirtschaftsstandortes Schweiz führen solle. Mit den von der SGK-N vorgesehenen Mindestansätzen – Kinderzulage von 200 Franken und Ausbildungs-

zulage von 250 Franken – sei diese Voraussetzung nicht erfüllt, weshalb der Bundesrat diese Betragshöhe nicht unterstützte.

Im Bereich Familienpolitik sind auf Bundesebene verschiedene Studien zur Familienpolitik realisiert worden, die auch auf das Thema Kinder- und Ausbildungszulagen eingehen.⁵²

Die Einrichtung eines Familienzulagenregisters wurde schon in der Vernehmlassung zur Verordnung über die Familienzulagen (Familienzulagenverordnung; FamZV)⁵³ im Frühjahr 2007 gefordert. Nur mit einem Familienzulagenregister könne einem allfälligen Missbrauch (Mehrfachbezüge) wirkungsvoll begegnet werden. Der Bundesrat schloss sich dieser Ansicht an. In der Botschaft zur entsprechenden Änderung des FamZG aus dem Jahr 2009 stellt er fest, die Abklärung, ob für ein Kind bereits eine Familienzulage ausgerichtet werde, sei mit einem erheblichen administrativen Aufwand verbunden und selbst aufwändige Recherchen führten nicht immer zu zuverlässigen Resultaten. In der Vorlage beschreibt der Bundesrat u. a. den Zweck des Registers, die Datenbekanntgabe, die Meldepflicht und die Finanzierung der beantragten Neuregelung. Hinsichtlich der Finanzierung hat er verschiedene Möglichkeiten zur Aufteilung der Betriebskosten evaluiert. Bei den Auswirkungen auf die Volkswirtschaft geht der Bundesrat weiter auf das Potential der Einsparungen dank des Familienzulagenregisters ein. In seiner Schätzung kommt er auf rund 50 Millionen Franken pro Jahr (allerdings lagen keine Schätzungen über das Ausmass von Doppelbezügen vor). Der Bundesrat soll gemäss Botschaft zwei Jahre nach Inbetriebnahme des Registers durch das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) evaluieren lassen, ob und inwieweit dieses seinen im Gesetz (Art. 21a FamZG) festgelegten Zweck erreicht.

3.3 Strategische Planung

Ziele, Strategie und politische Planung

Das FamZG wird in der Legislaturplanung nur ganz am Rande erwähnt. Unter Ziel 6 «Den gesellschaftlichen Zusammenhalt stärken» hält der Bundesrat in der Legislaturplanung 2003–2007 fest, dass kinderbetreuende und ältere, berufstätige Menschen besser zu integrieren seien. In seiner diesbezüglichen Strategie weist er daraufhin, er habe sich stets für eine Verstärkung der Familienpolitik ausgesprochen. Erforderlich sei eine koordinierte Familienpolitik auf allen staatlichen Ebenen, die in erster Linie kinderbetreuende Menschen besser integriere. Als Ansatzpunkte nennt er steuerliche Entlastung von Familien oder eine bundesrechtliche Regelung der Familienzulagen. Damit ergibt sich eine inhaltliche Parallele zum Befund in den Herausforderungen 2003–2007.

⁵² BSV, 2004, Familienbericht 2004: Strukturelle Anforderungen an eine bedürfnisgerechte Familienpolitik. EDI (Hrsg.), Bern. Vatter, Adrian / Ledermann, Simone / Sager, Fritz / Zollinger, Lukas, 2004, Familienpolitik auf Bundesebene. Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 8/04; Eidg. Steuerverwaltung, Bundesamt für Gesundheit, Bundesamt für Sozialversicherung, Eidg. Finanzverwaltung, 2005, Bericht zu den pendingen familienpolitischen Massnahmen und ihren finanziellen Auswirkungen, in Erfüllung des Postulats «Weiteres Vorgehen im Bereich der Ehegatten- und Familienbesteuerung» der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerats (04.3430). Bern; BFS, 2002, Wohlstand und Wohlbefinden, Lebensstandard und soziale Benachteiligung in der Schweiz. Sozialberichterstattung Schweiz, Neuchâtel.

⁵³ SR 836.21

Ziele, die ein FamZG zu erfüllen hätte, nennt der Bundesrat in der ergänzenden Stellungnahme zur Pa.Iv. Leistungen für die Familie (2004). Der Bundesrat sieht im Bereich der Familienzulagen einen gewissen Handlungsbedarf auf Bundesebene. Dabei könne es aber nicht darum gehen, generell die Kantone bzw. die Wirtschaft zu höheren Leistungen zu verpflichten. Ein Bundesgesetz solle vielmehr eine gewisse Harmonisierung herbeiführen. Das schaffe eine vermehrte Gleichbehandlung und führt zu einer Vereinfachung in der Durchführung. Eine Bundesregelung habe deshalb u. a. die folgenden Ziele anzustreben:

- Überall sollen die gleichen materiellen Anspruchsvoraussetzungen gelten.
- Die Ansprüche bei verschiedenen Erwerbstätigkeiten derselben Person sollen einheitlich geregelt werden.

Der Bundesrat vertritt in der ergänzenden Stellungnahme die Ansicht, dass der Entwurf der SGK-N diese Ziele voll und ganz erfülle.

Im Aussprachepapier «Panorama der Sozialversicherungen» (2004) ist auch die Familienpolitik ein Thema, wobei der Bundesrat sich zu seiner Haltung gegenüber den beiden Vorlagen (Pa.Iv. Fankhauser und Volksinitiative) und zu eventuellen weiteren Schritten äussert. In seiner Stellungnahme vom 18.2.2004 habe der Bundesrat die Volksinitiative ohne Gegenvorschlag verworfen. Am 1.7.2004 werde die SGK-N das Projekt Fankhauser mit Blick auf die Initiative von Travail.Suisse prüfen und über die Einreichung eines Gegenvorschlages entscheiden. Je nach den Ergebnissen der parlamentarischen Debatten und dem Ausgang der Abstimmung über die Volksinitiative werde der Bundesrat entscheiden, ob in diesem Bereich Handlungsbedarf bestehe. Der Bundesrat verfolgte in Sachen FamZG demnach eine reaktive Strategie.

Die Einrichtung eines zentralen Kinder- und Bezügerregisters für Familienzulagen wurde im Rahmen der Vernehmlassung zur FamZV im Frühjahr 2007 und am 3.10.2007 mit zwei Motionen (07.3618 Schiesser und 07.3619 [Zeller]-Engelberger) gefordert. Der Bundesrat hat das EDI in der Folge anlässlich der Verabschiedung der FamZV am 31.10.2007 beauftragt, Abklärungen betreffend die Einrichtung eines Familienzulagenregisters vorzunehmen und dem Bundesrat Antrag über das weitere Vorgehen und die Schaffung der entsprechenden gesetzlichen Grundlage zu stellen. Am 19.9.2008 hat der Bundesrat gemäss Botschaft über das weitere Vorgehen betreffend Familienzulagenregister entschieden. Er hat das EDI beauftragt, ihm eine Botschaft zur Änderung des FamZG für die Einrichtung eines solchen Registers zu unterbreiten. Dabei hat er Eckwerte für die Anhörungsvorlage definiert. Die Vorlage ist in der Legislaturplanung 2007–2011 nicht angekündigt worden. Die Botschaft zur Einrichtung eines Familienzulagenregisters hält jedoch fest, die Legislaturplanung 2007–2011 enthalte die Leitlinie 3, wonach die gesellschaftliche Kohäsion gestärkt werden solle. Der Bundesrat habe sich hierzu für das Jahr 2009 die Entwicklung einer kohärenten Familienpolitik als Ziel gesetzt. Eine Massnahme zur Zielerreichung sei die Erarbeitung einer Botschaft zu Änderung des FamZG im ersten Halbjahr 2009, mit der die gesetzliche Grundlage für die Einrichtung eines Familienzulagenregisters geschaffen werden solle. In den Jahreszielen des Bundesrates wird in den Jahren 2009 und 2010 die Revision des FamZG hinsichtlich der Schaffung des Registers erwähnt (in den Jahreszielen der Departement auch schon 2008). In der Botschaft und den Jahreszielen wird weiter auf die Planung der Ausführungsbestimmungen eingegangen. Gemäss Botschaft wird eine Evaluation der Zweckerfüllung zwei Jahre nach Inbetriebnahme des Familienzulagenregisters durchgeführt.

Gesetzesrevisionen

Die Ausarbeitung des FamZG durch die SGK-N geht auf die Pa.Iv. Fankhauser aus dem Jahre 1991 zurück. Der Bundesrat befürwortete im Grundsatz eine bundesrechtliche Regelung der Familienzulagen und hat seine Haltung in seiner Botschaft zur Volksinitiative 2004 bekräftigt. Er legte keinen eigenen Gegenvorschlag vor, weil er den Kommissionsentwurf der SGK-N als tauglich einstufte. In der Vernehmlassungsvorlage zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) hat der Bundesrat ein Modell einer umfassenden und kostenneutralen Bundeslösung für die Familienzulagen, welche für jedes Kind eine Zulage von 175 Franken pro Monat garantiert, vorgeschlagen. Er verzichtete aber mit der Begründung, dass die Familienzulagen nicht Bestandteil des eigentlichen Finanzausgleichs seien, diesen Vorschlag zu einem Bundesgesetz in die NFA-Botschaft vom 14.11.2001⁵⁴ aufzunehmen. Beim 2009 in Kraft getretenen FamZG handelt es sich um ein Rahmengesetz. Es vereinheitlicht zentrale Punkte (Definition des Kreises der anspruchsberechtigten Personen und des Anspruches der Kinder im Ausland) und definiert minimale Ansätze für Kinder- und Ausbildungszulagen. Für dem Familienzulagengesetz unterstellte Personen (Arbeitgeber, Arbeitnehmer, nicht beitragspflichtiger Personen) besteht eine Anschlusspflicht. Die Kantone sind frei, höhere Familienzulagen sowie Adoptions- und Geburtenzulagen einzuführen und Selbständigerwerbende zu versichern.

Die Änderung des FamZG zur Einrichtung eines Familienzulagenregisters war schon im Rahmen der Vernehmlassung der FamZV im Frühjahr 2007 absehbar geworden und wurde zusätzlich im Oktober 2007 mit zwei Motionen gefordert. Der Bundesrat leitete die entsprechende Änderung des FamZG noch im Oktober 2007 ein.

Erlass von Ausführungsbestimmungen

Der Bundesrat hat die Familienzulagenverordnung am 31.10.2007 verabschiedet; sie ist am 1.1.2009 in Kraft getreten.

In der Botschaft zur Einrichtung eines Familienzulagenregisters kündigt der Bundesrat an, die Durchführungsstellen würden bei der Erarbeitung der Ausführungsbestimmungen zum Familienzulagenregister miteinbezogen. Diesem Anliegen der Mitwirkung werde bereits durch den Einbezug der genannten Stellen in die Aufbauarbeiten des Registers Rechnung getragen.

3.4 Zusammenfassende Beurteilung

Nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über jene Instrumente, die Aussagen zur strategischen Analyse oder Planung des FamZG enthalten.

⁵⁴ BBl 2002 2435

Familienzulagen: Angaben zur strategischen Steuerung in den analysierten Instrumenten

Instrument	Jahr	Analyse der			Planung der			
		Finanzierung	Leistungen und Massnahmen	Wirkungen ¹	Vorlage	Finanzierung	Leistungen und Massnahmen	Wirkungen ¹
<i>Übergeordnete Instrumente/Politische Planung</i>								
Herausforderungen	2003		X				X	
Jahresziele Bundesrat	2009 2010				G A*		X	
Jahresziele Departemente	2008 2009 2010				G			
<i>Botschaften/Vorlagen</i>								
Botschaft zur Volksinitiative	2004	X	X	X	G	X		
Ergänzende Stellungnahme Pa.Iv. Leistungen für die Familie. Zusatzbericht SGK-N	2004	X	X	X	G	X	X	
Botschaft Familienzulagenregister	2009	X	X	X	G A*	X	X	

¹ Wirkungen auf Zielgruppen und weitere Betroffene, inkl. volkswirtschaftliche Wirkungen; nicht darunter fallen namentlich finanzielle Wirkungen (bei Bund und Kantonen)

X = qualifizierter Inhalt vorhanden; X = konkretisierte, quantifizierte Inhalte vorhanden

Spalte Vorlagen: G = Gesetzesvorlage; A = Ausführungsbestimmungen (* infolge Gesetzesänderung)

In den Instrumenten zur politischen Planung wird bloss in den Herausforderungen 2003–2007 auf die Familienzulagen eingegangen. In den anderen Planungsinstrumenten wird die Erarbeitung des FamZG, weil vom Parlament initiiert, nicht als Geschäft aufgeführt. Hingegen ist die Änderung des FamZG (Familienzulagenregister) in die Jahresziele der entsprechenden Jahre aufgenommen worden.

In der Botschaft zur Volksinitiative «Für fairere Kinderzulagen!» vom 18.4.2004 sowie der ergänzenden Stellungnahme vom 10.11.2004 zum Zusatzbericht der SGK-N finden sich relevante Analysepassagen. In der Botschaft dienen sie z.T. der Begründung der ablehnenden Haltung des Bundesrates gegenüber der Volksinitiative (zu hohe Kosten für den Bund). Der Bundesrat zieht in der Botschaft weiter auch eine Studie bei, um Antwort auf die Frage zu finden, ob die Volksinitiative dem Wirtschaftswachstum einen demografischen Impuls geben könnte, indem sie längerfristig einen Anstieg der Geburtenrate zur Folge habe. Die ergänzende Stellungnahme vom 10.11.2004 bezieht sich auf einen Zusatzbericht der SGK-N zur Pa.Iv. In der Stel-

lungnahme geht der Bundesrat auf die Finanzierung, die Massnahmen wie auch auf die volkswirtschaftlichen und andere Auswirkungen ein. Die Botschaft betreffend Familienzulagenregister analysiert Finanzierung und Massnahmen und enthält auch Angaben zu den volkswirtschaftlichen Wirkungen, so etwa zum Potential der Einsparungen dank des Familienzulagenregisters. Sie geht zudem auf den Erlass der Ausführungsbestimmung ein.

Aufgrund der Dokumentenanalyse können zusammenfassend folgende Beurteilungen gemacht werden:

- *Steuerungskonzept:* Zum FamZG hat der Bundesrat kein Steuerungskonzept vorgelegt. Er hat die Initiative der SGK-N und dem Parlament überlassen und eine abwartende Position eingenommen. Die wichtigsten Analysen zu den Herausforderungen und Wirkungen im Bereich der Familienzulagen sind in der Botschaft zur Volksinitiative und der ergänzenden Stellungnahme enthalten. In den Planungsinstrumenten ist das neue Bundesgesetz nicht als geplantes Geschäft aufgeführt. Ebenso fehlen Angaben zur Erarbeitung von Ausführungsbestimmungen. Die Änderung des FamZG zur Errichtung eines Familienzulagenregisters hingegen hat der Bundesrat analysiert und in seinen Jahreszielen und der Botschaft selber strategisch geplant.
- *Wirkungsorientierung:* Der Bundesrat war in erster Linie an den finanziellen Auswirkungen der Erhöhung der Kinderzulagen interessiert. Zur Beurteilung der Wirkung erhöhter Familienzulagen hat er eine Studie herangezogen, die allerdings vor allem zeigte, dass nicht allein finanzielle Anreize bei der Erhöhung der Geburtenrate eine Rolle spielen. Bezüglich der Einrichtung des Familienzulagenregisters hat der Bundesrat angekündigt, zwei Jahre nach Inbetriebnahme des Familienzulagenregisters werde er durch das EDI evaluieren lassen, ob und inwieweit das Familienzulagenregister seinen Zweck erreicht habe.
- *Kohärenz:* Die Erarbeitung des FamZG hat das Parlament an die Hand genommen; der Bundesrat hat hier nicht strategisch gesteuert. Hingegen hat er aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse zur FamZV eine Änderung des FamZG (Schaffung Familienzulagenregister) eingeleitet und die Umsetzung gemäss seiner Planung an die Hand genommen.

Koordination mit anderen Politikbereichen: In der Botschaft zur Volksinitiative vom 18.4.2004 hält der Bundesrat fest, dass Kinderzulagen die wichtigste Art von Familienzulagen darstellen, zu denen auch Ausbildungs-, Geburts- und Haushaltzulagen gehören würden. Zusammen mit weiteren Massnahmen des Familienlastenausgleichs (Steuererleichterungen, Erziehungsgutschriften in der AHV, Prämienverbilligungen bei der Krankenversicherung, Stipendien, Bedarfs- bzw. Ergänzungsleistungen an Eltern usw.) würden sie einen Eckpfeiler der Familienpolitik bilden. Er erwähnt weiter, es seien verschiedene Massnahmen auf Bundesebene umgesetzt worden (z. B. das Bundesgesetz vom 4.10.2002 über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung) oder der Realisierung näher gekommen (z. B. die Einführung eines Mutterschaftsurlaubs im Rahmen der Erwerbsersatzordnung oder die Schaffung von Ergänzungsleistungen an Eltern). Weil der Gesetzesentwurf aber vom Parlament stammt und auch das Vorliegen einer Volksinitiative die Reaktionen des Bundesrates hervorgerufen hat, kann keine aktive Koordination mit anderen bundesrätlichen Vorlagen zur Familienpolitik oder anderen Politikbereichen festgestellt werden.

4 Ergänzungsleistungen zur AHV/IV

4.1 Überblick

Ziele der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV

Gemäss Artikel 111 BV betreffend 3-Säulen-Konzept trifft der Bund Massnahmen für eine ausreichende AHV und IV. Als Grundsatz für die AHV/IV gilt entsprechend, dass die Renten der AHV und IV den Existenzbedarf angemessen zu decken haben (Art. 112 Abs. 2 Bst. b BV). Im Kontext dieser Verfassungsbestimmungen haben die Ergänzungsleistungen (EL) seit 1.1.2008 ihre Grundlage in Artikel 112a Absatz 1 der BV, wonach Bund und Kantone Ergänzungsleistungen an Personen ausrichten, deren Existenzbedarf durch die Leistungen der AHV und IV nicht gedeckt ist. Vorher waren die EL nur in einer Übergangsbestimmung verankert mit dem Wortlaut, dass der Bund den Kantonen Beiträge an die Finanzierung der EL ausrichtet (Art. 196 Ziffer 10 BV).

Artikel 2 des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (ELG) vom 6.10.2006⁵⁵ nennt als Ziel der EL die angemessene Deckung des Existenzbedarfs der Anspruchsberechtigten. Im Gesetz werden auch die Anspruchsvoraussetzungen und Leistungen an gemeinnütziger Institutionen (Pro Senectute, Pro Infirmis und Pro Juventute) geregelt.

Meilensteine

Die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV sind mit dem ELG vom 19.3.1965 eingeführt worden, das bis am 31.12.2007 Geltung hatte. Der Bund beteiligte sich je nach Finanzkraft des Kantons mit 10–35 % an der Finanzierung der EL, die gemäss Vorgaben des ELG ausgerichtet wurden.⁵⁶ Dieses Verbundsystem führte jedoch zu einer unbefriedigenden gemischten Finanzierungs- und Zuständigkeitsregelung.⁵⁷

Im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) wurde unter anderen auch das ELG totalrevidiert und die Finanzierung grundlegend geändert. Die Botschaft zur NFA vom 14.11.2001⁵⁸ beinhaltete den Artikelentwurf zur Verankerung der EL in der Bundesverfassung. Nach Annahme dieser Vorlage in der Volksabstimmung vom 28.11.2004 legte der Bundesrat im September 2005 die Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur NFA⁵⁹ vor, welche auch das totalrevidierte ELG umfasste.

Die Deckung des allgemeinen Existenzbedarfs wird gemäss des totalrevidierten ELG vom 6. Oktober 2006, das auf den 1. Januar 2008 in Kraft getreten ist, zu 5/8 durch den Bund und zu 3/8 durch die Kantone getragen (Art. 13 ELG). Die EL zur Deckung der Krankheits- und Behinderungskosten werden demgegenüber vollumfänglich durch die Kantone finanziert. Neu beteiligt sich der Bund aber an den Ver-

⁵⁵ SR **831.30**

⁵⁶ Müller Kurt, 2007, Welche Änderungen ergeben sich bei den Ergänzungsleistungen? in: Soziale Sicherheit 5/2007, S. 258f.

⁵⁷ Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001. BBl **2002** 2435.

⁵⁸ Botschaft NFA, 2001, BBl **2002** 2291.

⁵⁹ Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 7. September 2005, BBl **2005** 6029.

waltungskosten für die Festsetzung der jährlichen EL.⁶⁰ Die Verordnung vom 15.1.1971 über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (ELV)⁶¹ wurde auf den 1.1.2008 entsprechend angepasst.⁶² Die folgende Tabelle eröffnet einen Überblick über die Entwicklung der EL.

Tabelle 11

Überblick Ergänzungsleistungen zur AHV/IV⁶³

Meilenstein	In Kraft	Inhalt/Ereignis
Bundesgesetz über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV vom 19.3.1965	1966	Das ELG tritt übergangsweise in Kraft, d. h. bis zur Erfüllung des Verfassungsauftrages angemessene Existenzsicherung durch reguläre Versicherungsleistungen.
1. ELG-Revision	1971	Bundesrat erhält alleinige Kompetenz für die Regelung der Anspruchsberechtigung und Leistungsberechnung, womit schweizweit eine einheitliche Lösung garantiert ist.
Revision von Artikel 34quater aBV	1972	Verfassungsmässige Grundlage für die EL, bisher nur sinngemäss in Art. 34quater Abs. 1 enthalten, neu in Art. 10 der Übergangbestimmungen.
2. ELG-Revision	1987	<ul style="list-style-type: none"> - Erhöhung der Leistungen - Verstärkung des zumutbaren Vermögensverzehr von Personen im Rentenalter - nur noch privilegierte Anrechnung des Erwerbseinkommens
3. ELG-Revision	1998	<ul style="list-style-type: none"> - Systemwechsel bei der Berechnung der EL (Ausgaben minus Einnahmen) - Einführung Bruttomiete - Neugestaltung vergütbarer Krankheitskosten u. a.
Botschaft NFA vom 14. 11.2001		Artikelentwurf zur Verankerung der EL in der BV. Die EL sollen als Verbundaufgabe zwischen Bund und Kantonen ausgestaltet werden.
Volksabstimmung Verfassungsgrundlagen für die NFA		28.11.2004: definitive Verankerung der EL in der BV (Art. 112a BV) nach der Gutheissung der verfassungsrechtlichen Grundlage für die NFA in der Volksabstimmung vom 28.11.2004 ⁶⁴
Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung NFA vom 7.9.2005		Teilentflechtung zwischen Bund und Kantonen: <ul style="list-style-type: none"> - Existenzsicherung: 5/8 Bund und 3/8 Kantone - Vergütung der Krankheits- und Behinderungskosten: 100 % Kantone
ELG vom 6.10.2006	1.1.2008	<ul style="list-style-type: none"> - EL definitiv gesetzlich verankert (bisher nur Übergangsbestimmung) - Neue Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

⁶⁰ Müller, S. 258. Im Rahmen der NFA folgte noch die Botschaft zur Festlegung des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleichs sowie zum Bundesgesetz über die Änderungen von Erlässen im Rahmen des Übergangs zur NFA vom 8. Dezember 2006, in der aufgrund der vollumfänglich Übernahme der Krankheits- und Behinderungskosten eine stärkere Belastung der Kantone im Bereich EL erwartet wurde.

⁶¹ **SR 831.301**

⁶² Verordnung über Anpassungen des Ordnungsrechts an die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen vom 7. November 2007, AS **2007** 5823 Ziff. II 9.

⁶³ Nach Bollier, S. 512f.

⁶⁴ Der Bundesbeschluss ist vom Volk mit einem Ja-Stimmenanteil von 64,3% und von den Ständen mit 18 5/2 Ja gegen 2 1/2 Nein angenommen worden

Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung vom 13.6.2008 ⁶⁵	1.1.2011	<ul style="list-style-type: none"> - Aufhebung des EL-Höchstbetrages bei Heimbewohnerinnen und -bewohnern - Erhöhung der Vermögensfreibeträge
---	----------	---

Die Finanzierung der EL erfolgt durch Steuergelder (keine Beiträge oder Prämien-einnahmen). Der Bund übernimmt seit 2008 5/8 der jährlichen EL zuzüglich Beiträge an gemeinnützige Institutionen (jährlich maximal 16,5 Mio. Fr. an die Pro Senectute, 14,5 Mio. Fr. an die Pro Infirmis und 2,7 Mio. Fr. an die Pro Juventute). Die Kantone übernehmen 3/8 der jährlichen EL sowie die Krankheits- und Behindertenkosten. Die Entwicklung der Finanzen der EO ist in *Tabelle 12* ersichtlich.

Tabelle 12

Entwicklung der Finanzen der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (in Mio. Fr., 2005–2009)

	2000	2005	2006	2007	2008 ²	2009
<i>Einnahmen Total¹ d. h. Beiträge öffentliche Hand an EL</i>	2288	2982	3080	3246	3680	3906
- davon Bund	500	675	674	710	1146	1210
- davon Kantone	1788	2307	2407	2537	2534	2696
<i>Ausgaben Total¹</i>	2288	2982	3080	3246	3680	3906
Ergänzungsleistungen zur AHV	1441	1695	1731	1827	2072	2210
Ergänzungsleistungen zur IV	847	1286	1349	1419	1608	1696

Quelle: Bundesamt für Sozialversicherungen (www.bsv.admin.ch, Dokumentation, Zahlen und Fakten, Kennzahlen: Ergänzungsleistungen)

¹ Die Ausgaben der EL werden aus allgemeinen Steuermitteln des Bundes und der Kantone finanziert. Diese Transfers werden als Einnahmen aufgeführt. Sie sind im Total gleich gross wie die Ausgaben.

² Totalrevision des ELG

4.2 Strategische Analyse

Im Bereich EL finden sich weder in den Berichten des Perspektivstabes noch in den Legislaturplanungen oder Jahreszielen tiefergehende Analysen. In den Herausforderungen wird bloss betont, dass der Finanzierungsbedarf der AHV inklusive EL und die Finanzierungsquellen weiterhin ein Kernthema bleiben, oder die EL werden im Zusammenhang mit der Sozialhilfe kurz erwähnt. Der Legislaturfinanzplan 2009–11 erwähnt, in der Legislaturplanperiode seien bei den EL keine Reformen geplant, enthält aber eine kurze und sehr informative Übersicht und geht auf die Gründe der höheren Wachstumsraten in den Jahren 2009 und 2011 bei den EL ein (Ausgaben werden insbesondere durch die Entwicklung der Rentenzahl in der AHV und der IV sowie durch die Erhöhung des Betrages für den allgemeinen Lebensbedarf im Zusammenhang mit der Rentenanpassung bei der AHV/IV beeinflusst).

Das «Panorama der Sozialversicherungen» (2004) beinhaltet in einem Überblickskapitel Kennzahlen zur EO, äussert sich zur finanziellen Situation sowie zu vorgenommenen Reformen (d. h. zu Auswirkungen der 4. IV-Revision und der Fran-

⁶⁵ AS 2009 3517

chisenerhöhung in der Krankenversicherung auf die EL) und hängigen Reformen (NFA, Bundesgesetz über Radio und Fernsehen).

Umfassende Analysearbeiten sind bezüglich der NFA gemacht worden, in deren Rahmen die EL revidiert worden sind. Die für die NFA vorgesehenen Instrumente wurden im Hinblick auf die NFA-Botschaft aus dem Jahre 2001 einer Wirkungsanalyse unterzogen: Einerseits zeigte eine qualitative Untersuchung auf, ob die gesteckten staats- und finanzpolitischen Ziele erreicht werden können; andererseits gaben verschiedene quantitative Analysen Aufschluss über die finanziellen Auswirkungen auf den Bund und die einzelnen Kantone. Von der Neuausrichtung der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen verspricht sich der Bundesrat eine erhöhte Ziel- und Wirkungsorientierung wie auch eine effizientere Mittelverwendung. Nach der Einführung der NFA sollen deren Instrumente alle vier Jahre auf ihre Effizienz und Wirkung hin evaluiert werden. Im Kontext des geplanten Verfassungsartikels zu den EL und zur Totalrevision des ELG werden in der Botschaft zur NFA vor allem Zuständigkeitsfragen und die finanziellen Auswirkungen behandelt. Die Botschaft stützt sich hier u. a. auf einen Bericht der Eidg. Finanzverwaltung aus dem Jahr 1998 «Sozialversicherungen und Sozialpolitik»⁶⁶.

Die Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung NFA aus dem Jahre 2005 enthält eine Modellrechnung der direkten finanziellen Auswirkungen der Aufgabenentflechtung für alle betroffenen Bereiche, beschreibt die geplanten EL-Änderungen und erläutert bezüglich der Finanzierung der EL anhand von zwei konkreten Beispielen die Aufteilung im Innenverhältnis Bund/Kanton.

Im Kontext der Massnahmen der NFA ist auch im Hinblick auf die EL die Frage der Kosten für den Bund (und die Kantone) zentral. Die in der Botschaft zur NFA postulierte Haushaltsneutralität hat die Eidgenössische Finanzverwaltung für das Jahr 2008 überprüft und bezüglich EL eine Abweichung zu Ungunsten des Bundes (Zusatzbelastung 146,4 Mio. Fr.) festgestellt.⁶⁷ Dies weil die Finanzplanzahlen 2008 zu niedrig eingestellt worden sind. Als Grund wird erstens angeführt, innerhalb der gesamten EL sei der Anteil der von den Kantonen neu allein zu tragenden Heim- sowie Krankheits- und Behinderungskosten deutlich überschätzt worden; zweitens habe die periodengerechte Abrechnung 2008 gegenüber der Staatsrechnungszahl 2008 noch einen deutlich höheren Bundesanteil ausgewiesen. Weiter hat der Bundesrat im März 2010 einen «Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2008–2011» vorgelegt, in der das Ergebnis einer von der Konferenz der Kantonsregierungen durchgeführten Umfrage zur Aufgabenneuverteilung kurz dargelegt wird und die EL im Kontext der Behinderteninstitutionen erwähnt werden.⁶⁸ In diesem Bereich hätten fünf Kantone auf eine Subjektfinanzierung mit vollkosten-deckenden Tarifen umgestellt, was in zwei Kantonen zu einer Erhöhung der EL geführt habe. Wirksamkeitsprüfungen sind im ELG oder der ELV nicht vorgesehen.

⁶⁶ EFV, Schlussbericht der Projektgruppe 4 «Sozialversicherungen und Sozialpolitik», Bern, 1998.

⁶⁷ Bericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung, 2009, Überprüfung der Haushaltsneutralität NFA 2008. Bern, S. 11.

⁶⁸ Bundesrat, 2010, Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2008–2011. Bern, S. 142.

Im Bundesgesetz vom 3. Oktober 2003 über den Finanz- und Lastenausgleich ist vorgesehen, dass der Bundesrat alle vier Jahre in einem sogenannten Wirksamkeitsbericht Aufschluss über den Vollzug und die Wirkung des Finanzausgleichs im engeren Sinn und der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich gibt.

Da die EL u. a. Schnittstellen mit dem AHV- und dem IV-Bereich hat, wurde sie von Änderungen im Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG) oder von der Neuordnung der Pflegefinanzierung tangiert.⁶⁹ Die Neuordnung der Pflegefinanzierung, deren Botschaft der Bundesrat 2005 vorlegte, wirkt sich auch auf die EL aus. Diese enthält Tabellen zu den langfristigen Prognosen, in denen beispielsweise für die Pflegeheime die Auswirkungen der neuen Finanzierung und Schätzung der Entwicklung bis 2030 angegeben sind.

Diese Schnittstellen zeigen sich auch bezüglich der Studien, die das BSV in Auftrag gegeben hat. Bezug zu den EL hat die Untersuchung «Die wirtschaftliche Situation von Erwerbstätigen und Personen im Ruhestand». Die Studie führte zur Erkenntnis, dass die Vorstellung nicht mehr zeitgemäss sei, Rentner und Rentnerinnen hätten als einzige Einkommensquelle AHV und EL zur Verfügung. Im Gegenteil: Es gehe Personen zwischen 55 und 75 Jahren, verglichen mit dem Rest der Bevölkerung, finanziell im Grossen und Ganzen gut.⁷⁰ Schlüsse bezüglich EL werden aber nicht gezogen. Der Bericht «Personen mit einer Hilflosenentschädigung IV: Vergütung von Pflege und Betreuung durch die Ergänzungsleistungen»⁷¹ hatte zum Ziel, gesamtschweizerische Schätzungen zur Anzahl Bezügerinnen und Bezüger sowie zu den Leistungen für Hilfe, Pflege und Betreuung abzugeben, welche gemäss der Verordnung vom 29. Dezember 1997 über die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten bei den EL durch Bezügerinnen und Bezüger einer Hilflosenentschädigung der IV ausgerichtet werden.⁷² Ausserdem sollten Erklärungen für die unter den Erwartungen bleibende Inanspruchnahme gefunden werden.

Aufgrund des Postulates der SGK-N «Bericht zur Informationspflicht von EL-Bezugsberechtigten» (03.3009) hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) die Frage untersucht, weshalb zwischen einem Drittel und einem Viertel aller potenziellen Anspruchsberechtigten keinen Antrag auf EL stellen; insbesondere wurde analysiert, ob dies auf mangelnde Information zurückzuführen sei. Weiter hat die EFK die Anwendung und Auswirkung der Regelung des anrechenbaren Vermögens in den einzelnen Kantonen untersucht. Die EFK stellte aufgrund ihrer Evaluation⁷³ fest, dass die Information über die EL gut funktioniert. Die grossen Unterschiede bei der EL-Quote in den Kantonen und Gemeinden seien primär auf demografische und

⁶⁹ Z. B. 4. Revision des IVG, die am 1.1.2004 in Kraft trat. Im Bereich EL ist insbesondere die Erhöhung der Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten für Nichtheimbewohnerinnen und -bewohner mit einem Anspruch auf Hilflosenentschädigungen der IV auf bis zu 90 000 Fr. pro Jahr hervorzuheben.

Die Botschaft zur 5. IVG-Revision sieht die Aufhebung des EL-Anspruchs bei invaliden Personen vor, welche seit mehr als 6 Monaten ein IV-Taggeld beziehen.

⁷⁰ Wanner, Philippe / Gabadinho, Alexis, 2008, Die wirtschaftliche Situation von Erwerbstätigen und Personen im Ruhestand. Beiträge zur sozialen Sicherheit 1/08, Bern.

⁷¹ Latzel, Günther / Andermatt, Christoph, 2008, Personen mit einer Hilflosenentschädigung IV: Vergütung von Pflege und Betreuung durch die Ergänzungsleistungen, Beiträge zur sozialen Sicherheit 6/08, Bern.

⁷² Diese Verordnung ist inzwischen nicht mehr in Kraft. In diesem Zusammenhang sind weiter die Untersuchungen zum Pilotversuch Assistenzbudget aus dem Jahr 2007 zu nennen, in welchen Auswirkungen dieses Projekts auf Kosten, Nutzen und Finanzierung untersucht wurden. Z. B. Frey, Miriam / Kägi, Wolfram / Koch, Patrick / Hefti, Christoph, 2007, Pilotversuch Assistenzbudget: Auswirkungen auf Kosten, Nutzen und Finanzierung. Beiträge zur sozialen Sicherheit 8/07, Bern. Latzel, Günther / Andermatt, Christoph, 2007, Pilotversuch Assistenzbudget: Abklärung des Assistenzbedarfs. Beiträge zur sozialen Sicherheit 7/07, Bern.

⁷³ Vgl. Eidgenössische Finanzkontrolle, 2006, Ergänzungsleistungen zur AHV und IV, Evaluation der Informationspolitik und der Gesuchsprüfung, Bern.

strukturelle Faktoren zurückzuführen. Überdurchschnittliche Anteile an EL-Bezüglern wurden im Westen und Süden der Schweiz festgestellt. Der Missbrauch wurde generell als gering erachtet.

4.3 Strategische Planung

Ziele, Strategie und politische Planung

Die EL-Revision erfolgte im Rahmen der NFA. Diese strebt laut Botschaft zur NFA-Ausführungsgesetzgebung eine Verbesserung der Effizienz, Effektivität und Anreizstruktur des föderalen Systems der Schweiz an. Um dieses Ziel zu erreichen, sollen die Aufgaben, Kompetenzen und Finanzströme zwischen Bund und Kantonen so weit wie möglich und sinnvoll entflochten werden. Weil das bestehende Verbundsystem im Bereich EL gemäss Botschaft NFA zu einer unbefriedigenden gemischten Finanzierungs- und Zuständigkeitsregelung geführt hat, stand für den Bundesrat hier eine Teilentflechtung im Vordergrund. Dazu bedurfte es einer Verfassungsänderung für die definitive Verankerung der EL und eine entsprechende Ausführungsgesetzgebung. Der Bundesrat verfolgte dies im Rahmen der NFA mit der Totalrevision des ELG. Die Botschaft zur NFA (2001) wurde im Bericht über die Legislaturplanung 1999–2003 vom 1. März 2000 als Richtliniengeschäft angekündigt. Die NFA-Ausführungsgesetzgebung (2005) folgte in der Legislaturplanung 2003–2007, wo sie als Richtliniengeschäft aufgeführt ist. Diese Planung ist in die Jahresziele des Bundesrates übertragen worden.

Im Ergänzungsbericht zum Legislaturfinanzplan 2009–2011 bezüglich der Aufgabenüberprüfung des Bundes⁷⁴ hält die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) fest, gegenwärtig werde die Reformstossrichtung vertieft geprüft, die Finanzierung der jährlichen EL zur Existenzsicherung durch den Bund voll zu übernehmen.

Schliesslich hat der Bundesrat im Rahmen des Bundesgesetzes über das Konsolidierungsprogramm 2012–2013 (KOPG 12/13)⁷⁵ eine Änderung der ELV auf Beginn des Jahres 2012 geplant. Sie steht vor dem Hintergrund, dass die bisherige Berechnung des Bundesanteils an den jährlichen EL auf der Basis der Fälle für den Monat Dezember des Vorjahres fixiert ist (Art. 39 ELV). Die EL für die Existenzsicherung würden laut der am 1.9.2010 vom Bundesrat verabschiedeten Botschaft KOPG 12/13 in geringerem Ausmass als die gemäss NFA-Grundsätzen von den Kantonen zu finanzierenden übrigen EL (für Personen im Heim) wachsen. Dies führe dazu, dass der auf der Basis des Vorjahres fixierte Bundesanteil (in Prozent der jährlichen EL) für das laufende Jahr jeweils zu hoch ausfalle. Damit beteilige sich der Bund an den Kosten, welche nach dem Willen des Gesetzgebers durch die Kantone zu tragen sind. Als Massnahme sieht der Bundesrat vor, den Bundesanteil an den jährlichen EL neu auf der Basis der Fälle für einen Monat des laufenden Jahres zu fixieren. Mit der geplanten Änderung der EL-Verordnung soll die nicht NFA-konforme Verschiebung zwischen dem Finanzierungsteil der Kantone zulasten des Bundes korrigiert werden. Bei einer weiterhin überdurchschnittlich hohen Kostensteigerung im Finan-

⁷⁴ Eidgenössische Finanzverwaltung, 2008, Ergänzungsbericht zum Legislaturfinanzplan 2009–2011, Aufgabenüberprüfung des Bundes. Bern.

⁷⁵ Botschaft zum Bundesgesetz über das Konsolidierungsprogramm 2012–2013 (KOPG 12/13) sowie BG über Optimierungen bei der Verwaltung von Personaldaten und bei den Anlagen von PUBLICA vom 1. September 2010, BBl 2010 7059.

zierungsteil der Kantone führe die Massnahme zu einer entsprechenden Entlastung des Bundes (12 Mio. Fr. pro Jahr). Weil das Rechnungsergebnis des Bundes 2010 markant besser ausfiel als erwartet, beschloss die Finanzkommission des Ständerats am 13. Januar 2011 jedoch, nicht auf das Konsolidierungsprogramm einzutreten.

Gesetzesrevisionen

Der Bundesrat hat die NFA-Botschaft vom 14.11.2001 und die Ausführungsgesetzgebung vom 7.9.2005, die das totalrevidierte ELG enthält, dem Parlament unterbreitet. Die beiden Botschaften sind aufeinander abgestimmt. Erstere enthält u. a. die Verfassungsänderung zu den EL, die für die Teilentflechtung zwischen Bund und Kantonen notwendig war und die Grundlage für die Totalrevision des ELG bildet. Weiter hat er die Botschaft zum Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung vom 16. Februar 2005 dem Parlament unterbreitet. Das Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung vom 13. Juni 2008, das auf den 1.1.2011 in Kraft getreten ist, brachte im Bereich EL eine Aufhebung des Höchstbetrages bei Heimbewohnerinnen und -bewohnern und eine Erhöhung der Vermögensfreibeträge.⁷⁶ Die Neuordnung sollte auf den 1.7.2010 in Kraft treten. Weil die Kantone eine zu knappe Umsetzungsfrist geltend machten, wurde die Inkraftsetzung auf den 1.1.2011 verschoben.

Erlass von Ausführungsbestimmungen

Im Bereich Vollzug sind primär die periodischen Teuerungsanpassungen des allgemeinen Lebensbedarfs der EL, z. B. die Verordnung über Anpassungen bei den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV⁷⁷, zu nennen. Einfluss auf die Bemessung der EL haben weiter die Verordnungen des EDI über die Durchschnittsprämien der Krankenpflegeversicherung für die Berechnung der Ergänzungsleistungen (2011)⁷⁸.

Die weiteren Verordnungsänderungen standen im Zusammenhang mit der NFA; auf diese Änderungen hat der Bundesrat schon in der Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung NFA hingewiesen.

Die vom Bundesrat im Rahmen des Konsolidierungsprogramms 2012–2013 geplante Verordnungsänderung zur Berechnung des Bundesanteils an den jährlichen EL ist nicht umgesetzt worden, weil die Finanzkommission des Ständerats am 13.1. 2011 beschlossen hat, nicht auf das Konsolidierungsprogramm einzutreten.

4.4 Zusammenfassende Beurteilung

Nachfolgende Tabelle eröffnet einen Überblick über jene analysierten Instrumente, die relevante Aussagen zur strategischen Analyse oder Planung der EL enthalten.

⁷⁶ Der Vermögensfreibetrag bei Alleinstehenden wurde von 25 000 auf 37 500 Franken und bei Ehepaaren von 40 000 auf 60 000 Franken erhöht. Zudem wurde ein zusätzlicher Freibetrag von 300 000 Franken eingeführt für Liegenschaften, wenn ein Ehegatte im Heim lebt und der andere im Wohneigentum oder wenn eine im Wohneigentum lebende Person eine Hilflosenentschädigung bezieht.

⁷⁷ SR 831.304

⁷⁸ SR 831.309.1

EL: Angaben zur strategischen Steuerung in den analysierten Instrumenten

Instrument	Jahr	Analyse der			Planung der			
		Finanzierung	Leistungen und Massnahmen	Wirkungen ¹	Vorlage	Finanzierung	Leistungen und Massnahmen	Wirkungen ¹
<i>Übergeordnete Instrumente/Politische Planung</i>								
Herausforderungen 2003–07, 2007–11	2004 2008				G			
Legislaturplanung 2003–07	2004				G A*			
Legislaturfinanzplan 2009–11	2008	X	X			X		
Jahresziele Bundesrat	2004 2005				G			
Geschäftsberichte Bundesrat	2003 2004				G			
Jahresziele Departement	2004 2005				G			
<i>Grundlagen Bundesrat</i>								
Aussprachepapier: Panorama der Sozialversicherungen	2004	X	X		G	X		
<i>Botschaften/Vorlagen</i>								
Botschaft NFA	2001	X	X	X	G	X	X	
Botschaft Ausführungsgesetzgebung zur NFA	2005	X	X		G A*	X	X	
Botschaft Neuordnung Pflegefinanzierung	2005	X	X			X	X	
Botschaft KOPG 12/13		X			A	X		

¹ Wirkungen auf Zielgruppen und weitere Betroffene, inkl. volkswirtschaftliche Wirkungen; nicht darunter fallen namentlich finanzielle Wirkungen (bei Bund und Kantonen)
X= qualifizierter Inhalt vorhanden; X = konkretisierte, quantifizierte Inhalte vorhanden
Spalte Vorlagen: G = Gesetzesvorlage; A = Ausführungsbestimmungen (* infolge Gesetzesänderung)

Bei den EL finden sich in den Botschaften qualifizierte bzw. konkretisierte, quantifizierte Inhalte. Nebst einer Lageanalyse enthalten sie Ausführungen zu den finanziellen Auswirkungen der geplanten Gesetzesrevision. Die Botschaft NFA stützt sich auf eine Wirkungsanalyse der geplanten Instrumente und im Bereich EL insbesondere auf einen Bericht der Eidg. Finanzverwaltung aus dem Jahr 1998 zu den Sozialversicherungen. Zur Umgestaltung der EL im Rahmen der NFA sind in der Botschaft Ausführungsgesetzgebung Kostenschätzungen bezüglich der Belastung der Kantone oder Entlastung des Bundes vorhanden (Modellrechnung für die Jahre 2001/02 der direkten finanziellen Auswirkungen der Aufgabenentflechtung). Die Botschaft zur Neuordnung der Pflegefinanzierung, die Teilaspekte der EL betrifft, wartet mit einer breiten Analyse auf, darunter auch mehreren Revisionsansätzen, die nicht weiter verfolgt wurden und Tabellen zu den langfristigen Prognosen unter Einbezug der EL-Leistungen (Schätzungen bis 2030). Aus diesen Gründen ist sie als

umfassend zu beurteilen. Die im Rahmen des Konsolidierungsprogramms 2012–2013 geplante Verordnungsänderung zur Berechnung des Bundesanteils an den jährlichen EL hat der Bundesrat nicht umgesetzt, weil die Finanzkommission des Ständerats 2011 beschlossen hat, nicht auf das Konsolidierungsprogramm einzutreten. Das «Panorama der Sozialversicherungen» (2004) wie auch der Legislaturfinanzplan 2009–11 enthalten im Bereich EL eine kurze, informative Übersicht. Die übrigen Planungsinstrumente gehen nicht spezifisch auf die EL ein. Die Tabelle macht weiter augenfällig, dass der Bundesrat vorwiegend die Finanzierung und die Gestaltung der Massnahmen analysierte und plante.

Aufgrund der Dokumentenanalyse können zusammenfassend folgende Beurteilungen gemacht werden:

- *Steuerungskonzept:* In Bezug auf die NFA-Vorlagen, die sich auf diverse Analysen stützen, kann von einem kohärenten Steuerungskonzept gesprochen werden. Wichtigste Analyseinstrumente waren die Botschaften. Der Bundesrat hat, wie Tabelle 13 zeigt, die NFA und die damit verbundenen Gesetzesrevisionen in seinen Planungsinstrumenten durchgehend aufgenommen. Die Angaben in der Legislaturplanung 2003–2007 stimmen mit jenen in den Jahreszielen und Geschäftsberichten überein. Die einzelnen Vorlagen sind aufeinander abgestimmt. In der Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung NFA nennt der Bundesrat die verschiedenen Artikel in der ELV, die geändert werden müssen.
- *Wirkungsorientierung:* Von der NFA versprach sich der Bundesrat eine erhöhte Ziel- und Wirkungsorientierung und eine effizientere Mittelverwendung. Nach Einführung der NFA sollen deren Instrumente alle vier Jahre auf ihre Effizienz und Wirkung hin evaluiert werden. Die Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen wurde nach der Umsetzung der NFA bezüglich Haushaltsneutralität untersucht. Bei den EL selber fehlt indessen die Komponente der Wirkungsorientierung (im Sinne der Analyse der Wirkungen auf die Adressaten und der Konkretisierung entsprechender Ziele). Aufgrund eines parlamentarischen Vorstosses hat die EFK 2006 indes die Frage untersucht, weshalb zwischen einem Drittel und einem Viertel aller potenziellen Anspruchsberechtigten keinen Antrag auf EL stellen. Dazu hat sie Informationspolitik der Durchführungsorgane in den einzelnen Kantonen gegenüber den EL-Bezugsberechtigten geprüft. Punktuelle Wirkungsabschätzungen wurden weiter im Zusammenhang mit der AHV (wirtschaftliche Situation von Erwerbstätigen und Personen im Ruhestand») sowie im Zusammenhang mit IV-Programmen für Personen mit einer Hilflosenentschädigung IV erstellt (Inanspruchnahme der EL für die Vergütung von Pflege und Betreuung).
- *Kohärenz:* Die NFA-Botschaft vom 14.11.2001 und die Ausführungsgesetzgebung vom 7.9.2005, die das totalrevidierte ELG enthält, sind aufeinander und mit den politischen Planungsinstrumenten des Bundesrates inhaltlich und zeitlich abgestimmt. Allerdings waren die Finanzplanzahlen 2008 bei den EL zu tief angesetzt: der Bund hatte 2008 eine Zusatzbelastung von 146,4 Mio. Franken zu tragen, unter anderem weil im Rahmen der NFA der Anteil der von den Kantonen neu allein zu tragenden Heim- sowie Krankheits- und Behinderungskosten deutlich überschätzt worden ist.

Koordination mit anderen Politikbereichen: Zwischen AHV, IV und EL besteht ein innerer Zusammenhang: So hatte die 4. IVG-Revision Auswirkungen auf die EL. Die Vorlage zur Neuordnung der Pflegefinanzierung ist kohärent auf die anderen Sozialleistungssysteme (AHV, IV, EL, kantonale Sozialhilfe) abgestimmt worden.

5 Unfallversicherung

5.1 Überblick

Ziele der Unfallversicherung

Bund und Kantone setzen sich dafür ein, dass jede Person gegen die wirtschaftlichen Folgen von Unfall gesichert ist (Art. 41 Abs. 2 BV). Der Bundesrat trifft Vorschriften über die Kranken- und die Unfallversicherung (Art. 117 Abs. 1 BV). Mit dem Bundesgesetz über die Unfallversicherung vom 20.3.1981 (UVG)⁷⁹ sollen die gesundheitlichen, wirtschaftlichen und immateriellen Folgen von Unfällen und Berufskrankheiten für alle unselbständigen Erwerbstätigen behoben und gemildert werden. Des Weiteren werden Nichtberufsunfälle, die sich in der Freizeit der Versicherungsnehmenden ereignen, über die Unfallversicherung gedeckt (z. B. Sport- oder Verkehrsunfälle).⁸⁰ Die Leistungen der Unfallversicherung umfassen Pflegeleistungen und Kostenvergütungen für die Heilbehandlung und Hauspflege einerseits und Geldleistungen (Taggelder, Invalidenrenten, Hinterlassenenrenten, Hilflosenentschädigungen und Integritätsleistungen) andererseits.

Die obligatorische Unfallversicherung wird durch verschiedene Versicherer durchgeführt, wobei die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (SUVA) über ein Teilmonopol für bestimmte Branchen verfügt. Alle in der Schweiz beschäftigten Arbeitnehmenden sind obligatorisch, die Selbständigerwerbenden freiwillig versichert.

Meilensteine

Auf den 1.7.2005 wurde die Führung der Militärversicherung an die SUVA übertragen (wird ausschliesslich im Kapitel Militärversicherung behandelt). Auf den 1.1.2006 setzte der Bundesrat zwei Änderungen des UVG in Kraft; sie betrafen die Minimalprämie und den Prämienzuschlag für Verwaltungskosten und gingen auf eine Pa.Iv. der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates (SGK-S)⁸¹ zurück. Die erste Revision des UVG seit seinem Inkrafttreten am 1.1.1984 hat der Bundesrat dem Parlament im Mai 2008 unterbreitet. Diese wurde von den Räten jedoch zurückgewiesen (Vorlage 1 der Revision) bzw. sistiert (Vorlage 2 der Revision).⁸²

⁷⁹ SR 832.20

⁸⁰ Bollier, S. 399–405.

⁸¹ Parlamentarische Initiative Minimalprämie und Prämienzuschläge für Verwaltungskosten in der Unfallversicherung, Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates vom 17. Juni 2003. **BBI 2003** 5973.

⁸² Kapitel 1.2 stützt sich auf: Année politique. Kapitel «Sozialversicherungen», 2003–2010 und auf Medienmitteilungen des BSV und des BAG, 2003–2011 (www.bsv.admin.ch; www.bag.admin.ch).

Überblick Unfallversicherung

Meilenstein	Inhalt
Änderungen des UVG auf 1.1.2006 ⁸³	<ul style="list-style-type: none"> - Minimalprämie bei Kleinbetrieben - Private Versicherer können den Prämienzuschlag für Verwaltungskosten unabhängig von demjenigen der SUVA festlegen.
Botschaft 1. UVG Revision vom 30.5.2008 ⁸⁴	<ul style="list-style-type: none"> - Versicherungstechnische Änderungen, Modernisierung und Abbau von Überversicherungen in Koordination mit anderen Sozialversicherungen (Vorlage 1) - Abgrenzung des Zuständigkeitsbereichs der SUVA von demjenigen der anderen UVG-Versicherern (Vorlage 1) - Organisation und Aufsicht SUVA (Vorlage 2)
Beschlüsse des Parlaments	<ul style="list-style-type: none"> - Rückweisung der Vorlage 1 an den Bundesrat - Sistierung der Vorlage 2

Finanzierung

Die Unfallversicherung wird durch die Prämien der Versicherten und Arbeitgeber sowie durch Zinserträge und Regressansprüche gegenüber Schadenersatzpflichtigen finanziert. Kurzfristige Versicherungsleistungen werden über das Ausgaben-Umlageverfahren finanziert, d. h. die Prämieinnahmen eines Jahres sollen die entsprechenden Versicherungsleistungen decken. Rentenauszahlungen an Invalide und Hinterlassene werden über das Renten-Umlageverfahren, d. h. durch eine Kapitalisierung der Renten zum Zeitpunkt der Rentenfestsetzung finanziert.⁸⁵

Tabelle 15

Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der UV (in Mio. Fr., 2005–2009)

	2005	2006	2007	2008	2009
<i>Einnahmen Total¹</i>	7279	7674	8014	7948	7730
Beiträge Versicherte und Arbeitgeber	5839	6009	6238	6298	6152
Kapitalertrag	979	1213	1353	1230	1180
<i>Ausgaben Total¹</i>	5420	5485	5531	5744	5968
Sozialleistungen ²	4678	4725	4762	4937	5145
Verwaltungs- und Durchführungskosten	598	611	615	651	672
<i>Rechnungssaldo</i>	1858	2190	2483	2204	1762
Kapital	35 601	38 387	41 056	39 002	41 289

Quelle: Bundesamt für Sozialversicherungen (www.bsv.admin.ch, Dokumentation, Zahlen und Fakten, Kennzahlen: Unfallversicherung)

¹ inkl. übrige Einnahmen bzw. Ausgaben (hier nicht separat ausgewiesen)

² Heilungskosten, Taggelder sowie Renten, Teuerungszulagen und Kapitalleistungen an Invalide und Hinterlassene

⁸³ Bundesgesetz über die Unfallversicherung (UVG) Änderung vom 8. Oktober 2004, AS **2005** 5259

⁸⁴ Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung (Unfallversicherung und Unfallverhütung, Organisation und Nebentätigkeiten der SUVA) vom 30. Mai 2008, BB1 **2008** 5395.

⁸⁵ Bollier, S. 406.

Der Bundesrat hat die in der Gesetzesrevision vorgeschlagenen Massnahmen mittels verschiedener Berichte analysiert. Bereits im Jahr 2000 hat er das EDI mandatiert, einen Bericht zur Zukunft der SUVA vorzulegen. Auf dieser Grundlage⁸⁶ hat der Bundesrat das EDI am 14.6.2002 beauftragt, bei einem unabhängigen Institut eine Kosten-Nutzen-Analyse verschiedener Rechtsformen durchführen zu lassen. In der Folge untersuchte das Forschungsinstitut für Empirische Ökonomie und Wirtschaftspolitik (Prof. Franz Jaeger) der Universität St. Gallen die finanziellen Auswirkungen verschiedener Trägerschaftsmodelle im Unfallversicherungsbereich (Aufhebung des Teilmonopols der SUVA zugunsten des Monopols eines einzigen Versicherungsanbieters oder vollständige Liberalisierung mit Aufhebung des privilegierten Zuganges der SUVA zu einem Teil der Versicherten). Die Studie⁸⁷ kam zum Schluss, dass sich aufgrund der statischen Kosten-Nutzen-Analyse keine Entscheidung für oder gegen eine bestimmte Variante treffen liesse. Ziehe man die Übergangskosten für einen Systemwechsel in Betracht, schneide der Status Quo eher besser ab.⁸⁸ Der Bundesrat beauftragte in der Folge ein Expertengremium, das die Grundzüge der UVG-Revision festsetzen sollte. Darin waren die Sozialpartner, die Versicherer und die hauptsächlich betroffenen Bundesämter vertreten. Der im Jahr 2006 vorgelegte Expertenbericht zur UVG-Revision⁸⁹ kam zum Schluss, die obligatorische Unfallversicherung entspreche weitgehend den Anforderungen einer modernen Versicherung, weshalb keine Totalrevision erforderlich sei. Verschiedene Anpassungen seien allerdings notwendig, etwa hinsichtlich der Vermeidung von Überentschädigungen (lebenslängliche Invalidenrenten), im Bereich der Durchführung der Versicherung (Aufsicht, Aufhebung des Gemeinschaftstarifs) sowie hinsichtlich der Finanzierung (Grossereignisse, Teuerungszulagen).

Aufgrund der Immobilienaffäre der SUVA⁹⁰ forderte der Bundesrat das EDI am 19.10.2005 auf, einen Bericht zu den Immobilienanlagen der SUVA zu erstellen. Zudem unterbreitete die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates dem Bundesrat am 18.11.2005 verschiedene Fragen zur Führung der SUVA (konkrete Aufsichtstätigkeiten und Feststellungen der letzten Jahre, Fragen zur Oberaufsicht im Zusammenhang mit der Immobilienaffäre). Ein Bericht des EDI⁹¹ behandelte 2006 beide Aufträge. Er stellte die Tätigkeit der SUVA nicht grundsätzlich in Frage, da nur ein Bruchteil der Anlagen der SUVA (0.2 %) durch die Immobilienaffäre betroffen gewesen sei. Die in diesem Kontext erstellten externen Expertenberichte hätten hingegen gezeigt, dass Strukturen, Organisation und die Aufsicht zu verbessern seien. Der Bericht gibt konkrete Empfehlungen ab, wie dies zu bewerkstelligen sei (klare Definition der Auskunftspflicht der SUVA, Stärkung der Selbstverantwortung

⁸⁶ BSV, 2002, Bericht der Arbeitsgruppe «Zukunft der SUVA» an das EDI.

⁸⁷ Jaeger, Franz et al., 2004, Kosten-Nutzen-Analyse zur obligatorischen Unfallversicherung. Schlussbericht. St. Gallen, Forschungsinstitut für Empirische Ökonomie und Wirtschaftspolitik.

⁸⁸ Jaeger, Franz et al.

⁸⁹ Expertenkommission UVG-Revision, 2006, Bericht der Expertenkommission UVG-Revision vom 27. Februar 2006.

⁹⁰ 2005 hatte die Tessiner Staatsanwaltschaft Ermittlungen gegen leitende Beamte der SUVA eröffnet, weil sie unter Korruptionsverdacht standen. Das Bundesstrafgericht hat in dieser Angelegenheit 2008 verschiedene Personen verurteilt.

⁹¹ EDI (Bundesamt für Gesundheit), 2006, Bericht zur Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (Immobilienbericht SUVA) gemäss Auftrag des Bundesrates vom 19. Oktober 2005, Bern.

der SUVA, Neuorganisation des Verwaltungsrates und von internen Wahlverfahren etc.).

In der Botschaft zur Gesetzesrevision wird auf die Ergebnisse der verschiedenen Berichte Bezug genommen.⁹² Zu den finanziellen und personellen Auswirkungen auf den Bund und die Kantone enthält die Botschaft folgende Ausführungen: Weil die Unfallversicherung durch die Prämien der Arbeitgebenden und der Arbeitnehmenden finanziert werden, seien keine unmittelbaren Auswirkungen auf den Bund zu erwarten. Hingegen würden aufgrund der geänderten Zuständigkeiten im Aufsichtsbereich sechs zusätzliche Stellen im Bundesamt für Gesundheit (BAG) geschaffen werden müssen. Die Mehrkosten dafür beliefen sich auf jährlich eine Million Franken. Für die Unfallversicherung werden aufgrund der unterschiedlichen Massnahmen unterschiedliche Entwicklungen prognostiziert, die zum Teil quantifiziert werden (Verminderung der Ausgaben, verlangsamter Anstieg der Prämieinnahmen, Senkung von Schadens- und Deckungskapital, nicht quantifizierbare Belastungen der Krankenkassen aufgrund neuer Finanzierungsmodalitäten). Des Weiteren seien Auswirkungen in unbekannter Höhe auf die ALV zu erwarten. Ebenso sei im überobligatorischen Teil der beruflichen Vorsorge möglicherweise mit Mehrkosten zu rechnen. Hingegen sei von einer Entlastung der sozialen Krankenkassen auszugehen. Volkswirtschaftlich wird davon ausgegangen, dass die Effizienz in der Unfallversicherung insgesamt steigen werde. Das Angebot der SUVA ermögliche es insbesondere kleineren Versicherern, auch bei zunehmender Komplexität des Schadenmanagements konkurrenzfähig zu bleiben. Wettbewerbsverzerrungen durch die SUVA seien nicht zu erwarten, weil kein Markt für eine integrale Schadenabwicklung für Dritte bestehe.

Der Bundesrat widmete sich in der Botschaft den Folgen einer Absenkung der Bandbreite des versicherten Verdienstes. Diese führe dazu, dass ein grösserer Anteil der hohen Einkommen vergleichsweise tiefer versichert sei. Diese Lösung werde zu mehr Handlungsspielraum führen und ermögliche Einsparungen. Weiter wird ausgeführt, dass die Senkung der Bandbreite des versicherten Verdienstes Auswirkungen in unbekannter Grössenordnung auf die Zielgruppe haben werde. Zudem seien Auswirkungen unbekannter Höhe auf die ALV und die berufliche Vorsorge zu erwarten.

In den Analyseteilen der Legislaturplanung 2007–11 und im Geschäftsbericht 2008 werden die steigenden Kosten der Unfallversicherung thematisiert. In den Herausforderungen 2007–11 wird darauf hingewiesen, dass die Zahl der Berufsunfälle und Berufskrankheiten seit längerer Zeit rückläufig und die Freizeitunfälle seit längerem auf hohem Niveau stabil seien. Hingegen seien die Kosten der Unfallversicherung aufgrund der demographischen Entwicklung höher (höheres Durchschnittsalter der

⁹² Gemäss Botschaft hat der Bundesrat im Dezember 2001 das EDI zudem beauftragt, einen Bericht vorzulegen, der einerseits eine bessere Verankerung der Unfallversicherung der arbeitslosen Personen (UVAL) im UVG und andererseits eine grundlegende Überprüfung der Finanzierung der UVAL zum Gegenstand hat. Dieser Bericht wurde vom BSV zusammen mit dem seco und den UVG-Versicherern erarbeitet und im Herbst 2002 verabschiedet. Die Arbeitsgruppe schlug vor, dass im UVG eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für die UVAL geschaffen werden solle. Mit der Botschaft vom 28.2.2001 zu einem revidierten AVIG hat der Bundesrat eine Erweiterung der Finanzierungsbasis der UVAL durch einen direkten Beitrag des Ausgleichsfonds der ALV vorgeschlagen. Mit der am 1.7.2003 in Kraft getretenen Änderung von Artikel 22a Absatz 4 AVIG ist diese Erweiterung der Finanzierungsbasis erfolgt. Bezüglich der Frage einer Verankerung der UVAL im UVG hat der Bundesrat das EDI am 9.12.2002 beauftragt, diese Ergänzung des UVG bei dessen Revision vorzusehen.

Verunfallten und grössere Gefahr der Invalidisierung). Im Geschäftsbericht 2008 führt der Bundesrat den Anstieg der Ausgabenquote und der Sozialleistungsquote auf die höheren Kosten der Unfallversicherung, der obligatorischen Krankenversicherung und die berufliche Vorsorge zurück.

Kennzahlen und Angaben zu hängigen Reformen finden sich im «Panorama der Sozialversicherungen» (2004). Die finanzielle Situation der Unfallversicherung wird als stabil bezeichnet. Die Versicherer würden jedoch eine beunruhigende Entwicklung bei den Unfallzahlen – vor allem in der Freizeit – sowie steigende Kosten verzeichnen. Aus diesem Grund werde im Jahr 2005 eine Prämienhöhung in der Nichtberufsunfallversicherung quasi unvermeidlich sein: Die SUVA sehe eine durchschnittliche Erhöhung von rund 10 % vor, während die anderen Versicherer eine Prämienhöhung in der Grössenordnung von 17 % ankündigen würden.

5.3 Strategische Planung

Ziele, Strategie und politische Planung

Der Bundesrat hat während der untersuchten Periode das Ziel verfolgt, die Unfallversicherung mittels einer Gesetzesrevision zu modernisieren: erstens über die Anpassung an die Entwicklungen der anderen Sozialversicherungen (Vorlage 1), und zweitens, indem Struktur und Organisation der SUVA an die neuen Corporate Governance Vorschriften angepasst und Lehren aus der SUVA-Immobilienaffäre gezogen wurden (Vorlage 2). Die geplante Gesetzesrevision wurde in den Legislaturplanungen 2003–2007 und 2007–2011 aufgenommen. In der Legislaturplanung 2003–2007 ist sie unter der Leitlinie «Demographische Herausforderungen bewältigen» zu finden, in jener von 2007–2011 ist sie unter der Leitlinie «Die gesellschaftliche Kohäsion stärken» aufgeführt. In beiden Fällen wurde die Revision nicht als Richtliniengeschäft, sondern unter den weiteren Geschäften aufgelistet.

Die verschiedenen Etappen zur Planung der Gesetzesrevision sind in den Legislaturplanungen, den Jahreszielen und Geschäftsberichten auf Stufe Bundesrat und teilweise auch auf Stufe Departement erfasst. Der Auftrag des Bundesrates an die Verwaltung, einen Bericht zur Immobilienkrise der SUVA zu verfassen, ist nicht in den Jahresplanungen erfasst, da er aus aktuellem Anlass erfolgte.

2004 wollte der Bundesrat gemäss seinen Jahreszielen das Resultat der Vernehmlassung zur Revision des UVG zur Kenntnis nehmen und über das weitere Vorgehen entscheiden. Zudem war geplant, dass der Bundesrat in der ersten Jahreshälfte 2004 eine Botschaft betreffend der neuen Rolle der SUVA zur Kenntnis nehmen sollte. Im Januar 2004 beschloss der Bundesrat aber, diese Revision bis zum Vorliegen der Kosten-Nutzen-Analyse zurückzustellen.⁹³ Diese nahm er am 22.12.2004 zur Kenntnis. In der Folge hat er das EDI beauftragt, die Grundlagen für eine umfassende Revision des UVG bis Ende 2005 zu erarbeiten. Das Departement plante, einen entsprechenden Bericht bis Ende 2005 vorzulegen. Dieses Ziel konnte laut Geschäftsbericht 2005 aber nur teilweise realisiert werden, weil die Erarbeitung der Grundlagen für die Revision durch ein Expertengremium nicht vollständig abge-

⁹³ Jahresziele Bundesrat 2004, Geschäftsbericht Bd. I 2004.

schlossen werden konnte. Vor allem in finanztechnischen Fragen seien umfangreichere Abklärungen notwendig gewesen als ursprünglich vorgesehen.⁹⁴

Die Vernehmlassung zum UVG wurde in der Folge – wie auf Stufe Bundesrat und Departement geplant – 2006 eröffnet. Betreffend der Rolle der SUVA stellte der Bundesrat zwei Varianten zur Diskussion. Weil die Antworten auf die Vernehmlassung umfangreicher und kontroverser ausfielen als erwartet, konnte der Bundesrat die Botschaft erst 2008 – und nicht wie geplant bereits 2007 – verabschieden.⁹⁵ Des Weiteren verzichtete der Bundesrat aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse weitgehend auf Leistungskürzungen in der Unfallversicherung.

Der Bundesrat hatte zudem auf das Jahr 2004 eine Botschaft angekündigt, die administrative Erleichterungen in der AHV und der Unfallversicherung zum Inhalt haben sollte. Hier hätten Abklärungen gezeigt, dass dieses Ziel mittels Modernisierungen und Vereinfachungen im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Grundlagen erreicht werden könne, weshalb er auf die Ausarbeitung einer Botschaft verzichtete.⁹⁶

Im Untersuchungszeitraum hat der Bundesrat im Bereich UVG keine Ausführungsbestimmungen geplant.

Gesetzesrevisionen

Der Bundesrat hat dem Parlament im Jahr 2008 die Botschaft zur Revision des UVG unterbreitet, die zwei Vorlagen enthält.

Vorlage 1: Unfallversicherung und Unfallverhütung. Hier regelt der Bundesrat die Fragen, die sich auf alle versicherten Personen und Versicherungsanbieter beziehen. Damit sollte die geltende Praxis im Gesetz verankert und der Entwicklung der anderen Sozialversicherungen (namentlich dem Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsgesetzes und dem AVIG) Rechnung getragen werden. Konkret beinhaltet die Vorlage 1 der UVG-Revision folgende Elemente:

- Nachvollzug der Änderungen des revidierten AVIG: Die Unfallversicherung für Arbeitslose wird neu auch aus dem Ausgleichsfonds der ALV gespiesen; diese im Rahmen der AVIG-Revision beschlossene Änderung wird im UVG verankert;
- Definition der Modalitäten der Zusammenarbeit zwischen Versicherungsgesellschaften (namentlich Prämientarife, Zusammenarbeit im Medizinaltarifwesen, einheitliche Interpretation der Leistungsbestimmungen);
- Anpassung der Leistungen und Verhinderung von Überentschädigungen von Leistungen, Koordination der Leistungen der UVG mit den Leistungen der ersten und zweiten Säule;
- Änderungen beim Finanzierungsverfahren (Umstellung auf das Bedarfsdeckungsverfahren bei kurzfristigen Finanzierungen);
- Verstärkung der Aufsicht im Bereich der Prämienfestlegung und Rechnungslegung sowie Ausbau der bestehenden Sanktionsmöglichkeiten.

⁹⁴ Jahresziele Bundesrat und Jahresziele Departement 2005, Geschäftsbericht Bd. I und Bd. II 2005.

⁹⁵ Jahresziele Bundesrat und Jahresziele Departement 2006, Geschäftsbericht Bd. I und Bd. II 2006, Jahresziele Bundesrat und Jahresziele Departement 2007, Geschäftsbericht Bd. I und Bd. II 2007, Jahresziele Bundesrat 2008, Geschäftsbericht Bd. I 2008.

⁹⁶ Geschäftsbericht Bd. I 2004.

Vorlage 2: Organisation und Nebentätigkeiten der SUVA. Diese enthält folgende Elemente:

- Vorschriften zur Anpassung der internen und externen Aufsicht über die Geschäftsleitung der SUVA;
- Anpassung der internen und externen Entscheidungsstrukturen der SUVA an die Grundsätze der Corporate Governance;
- Regelung der erlaubten Nebentätigkeiten der SUVA-Angestellten.

Die SGK-N und die SGK-S änderten den Vorschlag des Bundesrates in der Vorberatung dahingehend ab, dass Leistungskürzungen aufgenommen werden sollten (stärkere Senkung des versicherten Höchstverdienstes, Erhöhung des Mindestinvaliditätsgrades für Rentenansprüche). Das führte zu äusserst kontroversen Debatten im Parlament und schlussendlich zum Scheitern der gesamten Revision. Nach dem Nationalrat wies der Ständerat als behandelnder Zweitrat in der Frühjahrsession 2011 die Vorlage 1 an den Bundesrat zurück. Zu diesem Zeitpunkt stimmte der Ständerat auch der vom Nationalrat in der Sommersession 2009 beschlossenen Sistierung der Vorlage 2 zu. Der Bundesrat wurde beauftragt, die Revision auf das Notwendigste zu beschränken und vor allem das Problem der Überentschädigung im AHV-Alter zu lösen.⁹⁷

Per 1.1.2006 wurden das UVG und die Verordnung vom 20.12.1982 über die Unfallversicherung⁹⁸ dahingehend angepasst, dass Kleinbetriebe eine pauschale Minimalprämie erheben und private Versicherungsgesellschaften den Verwaltungskostenanteil der Prämien unabhängig von demjenigen der SUVA festlegen können. Diese Änderungen gingen auf eine Pa.Iv. der SGK-S zurück; in seiner knappen Stellungnahme vom 27.8.2003 hält der Bundesrat bloss fest, er unterstütze die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen vorbehaltlos.⁹⁹

Erlass von Ausführungsbestimmungen

Bei der per 1.1.2008 eingeführten Anhebung des Höchstbetrages des versicherten Verdienstes von 106 800 Franken auf 126 000 Franken handelte es sich um die Ausführung einer gesetzlichen Vorgabe.

5.4 Zusammenfassende Beurteilung

Tabelle 16 eröffnet einen Überblick über die Instrumente der strategischen Führung der Unfallversicherung.

⁹⁷ Wichtige Geschäfte der SGK. Unfallversicherung. Stand März 2011.
<http://www.parlament.ch/d/organe-mitglieder/kommissionen/legislativkommissionen/kommissionen-sgk/Seiten/wichtige-geschaefte-sgk.aspx>

⁹⁸ SR 832.202, AS 2007 3667

⁹⁹ Parlamentarische Initiative Minimalprämie und Prämienzuschläge für Verwaltungskosten in der Unfallversicherung, Bericht vom 17.6.2003 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates, Stellungnahme des Bundesrates vom 27.8.2003. BBl 2003 6069.

Unfallversicherung: Angaben zur strategischen Steuerung in den analysierten Instrumenten

Instrument	Jahr	Analyse der			Planung der			
		Finanzierung	Leistungen und Massnahmen	Wirkungen ¹	Vorlage	Finanzierung	Leistungen und Massnahmen	Wirkungen ¹
<i>Übergeordnete Instrumente/Politische Planung</i>								
Herausforderungen 2007–11	2008		X		G		X	
Legislaturplanung 2003–07	2004				G			
Legislaturplanung 2007–11	2008				G			
Jahresziele Bundesrat	2004–2009				G		X	
Geschäftsberichte Bundesrat	2004 2006 2008				G		X	
Jahresziele Departement	2004–2008				G			
Geschäftsberichte Departement	2004				G			
<i>Grundlagen Bundesrat</i>								
Aussprachepapier: Panorama der Sozialversicherungen	2004	X	X		G	X		
Expertenberichte (UVG-Revision/Immobilienbericht SUVA)	2006	X	X	X		X	X	
<i>Botschaften/Vorlagen</i>								
Botschaft UVG-Revision	2008	X	X		G	X	X	X
<i>Forschungsberichte</i>								
Kosten-Nutzen-Analyse zur Unfallversicherung	2004	X	X	X				

¹ Wirkungen auf Zielgruppen und weitere Betroffene, inkl. volkswirtschaftliche Wirkungen; nicht darunter fallen namentlich finanzielle Wirkungen (bei Bund und Kantonen)

X= qualifizierter Inhalt vorhanden; X = konkretisierte, quantifizierte Inhalte vorhanden

Spalte Vorlagen: G = Gesetzesvorlage

Die Botschaft zur UVG-Revision sowie die Expertenberichte bzw. der Forschungsbericht, auf welche die Botschaft abgestützt ist, sind die wichtigsten Analyseinstrumente im Bereich der Unfallversicherung. Die Botschaft erläutert die bisherige Regelungen und die geplanten Änderungen. Die finanziellen Auswirkungen der UVG-Revision können jedoch mit den Angaben der Botschaft nicht abschliessend beziffert werden.

Die UVG-Revision ist in den Planungsinstrumenten berücksichtigt worden; zum Erlass von Ausführungsbestimmungen finden sich jedoch keine Informationen. Die

Jahresziele und auch die Geschäftsberichte des Bundesrates gehen auf die Stossrichtung der geplanten Revision ein. Kennzahlen und Angaben zur finanziellen Situation der Unfallversicherung sowie zu hängigen Reformen finden sich im «Panorama der Sozialversicherungen» (2004). Nebst den Expertenberichten enthält die Botschaft die umfassendsten Angaben zur Finanzierung und den geplanten Massnahmen. Die Botschaft geht zudem die auf Wirkungsaspekte ein.

Aufgrund der Dokumentenanalyse können folgende Beurteilungen gemacht werden:

- *Steuerungskonzept:* Die Gesetzesrevision im Bereich UVG stützt sich auf verschiedene Analysen ab, die der Bundesrat ab 2000 in Auftrag gegeben hat. Die Revision ist in den Legislaturplanungen sowie den Jahreszielen und im Geschäftsbericht auf Stufe Bundesrat und Departement erfasst. Jahresziele und Geschäftsberichte des Bundesrates – wie auch die Herausforderungen 2007–2011 – geben die Richtung der geplanten Massnahmen an. Wichtigstes Analyse- und Planungsinstrument ist aber die Botschaft.
- *Wirkungsorientierung:* Der Bundesrat geht in der Botschaft auf gewisse Wirkungen der geplanten Massnahmen ein. Auffallend ist indessen, dass die Auswirkungen der Senkung der Bandbreite des versicherten Verdienstes auf die Zielgruppe nicht aufgeführt sind. Der Bundesrat schlug in der Revisionsvorlage vor, dass ein tieferer Einkommensanteil als bisher versichert werden soll. Das hat zur Folge, dass ein grösserer Anteil der hohen Einkommen vergleichsweise tiefer versichert ist. Es wird nicht quantifiziert, wie viele Einkommen davon betroffen sind und welche Summe eingespart werden könnte. Es wird lediglich erwähnt, dass diese Lösung zu mehr Handlungsspielraum führt und Einsparungen ermöglicht werden. Auswirkungen der Revision auf den angestrebten Wettbewerb zwischen den Versicherern werden in der Botschaft nur grob thematisiert. Die Angaben zu den finanziellen Auswirkungen zeigen in verschiedene Richtungen. Unter dem Strich ist es nicht möglich zu beurteilen, ob die Revision zu Mehreinnahmen oder zu Einsparungen führen wird. Als volkswirtschaftliche Auswirkung wird eine Entlastung erwartet, weil infolge der Kürzung der Invalidenrenten im Alter und der dazu gehörenden Übergangsbestimmung die Prämien weniger stark steigen sollen. Konkrete Berechnungen hierzu fehlen allerdings.
- *Kohärenz:* In den analysierten Dokumenten sind keine inhaltlichen Widersprüche erkennbar. Allerdings ist der Kostenanstieg der Unfallversicherung in den Dokumenten, welche für die Gesetzesrevision von Bedeutung sind, nicht erwähnt (Botschaft, Berichte). Im Analyseteil von Planungsdokumenten hingegen wird die Unfallversicherung als «Kostentreiber» für die Sozialausgaben dargestellt (Panorama, Herausforderungen 2007–11). Zudem fällt auf, dass Ziele später erreicht werden als ursprünglich geplant. Die Begründung dafür ist die grosse Komplexität der zu behandelnden Fragestellungen (z. B. Abklärung zusätzlicher Finanzierungsaspekte; Umfang und Inhalt von Vernehmlassungsantworten) oder der Entscheidung, bestimmte Berichte abzuwarten.

Koordination mit anderen Politikbereichen: Bei der Revision des UVG handelt es sich zu grossen Teilen um ein Schnittstellenprojekt: Vorlage 1 des UVG beinhaltet Massnahmen zur Koordination mit anderen Sozialversicherungen, z. B. im Bereich der Abstimmung von Leistungen der AHV und der

IV. Die Auswirkungen der geplanten Revision auf die anderen Sozialversicherungen sind in der Botschaft ausgeführt.

6 Militärversicherung

6.1 Überblick

Ziele der Militärversicherung

Wer Militär-, Ersatz- oder Schutzdienst leistet und dabei gesundheitliche Schäden erleidet oder sein Leben verliert, hat Anspruch auf eine angemessene Entschädigung des Bundes für sich oder seine Angehörigen (Art. 59 Abs. 5 BV, Art. 61 Abs. 5 BV). Im Bundesgesetz über die Militärversicherung vom 19.6.1992 (MVG)¹⁰⁰ sind Voraussetzungen für einen Versicherungsanspruch, die Versicherungsleistungen, die Koordination mit anderen Versicherungen sowie die Organisation, Verwaltung und Finanzierung beschrieben.

Meilensteine

Das MVG und die Verordnung vom 10.11.1993 über die Militärversicherung¹⁰¹ sind am 1.1.1994 in Kraft getreten. Das MVG hat seitdem verschiedene Anpassungen erfahren: Zum einen wurden die Leistungen aufgrund der Entlastungsprogramme des Bundes (EP 03 und EP 04) gekürzt.¹⁰² Zum andern ging die Führung der Militärversicherung am 1.7.2005 vom Bundesamt für Militärversicherung an die SUVA über. Der Bundesrat hat zudem eine Gesetzesrevision geplant und 2009 in die Vernehmlassung geschickt. Sie ist dem Parlament bisher noch nicht zur Beschlussfassung unterbreitet worden.

Tabelle 17

Überblick Militärversicherung

Meilenstein	Zeitpunkt	Inhalt
Überführung Militärversicherung in die SUVA	1.7.2005	<ul style="list-style-type: none"> - SUVA führt die Militärversicherung als eigenständige Sozialversicherung - Einsparungen von 3 Mio. Fr. jährlich
Vernehmlassung der MVG-Revisionsvorlage	14.1.–1.5.2009	<ul style="list-style-type: none"> - Aktualisierung des MVG und Koordination mit dem UVG - Verbesserung der Synergien mit der SUVA - Einsparungen im Umfang von 5–10 % jährlich
Sistierung MVG-Revision	28.10.2009	Der Bundesrat will die Verhandlungen zur UVG-Revision im Parlament abwarten.
Scheitern der UVG-Revision	Frühjahrsession 2011	Das Parlament weist die UVG-Revision zurück.

Finanzierung

Der Bund übernimmt die Ausgaben der Militärversicherung. Diese sind Bestandteil der Staatsrechnung. Die untenstehende Tabelle zeigt die Ausgaben der Militärversicherung (ohne Verwaltungs- und Durchführungskosten):

¹⁰⁰ SR 833.1

¹⁰¹ SR 833.11

¹⁰² EP 03: AS 2004 1633; EP 04: AS 2005 5427

Ausgaben der Militärversicherung (in Mio. Fr., 2005–2009)

	2005	2006	2007	2008	2009
<i>Versicherungsleistungen</i>	211.7	206.4	205	202	201

Quelle: Statistik der Militärversicherung (2006–2010)

6.2 Strategische Analyse

Die Grundlage für den Entscheid zur Übertragung der Führung der Militärversicherung an die SUVA stellten die Resultate einer im April 2003 eingesetzten Projektgruppe unter Federführung des EDI dar, die den Auftrag hatte, die Varianten einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen der SUVA und der Militärversicherung zu prüfen. Diese Projektgruppe stufte die Unterstellung der Militärversicherung unter die SUVA als bessere Lösung ein als eine blosser Zusammenarbeit zwischen diesen beiden. Der Bundesrat verweist in seiner Botschaft vom 12.5.2004 zum Bundesgesetz über die Übertragung der Führung der Militärversicherung an die SUVA¹⁰³ zudem auf das veränderte Umfeld: Die sinkende Zahl von Versicherungsfällen (Armee XXI, steigende Anzahl Militärangehörige im tertiären Sektor) führe zu einer weniger starken Auslastung der Militärversicherungen. Strukturell seien die SUVA und die Militärversicherung zudem dermassen ähnlich, dass die Militärversicherung problemlos als eigenständige Versicherung in die SUVA eingegliedert werden könne. Die Versicherungsleistungen sollen durch die geplante Reform nicht tangiert werden. Der erleichterte Zugang zur Rehabilitation und zur beruflichen Wiedereingliederung der SUVA und das neue Case Management der SUVA komme den Versicherten unmittelbar zugute und werde zu Reduktionen bei den Versicherungsleistungen (sinkende Renten) führen. Die Rechtsstellung der Versicherten ändere sich durch den Transfer nicht. Finanziell erwartet der Bundesrat in den ersten drei Jahren Mehrkosten. Diese würden aber ab dem vierten Jahr durch sinkende Verwaltungskosten von durchschnittlich drei Millionen Franken pro Jahr kompensiert. Es seien keine personellen Auswirkungen zu erwarten (Weiterbeschäftigung des Personals der Militärversicherung bei der SUVA).

Grundlage für die Revision des MVG war der Bericht «Doppelspurigkeiten und Militärversicherung»¹⁰⁴, den der Bundesrat in Erfüllung eines Postulats der SGK-N 2006 verabschiedete (geplant war 2005¹⁰⁵). Im Bericht hat der Bundesrat Doppelspurigkeiten der Militärversicherungen mit anderen Versicherungen untersucht und Lösungen zu deren Behebung vorgeschlagen. Er kam zum Schluss, dass sich das System der Militärversicherung grundsätzlich bewährt habe und nicht revidiert werden müsse. Hingegen seien in bestimmten Bereichen Anpassungen gerechtfertigt:

- die Bezeichnung des Versichertenkreises solle an die Terminologie der Armee XXI angepasst werden;

¹⁰³ Bundesrat, 2004, Botschaft zum Bundesgesetz über die Übertragung der Führung der Militärversicherung an die SUVA vom 12. Mai 2004, BBl **2004** 2851

¹⁰⁴ Bundesrat, 2006, Doppelspurigkeiten und Militärversicherung. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates vom 30. April 2004 (04.3205).

¹⁰⁵ Vgl. Geschäftsbericht Bundesrat 2005.

- die Synergien der Militärversicherung mit der SUVA sollen verbessert werden;
- das Berufsmilitär sei zukünftig nach Krankenversicherungsgesetz und nicht mehr aufgrund des MVG zu versichern. Zudem seien die Leistungen im Bereich der Unfalldeckung, der Hinterlassenenrenten und des Integritätsschadens an diejenigen der Unfallversicherung anzupassen. Damit sollen 2009–11 Einsparungen im Umfang von 5–10 % realisiert werden (ca. 10–20 Mio. Fr.); längerfristig sollen jährlich rund 10 Mio. Franken eingespart werden.

Die «Revisionsvorlage zum Militärversicherungsgesetz»¹⁰⁶, die das BAG im Dezember 2008 vorgelegt hat, fällt im Vergleich zu anderen Botschaften kurz aus. Die geplanten Neuerungen der Organisation der SUVA und der Leistungskoordination werden aufgrund von Erfahrungen in der Vergangenheit, welche Optimierungspotentiale aufzeigen, vorgeschlagen. Eine Analyse wird vor allem im Hinblick auf die erwarteten finanziellen Folgen der Revision durchgeführt. Betreffend Personalbestand wird erwartet, dass ab dem dritten Jahr nach Inkrafttreten des Gesetzes mindestens 15 % des für die Militärversicherung zuständigen Personals der SUVA abgebaut werden könnten.

Weiter verabschiedete der Bundesrat 2009 den «Bericht über die Umsetzung der Integration der Militärversicherung in die SUVA»¹⁰⁷ (ursprünglich geplant für 2008¹⁰⁸), der auf ein Postulat der SGK-S zurückgeht. Diese hatte den Bundesrat 2004 aufgefordert, dem Parlament in drei Jahren einen Bericht über die Umsetzung der Integration der Militärversicherung in die SUVA vorzulegen. Gemäss Postulat sollte dieser Bericht insbesondere über die erzielten Synergien und Einsparungen sowie über die Erreichung der angestrebten Ziele Aufschluss geben. Er sollte ausserdem Angaben zu den weiteren vorgesehenen Massnahmen enthalten. Der Bericht zeigt u. a., dass die Übertragung der Führung der Militärversicherung an die SUVA wie geplant verlaufen sei. Die Einsparungen, die dank der neuen, von der SUVA entwickelten Methode für das Schadenmanagement bei den Verwaltungskosten und sogar bei den Versicherungsleistungen hätten erzielt werden können, würden den Vorgaben des Gesetzgebers entsprechen. Der Personalbestand der Militärversicherung habe von 134 Mitarbeitenden am 1.7.2005 auf 102 Mitarbeitende am 1.7.2008 zurückabgenommen, während sich die Verwaltungskosten um 21 % verringert hätten. Nach der Übergangphase, die am 30.6.2008 abgelaufen sei, müsse darauf geachtet werden, dass die eingeleiteten Anstrengungen weitergeführt würden. Die geplante MVG-Revision werde dazu beitragen (Verstärkung Synergien).

¹⁰⁶ BAG, 2008, Revisionsvorlage zum Militärversicherungsgesetz. Vernehmlassungsverfahren, Bern.

¹⁰⁷ Bundesrat, 2009, Bericht über die Umsetzung der Integration der Militärversicherung in die Suva in Erfüllung des Postulats der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates vom 24. August 2004 (04.3436), 20. Mai 2009. Der Bericht stützt sich auf einen EFK-Bericht: EFK, 2008, Transfer des Bundesamtes für Militärversicherung an die Suva, Bern.

¹⁰⁸ Gründe: Prüfung der Geschäftszahlen der SUVA sowie juristischer Fragen hätten eine längere Zeit als geplant in Anspruch genommen. Vgl. Geschäftsbericht Bundesrat 2008.

6.3

Strategische Planung

Ziele, Strategie und politische Planung

Der Bundesrat hat die Änderungen der Gesetzgebung und die im Rahmen der Entlastungsprogramme realisierten Massnahmen auch mit Sparzielen begründet. Im Rahmen des EP 03 wurde für militärversichertes Bundespersonal neu eine Prämienpflicht für die Krankenversicherung und die Nichtberufsunfall-Versicherung eingeführt: dies sollte 2006 zu Mehreinnahmen von 12,5 Mio. Franken führen.¹⁰⁹ Im Rahmen des EP 04 hat der Bundesrat die Leistungen der Invalidenrente, der Integritätsschadenrente und bei Zahnschäden reduziert.¹¹⁰ Dies sollte 2006 zu Minderausgaben von 8 Mio. Franken führen. Das EP 04 kündete der Bundesrat in Legislaturplanung und -finanzplanung 2003–2007 an und führte aus, dass er die inhaltlichen Konturen des EP 04 erst im Frühsommer 2004 definitiv festlegen werde. Die Botschaft zu einem Entlastungsprogramm 2004 wird als Richtliniengeschäft geführt und ist Ziel 3 «Den Ausgleich des Bundeshaushalts dauerhaft sichern» zugeordnet.

Die geplanten Gesetzesänderungen und -revision der Militärversicherung wurden in den Legislaturplanungen 2003–2007 und 2007–2011 als weitere Geschäfte aufgelistet. In der Legislaturplanung 2003–2007 findet sich die Änderung betreffend Führung der Militärversicherung durch die SUVA unter der Leitlinie «Demographische Herausforderungen bewältigen»; die Gesetzesrevision ist in jener von 2007–2011 unter der Leitlinie «Die gesellschaftliche Kohäsion stärken» dem Ziel «Sozialwerke sanieren und sichern» zugeordnet.

Die Überführung der Militärversicherung in die SUVA hat der Bundesrat u. a. mit einer sinkenden Anzahl Versicherungsfälle und der Reduzierung von Verwaltungskosten begründet.

Mittels der Revision des MVG sollte die Militärversicherung an die aktuellen Entwicklungen der anderen Sozialversicherungen angepasst werden, die Organisation der SUVA im Nachgang zur Zusammenlegung mit der Militärversicherung optimiert sowie Einsparungen in Millionenhöhe realisiert werden. Der Legislaturfinanzplan 2009–11 nennt als Ziel und Strategie dieser Überprüfung des Geltungsbereichs des MVG sowie der vorgesehenen Angleichung der Leistungen an diejenigen der Unfallversicherung, diese Aufgabe leiste einen Beitrag zur finanziellen Konsolidierung der Sozialwerke und diene damit der Umsetzung des Legislaturplanziels «Sozialwerke sanieren und sichern». Die realisierbaren Einsparungen wurden genau quantifiziert: Gemäss tabellarischer Darstellung in der Revisionsvorlage, in der die Sparpotentiale der einzelnen geplanten Änderungen aufgeführt sind, sollen 2012 0,4 Mio., 2013 2,4 Mio., 2014 5,2 Mio., 2015 7,1 Mio., 2016 8,82 Mio. und 2017 9,72 Mio. Franken eingespart werden. Im Ergänzungsbericht zum Legislaturfinanzplan 2009–2011 der EFV wird hinsichtlich Militärversicherung festgehalten, die Anpassung der Leistungen der Militärversicherung an jene der Kranken- und Unfallversicherungen werde als Reformstossrichtung vertieft geprüft.

¹⁰⁹ Botschaft zum Entlastungsprogramm 2003 für den Bundeshaushalt (EP 03) vom 2. Juli 2003. BBL **2003** 5615.

¹¹⁰ AS **2005** 5427; Botschaft zum Entlastungsprogramm 2004 für den Bundeshaushalt (EP 04) vom 22. Dezember 2004. BBL **2005** 759.

Gesetzesrevisionen

Im Bereich der Gesetzesrevisionen hat der Bundesrat dem Parlament im Jahr 2004 eine Botschaft zur Überführung der Militärversicherung in die SUVA unterbreitet. Diese ging auf eine Motion des Parlamentes zurück, gemäss welcher der Bundesrat eine gesetzliche Grundlage für die Führung der Militärversicherung durch die SUVA schaffen sollte.¹¹¹ Aufgrund der Rechtsform der SUVA als öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes ist eine Gesetzesrevision für die Durchführung dieser Änderungen zwingend vorgeschrieben. Durch die Nutzung von Synergien sollten die Ausgaben der Militärversicherung jährlich um rund 3 Mio. Franken und damit um rund 10 % gesenkt werden. Das Parlament stimmte dieser Botschaft mit grosser Mehrheit zu.

Für die Revision des MVG hat der Bundesrat 2009 eine Vernehmlassung durchgeführt. Die Reaktionen auf die geplanten Änderungen fielen sehr unterschiedlich aus. Der Bundesrat beschloss am 28. Oktober 2009, zunächst die Verhandlungen zur Revision des UVG im Parlament abzuwarten, da ein Revisionsziel die Koordination der beiden Versicherungen war. Die Revision des MVG wurde deshalb bis auf weiteres sistiert. In der Frühjahrsession 2011 hat das Parlament die Revisionsvorlagen zum UVG an den Bundesrat zurückgewiesen. Bisher wurden keine Entscheidungen betreffend des weiteren Vorgehens zum MVG getroffen (Stand Mai 2011).

Der Bundesrat hat im Rahmen der Entlastungsprogramme 03 und 04 verschiedene Massnahmen zur Sanierung der Staatskasse im Bereich Militärversicherung geplant und umgesetzt (Leistungskürzungen, Prämienpflicht). Der Auftrag zur Erarbeitung der Entlastungsprogramme geht auf die Volksabstimmung zum Bundesbeschluss über eine Schuldenbremse vom 2.12.2001 zurück.

Erlass von Ausführungsbestimmungen

Der Erlass von Ausführungsbestimmungen stand bei der Militärversicherung vor dem Hintergrund von Gesetzesänderungen (z. B. EP 03 und EP 04). Daneben verabschiedete der Bundesrat periodisch Verordnungen über die Anpassung der Leistungen der Militärversicherung an die Lohn- und Preisentwicklung (MV-Anpassungsverordnung).

6.4 Zusammenfassende Beurteilung

Tabelle 19 enthält einen Überblick über die Instrumente der strategischen Steuerung der Militärversicherung.

¹¹¹ Motion 03.3346. Philipp Stähelin. Militärversicherung. Vollzug. 19. Juni 2003.

Militärversicherung: Angaben zur strategischen Steuerung in den analysierten Instrumenten

Instrument	Jahr	Analyse der			Planung der			
		Finanzierung	Leistungen und Massnahmen	Wirkungen ¹	Vorlage	Finanzierung	Leistungen und Massnahmen	Wirkungen ¹
<i>Übergeordnete Instrumente/Politische Planung</i>								
Legislaturplanung 2003–07	2004				G			
Legislaturplanung 2007–11	2008				G			
Legislaturfinanzplan 2009–11	2008		X		G	X	X	X
Jahresziele Bundesrat	2003 2004 2008 2009				G		X	
Jahresziele Departement	2003– 2005 2009				G			
<i>Grundlagen Bundesrat</i>								
Aussprachepapier: Panorama der Sozialversicherungen	2004	X			G	X	X	
Bericht Doppelspurigkeiten und Militärversicherung	2006		X		G		X	
<i>Botschaft/Vorlage</i>								
Botschaften EP 03 und EP 04	2003 2004	X	X			X	X	
Botschaft Überführung MV in SUVA	2004		X		G A*	X	X	
Revisionsvorlage zum MVG	2008	X	X		G	X	X	

¹ Wirkungen auf Zielgruppen und weitere Betroffene, inkl. volkswirtschaftliche Wirkungen; nicht darunter fallen namentlich finanzielle Wirkungen (bei Bund und Kantonen)

X= qualifizierter Inhalt vorhanden; X = konkretisierte, quantifizierte Inhalte vorhanden

Spalte Vorlagen: G = Gesetzesvorlage; A = Ausführungsbestimmungen (* infolge Gesetzesänderung)

Wichtigste Analyseinstrumente zu den geplanten Änderungen des MVG waren der Bericht «Doppelspurigkeiten» sowie die Botschaften und die Revisionsvorlage. Die geplanten Änderungen sind aufgrund der Analysen nachvollziehbar. Kennzahlen und Angaben zur finanziellen Situation der Militärversicherung sowie zu hängigen und geplanten Reformen finden sich im «Panorama der Sozialversicherungen» (2004). Der Bericht «Doppelspurigkeiten» deckt das Thema der Koordination mit den anderen Sozialversicherungen ab (Verhinderung von Über- und Unterentschädigungen). Besonders präzise erfolgte die Berechnung der durch die Revision realisierbaren Einsparungen. Dabei wurden auch die erwarteten Einsparungen in der AHV und IV miteinbezogen. Weiter enthalten die Botschaften zu den Entlastung-

programmen 03 und 04 Analyseteile, die die geplanten Sparmassnahmen begründen. Als informativstes Planungsinstrument ist der Legislaturfinanzplan 2009–11 zu nennen, der sich umfassend zur strategischen Planung und ihren Inhalten äussert. Die Legislaturplanungen beschränkten sich auf die Ankündigung der Revision.

Aufgrund der Dokumentenanalyse können folgende Beurteilungen gemacht werden:

- *Steuerungskonzept*: Sowohl die Botschaft zur Übertragung der Führung der Militärversicherung an die SUVA wie jene zur Gesetzesrevision stützen sich auf eine vorgängige Analyse. Die Vorlage zum Transfer der Militärversicherung, die Gesetzesrevision und die dafür notwendigen Zwischenschritte wurden in den Jahres- und Geschäftsplanungen auf Stufe Departement und Bundesrat systematisch abgebildet. Die Planung der Ausführungsbestimmungen erfolgte im Kontext der Gesetzesänderung zur Integration der Militärversicherung in die SUVA bzw. der Entlastungsprogramme. Das Entlastungsprogramm 04, das Sparmassnahmen bei der Militärversicherung enthält, wird in der Legislaturplanung 2003–07 als Richtliniengeschäft geführt. Aufgrund der analysierten Dokumente kann jedoch nicht festgestellt werden, dass die Massnahmen der EP 03 und EP 04 in einem Steuerungskonzept zur Militärversicherung eingebunden waren.
- *Wirkungsorientierung*: Die finanziellen Wirkungen der geplanten Massnahmen hat der Bundesrat geprüft. So hat er die Einsparungen infolge der MVG-Revision eingeschätzt bzw. präzise beziffert, ohne aber auf die finanziellen Folgen für die Leistungsempfänger oder allfälliger Verlagerungen auf andere Versicherungen einzugehen. Bei der geplanten Unterstellung der Militärversicherung unter die SUVA wird explizit erwähnt, dass keine Änderungen für die Leistungsempfänger zu erwarten seien, sondern allenfalls Verbesserungen ohne Zusatzkosten. Dies, weil es sich um eine rein organisatorische Massnahme handelt. Von der Überführung der Militärversicherung zur SUVA erwartete der Bund insbesondere bessere Chancen der Versicherten bei der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt aufgrund des Case Managements der SUVA, ohne diese aber genauer einzuschätzen. Aufgrund eines Postulates hat der Bundesrat geprüft, ob die Umsetzung der Unterstellung der Militärversicherung unter die SUVA die gesetzten Ziele erreicht hat. Er kommt zum Schluss, dass die geplanten Einsparungen und weitere Vorgaben des Gesetzgebers (Rückgang Personalbestand, Abnahme Verwaltungskosten, Einsparungen dank SUVA-Methode beim Schadenmanagement und Versicherungsleistungen) realisiert werden konnten.
- *Kohärenz*: Die verschiedenen Planungen sind in sich kohärent. Die in der Legislatur- und in den Jahresplanungen vorgesehenen Botschaften zu Gesetzesänderungen sind termingerecht realisiert worden.

Koordination mit anderen Politikbereichen: Bei den umgesetzten und geplanten Änderungen des MVG handelt es sich um Vorhaben, welche auch die Unfallversicherung betreffen. Sie weisen zudem Schnittstellen mit der AHV oder IV auf. Die Harmonisierung mit anderen Sozialversicherungen ist ein Ziel der Gesetzesänderungen. Aus den Dokumenten geht hervor, dass hier eine Koordination stattgefunden hat. Allerdings fehlen in der Botschaft Einschätzungen zu den eventuellen finanziellen Folgen der MVG-Revision auf andere Versicherungen (Verlagerungen).

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
ALV	Arbeitslosenversicherung
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
ATSG	Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts
AVIG	Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung
AVIV	Verordnung über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BBl	Bundesblatt
BFS	Bundesamt für Statistik
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EL	Ergänzungsleistungen
ELG	Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur AHV und IV
ELV	Verordnung über die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV
EO	Erwerbsersatzordnung
EOG	Bundesgesetz über den Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft
EOV	Verordnung zum Erwerbsersatzgesetz
EP	Entlastungsprogramm
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
FamZG	Bundesgesetz über die Familienzulagen
FamZV	Verordnung über die Familienzulagen
IV	Invalidenversicherung
IVG	Bundesgesetz über die Invalidenversicherung
MVG	Bundesgesetz über die Militärversicherung
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen
Pa.Iv.	Parlamentarische Initiative
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SGK-N	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates
SGK-S	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates
SR	Systematische Rechtssammlung
SUVA	Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt
UVAL	Unfallversicherung der arbeitslosen Personen
UVG	Bundesgesetz über die Unfallversicherung

Literatur, Materialien- und Dokumentenverzeichnis

Literatur

Bollier, Gertrud, 2009, Leitfaden schweizerische Sozialversicherung. Verein Zürcher Gemeindeschreiber und Fachleute (Hrsg.), Wädenswil.

Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern. Année Politique Suisse / Schweizerisches Politisches Jahrbuch 2003–2011, Bern.

Maurer, Alfred / Scartazzini, Gustavo / Hürzeler, Marc, 2009, Bundessozialversicherungsrecht. 3. Auflage., Helbing Lichtenhahn Verlag, Basel.

Studien

Aeppli, Daniel C. / Ragni, Thomas, 2009, Ist Erwerbsarbeit für Sozialhilfebezüger ein Privileg? Welche Sozialhilfebezüger finden in der Schweiz eine dauerhafte Erwerbsarbeit? Welche Wirkung entfaltet auf Reintegration zielende Sozialhilfe? Analyse der Einflussfaktoren der kurz- und mittelfristigen Wiedereingliederungschancen in den ersten Arbeitsmarkt von Neuzugängern in der Sozialhilfe der Jahre 2005 und 2006, Bern.

Aeppli, Daniel C., Wirkungen von Beschäftigungsprogrammen für ausgesteuerte Arbeitslose. Zusammenfassung des Schlussberichtes des Forschungsprojekts im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 45 «Probleme des Sozialstaats» des Schweizerischen Nationalfonds. o. Ort, o. Datum.

Aeppli, Daniel C., 2006, Die Situation der Ausgesteuerten in der Schweiz. Vierte Studie. Inklusiv ergänzender Auswertung einzelner Regionen. Studie im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung. SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik N° 21 (10.2006), Bern.

Bauer, Tobias, 1998, Kinder, Zeit und Geld. Eine Analyse der durch Kinder bewirkten finanziellen Belastungen von Familien und der staatlichen Unterstützungsleistungen in der Schweiz der neunziger Jahre. Bundesamt für Sozialversicherung, Forschungsbericht Nr. 10/1998.

Brügger, Beatrix / Lalive d'Epina, Rafael / Zweimüller, Josef, 2007, Regionale Disparitäten und Ungleichheit: Kulturelle Grenzen und Landesgrenzen. Studie im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung, SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik N° 23 (6.2007), Bern.

Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS) / Büro für arbeits- und organisationspsychologische Forschung und Beratung (büro a&o), 2006, Ausländer/innen, Erwerbslosigkeit und Arbeitslosenversicherung. Studie im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung, SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik N° 16 (10.2006), Bern.

Bütler, Monika / Engler, Monika, 2008, Arbeitsfähigkeit und Integration der älteren Arbeitskräfte in der Schweiz – Studie I. Studie im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung. SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik N° 25 (2.2008), Bern.

Ecoplan, 2010, Die Entwicklung atypisch-prekärer Arbeitsverhältnisse in der Schweiz. Nachfolgestudie zur Studie von 2003. Studie im Auftrag der Aufsichts-

- kommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung. SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik N° 32 (10.2010), Bern.
- Ecoplan, 2006, Wirkungen der arbeitsmarktlichen Massnahmen auf den schweizerischen Arbeitsmarkt. Makroökonomische Evaluation. Studie im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung. SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik N° 15 (10.2006), Bern.
- Egger, Marcel / Moser, Regine / Thom, Norbert, 2008, Arbeitsfähigkeit und Integration der älteren Arbeitskräfte in der Schweiz – Studie I. Studie im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung. SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik N° 24 (2.2008), Bern.
- Egger, Dreher & Partner AG, 2006, Wirkungsevaluation der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Evaluationsbericht. Studie im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung. SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik N° 18 (10.2006), Bern.
- Expertenkommission AVIG, 2006, Bericht der Expertenkommission über die Neuregelung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes für die längerfristige Finanzierung der Arbeitslosenversicherung in Erfüllung von Art. 90c Abs. 1 des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 10. Oktober 2006, Bern.
- Ferro Luzzi, Giovanni / Flückiger, Yves, 2003, Zusammenfassender Bericht. Untersuchung der Methoden, mittels derer die Wirksamkeit der regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) evaluiert wird. NFP Projekt 45.
- Flückiger, Yves et al., 2007, Analyse der regionalen Unterschiede der Arbeitslosigkeit. Studie im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung. SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik N° 22 (6.2007). Bern.
- Frey, Miriam / Kägi, Wolfram / Koch, Patrick / Hefti, Christoph, 2007, Pilotversuch Assistenzbudget: Auswirkungen auf Kosten, Nutzen und Finanzierung, Beiträge zur sozialen Sicherheit 8/07, Bern.
- Institut für Empirische Wirtschaftsforschung Zürich, 2006, Makroökonomische Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik der Schweiz. Studie im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung, SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik N° 19(10.2006), Bern.
- Interface / DB train&consult, 2006, RAV-Strategien zur Arbeitsmarktintegration und deren Wirksamkeit. Eine qualitativ-quantitativ angelegte Evaluation am Beispiel von jungen, niedrig qualifizierten und älteren, gut qualifizierten Personen. Studie im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung. SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik N° 17 (10.2006), Bern.
- Jaag, Christian / Keuschnigg, Christian / Keuschnigg, Mirela, 2009, Alterung, Sozialwerke und Institutionen. Studie im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung. SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik N° 27 (2.2009), Bern.
- Jaeger, Franz, et al, 2004, Kosten-Nutzen-Analyse zur obligatorischen Unfallversicherung. Schlussbericht. St. Gallen, Forschungsinstitut für Empirische Ökonomie und Wirtschaftspolitik, St.Gallen.

- Konjunkturforschungsstelle der ETHZ Zürich, 2005, Wirksamkeit der Kurzarbeitsregelung in der Rezession 2001–2003. Analyse anhand von Firmendaten aus der schweizerischen Industrie für die Rezession 2001–2003. Studie im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung. SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik N° 13 (12.2005), Bern.
- Latzel, Günther / Andermatt, Christoph, 2007, Pilotversuch Assistenzbudget: Abklärung des Assistenzbedarfs, Beiträge zur sozialen Sicherheit 7/07, Bern.
- Latzel, Günther / Andermatt, Christoph, 2008, Personen mit einer Hilflosenentschädigung IV: Vergütung von Pflege und Betreuung durch die Ergänzungsleistungen, Beiträge zur sozialen Sicherheit 6/08, Bern.
- Lechner, Michael / Frölich, Markus / Steiger, Heidi, 2004, Mikroökonomische Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik. Nationales Forschungsprogramm Bildung und Beschäftigung NFP 43, Synthesis, Bern.
- Müller, Kurt, 2007, Welche Änderungen ergeben sich bei den Ergänzungsleistungen? In: CHSS 5/2007 S. 258264.
- Peter, Martin / Schwegler, Regina / Maibach, Markus, 2009, Auswirkungen der Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes auf die Kantone. Auftrag der Sozialdirektorenkonferenz (SODK), INFRAS, Bern.
- Projektteam ECOPLAN, 2003, Prekäre Arbeitsverhältnisse in der Schweiz. Studie im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung, SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik N° 9 (7.2003), Bern.
- PVK, 2008, Evaluation der Führung und Beaufsichtigung der Arbeitslosenversicherung durch den Bund, Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 27. März 2008.
- Sheldon, George / de Wild, David, 2003, Die Entwicklung der Vermittlungseffizienz der regionalen Arbeitsvermittlungszentren der Schweiz im Zeitraum 1998–2001. Studie im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung, SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik N° 10 (9.2003), Bern.
- Sheldon, George, 2005, Entwicklung der Performance der öffentlichen Stellenberatung in der Schweiz im Zeitraum 1998–2003. Studie im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung, SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik N° 14 (9.2005), Bern.
- SIAW-HSG / INFRAS, 2007, Einfluss der RAV auf die Wiedereingliederung der Stellensuchenden. Studie im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung, SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik N° 20 (1.2007), Bern.
- Vatter, Adrian / Ledermann, Simone / Sager, Fritz / Zollinger, Lukas, 2004, Familienpolitik auf Bundesebene. Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 8/04.
- Wanner, Philippe / Gabadinho, Alexis, 2008, Die wirtschaftliche Situation von Erwerbstätigen und Personen im Ruhestand, Beiträge zur sozialen Sicherheit 1/08, Bern.
- Weder, Rolf / Wyss, Simone, 2010, Arbeitslosigkeit unter niedrig Qualifizierten: Die Rolle der Globalisierung. Eine empirische Analyse für die Schweiz. Studie im

Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung, SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik N° 29 (5.2010), Bern.

Materialien und Dokumente Bundesrat

Bundesrat, 1997, Botschaft zum Bundesgesetz über die Mutterschaftsversicherung (MSVG) vom 25. Juni 1997.

Bundesrat, 2000, Parlamentarische Initiative Leistungen für die Familie (Fankhauser), Bericht vom 20. November 1998 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates, Stellungnahme des Bundesrates vom 28. Juni 2000.

Bundesrat, 2001, Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001.

Bundesrat, 2002, Parlamentarische Initiative Revision Erwerbbersatzgesetz, Ausweitung der Erwerbbersatzansprüche auf erwerbstätige Mütter (Triponez Pierre), Bericht vom 3. Oktober 2002 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates, Stellungnahme des Bundesrates vom 6. November 2002.

Bundesrat, 2003, Botschaft zur Revision des Erwerbbersatzgesetzes (Erhöhung Rekrutenansatz sowie Anpassungen infolge Armee XXI und Bevölkerungsschutzreform) vom 26. Februar 2003.

Bundesrat, 2003, Botschaft zum Entlastungsprogramm 2003 für den Bundeshaushalt (EP 03) vom 2. Juli 2003.

Bundesrat, 2003, Parlamentarische Initiative Minimalprämie und Prämienzuschläge für Verwaltungskosten in der Unfallversicherung. Bericht vom 17. Juni 2003 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates. Stellungnahme des Bundesrates vom 27. August 2003.

Bundesrat, 2004, Botschaft zur Volksinitiative «Für fairere Kinderzulagen!» vom 18. Februar 2004.

Bundesrat, 2004, Botschaft zum Bundesgesetz über die Übertragung der Führung der Militärversicherung an die SUVA vom 12. Mai 2004.

Bundesrat, 2004, Parlamentarische Initiative Leistungen für die Familie (Fankhauser), Zusatzbericht vom 8. September 2004 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates, Ergänzende Stellungnahme des Bundesrates vom 10. November 2004.

Bundesrat, 2005, Botschaft zur IV-Zusatzfinanzierung vom 22. Juni 2005.

Bundesrat, 2005, Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 7. September 2005.

Bundesrat, 2005, Botschaft zum Entlastungsprogramm 2004 für den Bundeshaushalt (EP 04) vom 22. Dezember 2004.

Bundesrat, 2006, Doppelspurigkeiten und Militärversicherung. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates vom 30. April 2004 (04.3205).

Bundesrat 2008: Botschaft über die Legislaturplanung 2007–2011 vom 23. Januar 2008.

Bundesrat, 2008, Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung (Unfallversicherung und Unfallverhütung, Organisation und Nebentätigkeiten der SUVA) vom 30. Mai 2008.

Bundesrat, 2008, Botschaft zur Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 3. September 2008.

Bundesrat, 2009, Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Familienzulagen (Einrichtung eines Familienzulagenregisters) vom 2. September 2009.

Bundesrat, 2009, Bericht über die Umsetzung der Integration der Militärversicherung in die Suva in Erfüllung des Postulats der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates vom 24. August 2004 (04.3436), 20. Mai 2009.

Bundesrat, 2010, Arbeitslosenversicherungsgesetz AVIG: Die 4. AVIG-Revision und mögliche Auswirkungen auf die Kosten der Sozialhilfe, der Kantone und der Gemeinden. Bericht des Bundesrates vom 30. Juni 2010 in Beantwortung des Postulates 09.4238 Fässler Osterwalder vom 11. Dezember 2009.

Bundesrat, 2010, Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2008–2011.

Bundesrat, 2010, Botschaft zum Bundesgesetz über das Konsolidierungsprogramm 2012–2013 (KOPG 12/13) sowie BG über Optimierungen bei der Verwaltung von Personaldaten und bei den Anlagen von PUBLICA vom 1. September 2010.

Materialien und Dokumenten Bundesverwaltung

BAG (Bundesamt für Gesundheit), 2006, Bericht zur Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (Immobilienbericht SUVA) gemäss Auftrag des Bundesrates vom 19. Oktober 2005. Bern.

BAG (Bundesamt für Gesundheit), 2008, Revisionsvorlage zum Militärversicherungsgesetz. Vernehmlassungsverfahren, Bern.

BFS (Bundesamt für Statistik), 2002, Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2000–2060. Neuenburg.

BFS (Bundesamt für Statistik), 2002, Wohlstand und Wohlbefinden, Lebensstandard und soziale Benachteiligung in der Schweiz. Sozialberichterstattung Schweiz, Neuchâtel.

BK (Bundeskanzlei), Geschäftsberichte des Bundesrates, Bern, von 2003 bis 2010.

BK (Bundeskanzlei), Berichte des Bundesrats über Schwerpunkte der Verwaltungsführung, Bern. (2003 bis 2010)

BK (Bundeskanzlei), Jahresziele des Bundesrates, Bern. (2003 bis 2010)

BK (Bundeskanzlei), Jahresziele der eidgenössischen Departemente und der Bundeskanzlei, Bern. (2003 bis 2010)

BK (Bundeskanzlei), 2003, Herausforderungen 2003–2007, Trendentwicklungen und mögliche Zukunftsthemen für die Bundespolitik, Bern.

BK (Bundeskanzlei), 2007, Herausforderungen 2007–2011, Trendentwicklungen und mögliche Zukunftsthemen für die Bundespolitik, Bern.

BK (Bundeskanzlei), 2004, Bericht über die Legislaturplanung 2003–2007, die Strategie des Bundesrates, Bern.

BK (Bundeskanzlei), 2008, Legislaturfinanzplan 2009–2011, Beilage zur Botschaft über die Legislaturplanung 2007–2011, die Strategie des Bundesrates, Bern.

BSV (Bundesamt für Sozialversicherung), 2002, Bericht der Arbeitsgruppe «Zukunft der SUVA» an das EDI. Botschaft zur Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 3. September 2008, Bern.

BSV, 2004, BSV (Bundesamt für Sozialversicherung), 2004, Familienbericht 2004: Strukturelle Anforderungen an eine bedürfnisgerechte Familienpolitik. EDI (Hrsg.), Bern.

BSV (Bundesamt für Sozialversicherung), 2010, Erläuterungen zur Änderung der Verordnung zum Erwerbsersatzgesetz vom... Befristete Anhebung des Beitragssatzes.

BSV (Bundesamt für Sozialversicherung), 2010, Medienmitteilung (Bundesrat erhöht den Beitragssatz für die Erwerbsersatzordnung), Bern.

Eidgenössische Finanzkontrolle, 2006, Ergänzungsleistungen zur AHV und IV, Evaluation der Informationspolitik und der Gesuchsprüfung, Bern.

Eidgenössische Finanzkontrolle, 2008, Transfer des Bundesamtes für Militärversicherung an die Suva, Bern.

Eidg. Steuerverwaltung, Bundesamt für Gesundheit, Bundesamt für Sozialversicherung, Eidg. Finanzverwaltung, 2005, Bericht zu den pendenten familienpolitischen Massnahmen und ihren finanziellen Auswirkungen, in Erfüllung des Postulats «Weiteres Vorgehen im Bereich der Ehegatten- und Familienbesteuerung» der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerats (04.3430). Bern.

EFV (Eidgenössische Finanzverwaltung), 1998, Schlussbericht der Projektgruppe 4 «Sozialversicherungen und Sozialpolitik», Bern.

EFV (Eidgenössische Finanzverwaltung), 2008, Ergänzungsbericht zum Legislaturfinanzplan 2009–2011, Aufgabenüberprüfung des Bundes, Bern.

EFV (Eidgenössische Finanzverwaltung), 2009, Bericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung, Überprüfung der Haushaltsneutralität NFA 2008, Bern.

Expertenkommission AVIG, 2006, Bericht der Expertenkommission über die Neuregelung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes für die längerfristige Finanzierung der Arbeitslosenversicherung in Erfüllung von Art. 90c Abs. 1 des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 10. Oktober 2006.

Expertenkommission UVG-Revision, 2006, Bericht der Expertenkommission UVG-Revision vom 27. Februar 2006, Bern.

SECO (Staatssekretariat für Wirtschaft), 2004, Dank Kursen fit für den Arbeitsmarkt! Studie zur Professionalisierung der arbeitsmarktlichen Massnahmen seit 1997. Kurzfassung. Deutsch, Bern.

SECO (Staatssekretariat für Wirtschaft), 2008, Wachstumsbericht 2008 und Analysen zur Wirtschaftsleistung und Wachstumspolitik der Schweiz. Grundlagen der Wirtschaftspolitik Nr. 14D, Bern.

SECO (Staatssekretariat für Wirtschaft) Hrsg., 2008, Wachstumspolitik 2008–2011. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion 01.3089 «Wachstumspolitik. Sieben Massnahmen» vom 2. April 2008. Grundlagen der Wirtschaftspolitik 15D, Bern.

SECO (Staatssekretariat für Wirtschaft), 2003, Der Wachstumsbericht. Determinanten des Schweizer Wirtschaftswachstums und Ansatzpunkte für eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik. Grundlagen der Wirtschaftspolitik 3, 3. Auflage, Bern.

Berichte parlamentarischer Kommissionen

Parlamentarische Initiative Leistungen für die Familie (Fankhauser), Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates vom 20. November 1998.

Parlamentarische Initiative Revision Erwerb ersatzgesetz, Ausweitung der Erwerb ersatzansprüche auf erwerbstätige Mütter, Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates vom 3. Oktober 2002.

Parlamentarische Initiative Minimalprämie und Prämienzuschläge für Verwaltungskosten in der Unfallversicherung, Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates vom 17. Juni 2003.

Parlamentarische Initiative Leistungen für die Familie (Fankhauser), Zusatzbericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates vom 8. September 2004.

Verzeichnis der Interviewpartnerinnen und -partner

Bättig Benno	Generalsekretär EDI, 20.4.2011
Camenzind Rolf	Leiter Kommunikation des BSV, 27.4.2011
du Bois-Reymond Alard	ehem. Leiter Geschäftsfeld IV des BSV, 13.4.2011
Gärtner Ludwig	Leiter Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft des BSV, 27.4.2011
Hilber Kathrin	Präsidentin Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren, 8.4.2011
Kuster Marc	Finanzen und Controlling des BSV, 27.4.2011
Frey Claude	Präsident Eidg. BVG-Kommission, 21.4.2011
Gredig Werner	Leiter Geschäftsfeld Mathematik, Analysen, Statistik, 27.4.2011
Indra Peter	Ehem. Leiter Direktionsbereich Kranken- und Unfallversicherung (KUV) des BAG, 29.4.2011
Kaiser-Ferrari Martin	Leiter Geschäftsfeld Alters- und Hinterlassenenvorsorge des BSV, 27.4.2011
Kaufmann Stefan	Direktor Santésuisse, 13.4.2011
Konrad Hanspeter	Direktor Schweizerischer Pensionskassenverband ASIP, 4.4.2011
Kuprecht Alex	Ständerat, Präsident SGK-S, 3.5.2011
Lüthi Ruth	Präsidentin Eidg. AHV/IV-Kommission, 20.4.2011
Nova Colette	Leiterin Geschäftsfeld Internationale Angelegenheiten des BSV, 27.4.2011
Maillard Pierre-Yves	Präsident GDK, 19.4.2011
Meyer-Kaelin Therese	Nationalrätin, Präsidentin SGK-N, 13.4.2011
Pfammatter Jürg	Fachreferent Gesundheit und Soziales, Generalsekretariat EDI, 20.4.2011
Ritler Stefan	Leiter Geschäftsfeld IV des BSV, 27.4.2011 und 15.6.2011
Rohrbasser Benoît	Leiter Geschäftsfeld Planung, Prozesse und Ressourcen des BSV, 27.4.2011
Rossier Yves	Direktor BSV, 27.4.2011
Schmid Walter	Präsident SKOS, 28.4.2011
Schneider Sandra	Stellvertreterin Direktionsbereich Kranken- und Unfallversicherung (KUV), Leiterin Abteilung Leistungen des BAG, 8.4.2011
Streit Anton	Amtsexperte Alters- und Hinterlassenenvorsorge des BSV (ehem. Leiter Geschäftsfeld Alters- und Hinterlassenenvorsorge des BSV), 13.4.2011 und 27.4.2011
Strupler Pascal	Direktor BAG, ehem. Generalsekretär EDI, 8.4.2011
Zeltner Thomas	ehem. Direktor BAG, 19.4.2011

Impressum

Untersuchungskonzept

Christoph Bättig, PVK

Stephan Hammer, INFRAS

Christian Rüefli, Büro Vatter

Durchführung der Fallstudien

Stephan Hammer, INFRAS (Projektleitung, Fallstudie AHV)

Judith Trageser, INFRAS (Fallstudie Krankenversicherung KV)

Christian Rüefli, Büro Vatter (stv. Projektleitung, Fallstudie Berufliche Vorsorge)

Christian Bolliger, Büro Vatter (Fallstudie IV)

Durchführung der Grobanalyse

Katja Dannecker, Andreas Tobler, Sylvie Chassot, PVK

Kontakt

Parlamentarische Verwaltungskontrolle

Parlamentsdienste

CH-3003 Bern

Tel. +41 31 323 09 70 Fax +41 31 323 09 71

E-Mail: pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parlament.ch > Organe und Mitglieder > Kommissionen > Parlamentarische Verwaltungskontrolle

Originalsprache des Berichts: Deutsch