

# **Steuerung der Sozialversicherungen durch den Bundesrat**

**Bericht vom 30. März 2012 der Geschäftsprüfungskommission  
des Ständerates**

## **Stellungnahme des Bundesrates**

vom 14. September 2012

---

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Zum Bericht vom 30. März 2012 der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates betreffend die Steuerung der Sozialversicherungen durch den Bundesrat nehmen wir nach Artikel 158 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002 im Folgenden Stellung.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Kommissionspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

14. September 2012

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Eveline Widmer-Schlumpf

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

# Stellungnahme

## 1 Ausgangslage

### 1.1 Evaluation der Steuerung der Sozialversicherungen durch den Bundesrat

Der Bundesrat nimmt mit Befriedigung die wichtigste Feststellung der Berichte der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) und der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) zur Kenntnis, die beide die strategische Steuerung der Sozialversicherungen durch den Bundesrat grundsätzlich als positiv eingestufen.<sup>1</sup> Die Untersuchung erstreckte sich über zwei Legislaturperioden (1.12.2003 bis 31.3.2011).

### 1.2 Untersuchte Versicherungsweige

Der Bundesrat erachtet die Auswahl der untersuchten Sozialversicherungsweige als zweckmässig, da ihnen zurzeit besondere Aufmerksamkeit zukommt. Zum einen waren sie Gegenstand von Revisionsvorlagen, zum anderen ist ihre Finanzierungslage ungewiss, was insbesondere auf die demografische Entwicklung zurückzuführen ist.

Die von der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission herangezogenen Szenarien gehen davon aus, dass sich die demografische Entwicklung der Schweiz ab 2020 einschneidend auf die Finanzierung der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) auswirken wird. Die im Umlageverfahren finanzierte Versicherung ist den Folgen einer höheren Lebenserwartung besonders ausgesetzt. Seit Inkrafttreten der 10. AHV-Revision im Jahr 1997 haben die politischen Instanzen grosse Mühe, die in diesem Bereich erforderlichen Reformen durchzubringen.

Bei der Invalidenversicherung (IV) ging es zwingend darum, die Zunahme der Anzahl ausbezahlter Renten einzudämmen. Die mit der 5. IV-Revision und dem ersten Massnahmenpaket der 6. IV-Revision eingeführten Massnahmen der Früherkennung und der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zeigen allmählich Wirkung und bestätigen somit den vom Bundesrat eingeschlagenen Weg.

Die berufliche Vorsorge (BV) sieht sich derzeit mit Turbulenzen infolge der unsicheren Finanzmärkte konfrontiert. Zu schaffen machen dem Versicherungsweige aber auch die Folgen der höheren Lebenserwartung und die Anpassung der Versicherungsparameter, die sich auf die Leistungen auswirken.

Die Krankenversicherung (KV) steht regelmässig im Blickfeld der Medien. Die bedeutenden Fortschritte in der Medizin, die höhere Lebenserwartung und das Verhalten gewisser Patienten führen zu einem regelmässigen und bisweilen starken Anstieg der Krankenkassenprämien, was die privaten Haushalte erheblich belastet. Die Politik ist erfolgreich gegen diese Entwicklung vorgegangen, doch weitere Anstrengungen zur Kosteneindämmung sind notwendig.

<sup>1</sup> Die Berichte können unter folgender Internetadresse abgerufen werden:  
[www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Dokumentation > Berichte > Berichte Aufsichtskommissionen > Berichte Geschäftsprüfungskommission GPK > Berichte 2012

### **1.3 Zum Begriff der strategischen Steuerung**

Der Bundesrat hat das von der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle herangezogenen Instrument der strategischen Steuerung zur Kenntnis genommen. Seiner Ansicht nach handelt es sich um ein vielversprechendes Instrument, mit dem künftige Reformen im Bereich der sozialen Sicherheit aufgegleist werden können.

## **2 Stellungnahme des Bundesrates**

### **2.1 Allgemeines**

Der Bundesrat stellt fest, dass die GPK-S seine strategische Steuerung der Sozialversicherungen grundsätzlich positiv beurteilt. Nach Ansicht der GPK-S hat der Bundesrat seine Führungsverantwortung wahrgenommen und seinen Handlungsspielraum in der Weiterentwicklung der Gesetzgebung angemessen ausgeschöpft.

Der Bundesrat ist erfreut, dass nach Einschätzung der GPK-S für die strategische Analyse bei allen untersuchten Sozialversicherungen ein breites, geeignetes und kohärentes Instrumentarium vorliegt, das – wie die GPK-S festgestellt hat – kontinuierlich ausgebaut und verfeinert wurde. Der Bundesrat beabsichtigt, das ihm zur Verfügung stehende Instrumentarium weiterzuentwickeln und künftig die betroffenen Akteure noch stärker in die strategische Analyse einzubeziehen.

Der Bundesrat geht mit der GPK-S darin einig, dass es für eine wirksame Weiterentwicklung der Sozialversicherungen eine systematische Übersicht zur strategischen Planung braucht. Die konkrete Umsetzung dieser strategischen Ausrichtung bedarf jedoch kohärenter Reformen, die eine klare und wohl durchdachte Linie verfolgen.

Die GPK-S kommt zudem zum Schluss, dass die bundesrätliche Kommunikations- und Informationspolitik zufriedenstellend sei. Um dem Wunsch der Kantone im Hinblick auf eine bessere Integration zu entsprechen, hat das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) mit der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren entsprechende Vereinbarungen getroffen. Das Ziel ist es, den nationalen Dialog zu sozial- und gesundheitspolitischen Problemen zu stärken und die Kantone vermehrt in die in diesem Bereich getroffenen Entscheide einzubeziehen.

*Empfehlung 1*

Die GPK-S lädt den Bundesrat ein, die bestehenden Ansätze zur Verbesserung und Systematisierung der strategischen Analyse weiterzuführen und gezielt zu verstärken. Auf der Basis eines übergreifenden Konzepts über Instrumente, Organisation und Ressourcen der strategischen Analyse im Sozialversicherungsbereich, verbessert er die Datengrundlagen, führt vermehrt prospektive Wirkungsanalysen durch und zieht die wichtigen Akteure noch stärker in die Erarbeitung der strategischen Analyse mit ein.

Der Bundesrat teilt die Ansicht der GPK-S, wonach bei den Datengrundlagen und bei der Forschung Verbesserungen möglich sind. Es ist in der Tat so, dass sich die wichtigsten statistischen Quellen im Bereich der sozialen Sicherheit auf die einzelnen Versicherungsweize beziehen und somit fragmentiert vorliegen. Das kürzlich eingeführte Monitoring SHIVALV, das die Wechselwirkungen zwischen den Systemen der sozialen Sicherheit (Sozialhilfe, IV, Arbeitslosenversicherung) quantifiziert, zeigt indes, dass der Bundesrat das Problem kennt und gezielte Strategien zur Problemlösung aufbaut. Die Forschung dient gewöhnlich der Vorbereitung von Gesetzesänderungen. Zu erwähnen sind in der IV die mehrjährigen Forschungsprogramme FoP-IV (Invalidität und Behinderung) und FoP-IV 2 (Umsetzung des Invalidenversicherungsgesetzes). Auch in der AHV sind Forschungsprogramme durchgeführt worden, insbesondere im Bereich der Steuerungsmechanismen, der Folgen der Babyboom-Generation und der differentiellen Sterblichkeit in der Schweiz. Der Bundesrat ist sich bewusst, dass es eine längerfristig ausgelegte Untersuchung braucht, um aussagekräftige Erkenntnisse zu erhalten.

Was die engere und systematischere Zusammenarbeit mit den wichtigsten Akteuren beim Aufbau der strategischen Analyse anbelangt, so kann der Bundesrat auf die im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens im Gesetz vorgesehenen Kanäle zurückgreifen, aber auch auf die beratenden Kommissionen wie die Eidgenössische AHV/IV-Kommission und die Eidgenössische BVG-Kommission. Den Kommissionen werden nicht nur Entwürfe vor der Eröffnung der Vernehmlassungen unterbreitet, sondern auch Vorlagen zu Durchführungsbestimmungen. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) steht zudem über die verschiedenen technischen Kommissionen in engem Kontakt mit den Vollzugsorganen, um eine möglichst reibungslose Umsetzung in der Praxis sicherzustellen. Somit hat der Bundesrat seiner Ansicht nach bereits weitreichende Massnahmen im Sinne der Empfehlungen der GPK-S getroffen.

Nicht einverstanden ist der Bundesrat mit der Feststellung, dass für die Sozialversicherungen als Ganzes kein übergeordnetes, systematisches Konzept zur Durchführung der strategischen Analyse vorliegt. Ganz im Gegenteil. Der Bundesrat ruft die der Handlungsweise der Bundesbehörden zugrunde liegenden Prinzipien regelmässig in Erinnerung und setzt diese um. Dazu gehören Themenschwerpunkte wie das finanzielle Gleichgewicht, der Einbezug der neuen gesellschaftlichen Realitäten oder der Erhalt eines dynamischen und integrierenden Arbeitsmarktes für ältere Arbeit-

nehmerinnen und Arbeitnehmer (Bundesgesetz vom 25. Juni 1982<sup>2</sup> über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge; BVG), für gesundheitlich beeinträchtigte Menschen (IV und UV) und für Eltern (Finanzierung von Krippen). Diesen Grundsätzen trägt er nicht nur in den dem Parlament unterbreiteten Vorschlägen Rechnung, sondern auch bei der Rechtsetzung. Die Planung und die Strategie des Bundesrates berücksichtigen die Gesamtheit der Sozialversicherungen. Der Rahmen dieser Strategie ist die Legislaturplanung, die mittel- und langfristige Ziele festlegt, welche anschliessend konkretisiert und bei Bedarf – insbesondere in wirtschaftlicher Hinsicht – an die Entwicklung angepasst werden.

Der Bundesrat erinnert daran, dass er regelmässig prospektive Wirkungsanalysen vornimmt. In seinen Botschaften ist ein Kapitel jeweils den Auswirkungen der zur Diskussion stehenden gesetzlichen Regelung gewidmet. Der Bundesrat ist bereit, prospektive Analysen in Zukunft expliziter zu handhaben. Im Rahmen von Gesetzesrevisionen hat der Bundesrat zudem verschiedene Berichte zuhanden der parlamentarischen Kommissionen ausgearbeitet, sei es auf Anfrage, sei es zur Unterstützung gewisser Vorlagen.

Momentan fehlen für eine strategische Planung gewisse Daten. So gibt es keine detaillierte Statistikgrundlage zum Haushaltseinkommen und -vermögen. Auf Systemebene bestehen punktuelle Lücken, zum Beispiel in Bezug auf individuelle Daten zu Renten und Kapitalzahlungen der beruflichen Vorsorge, Statistiken zu Krankentaggeldern oder Angaben zur vollständigen Einkommenskarriere der Versicherten in der ersten Säule. Der Bundesrat ist daran, diese Probleme zu lösen, stösst aber bei der Beschaffung von Daten auf Schwierigkeiten (Datenschutz, Widerstand von Vollzugsorganen, Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern wegen zusätzlichem Arbeitsaufwand). Die Datenqualität und die unterschiedlichen methodologischen Ansätze sind eine weitere Hürde. Es kommt vor, dass die Analysen einer ähnlichen Problematik (z.B. Armut) unterschiedliche Ergebnisse liefern – sei es, weil sie auf anderen Daten beruhen, sei es, weil unterschiedliche Konzepte angewandt werden. Ausserdem muss betont werden, dass statistische Grundlagen, mögen sie auch noch so aussagekräftig sein, kein Ersatz für politische Entscheide sind.

Im Bereich Krankenversicherung können für die meisten Analysen direkt Daten des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) und des Bundesamtes für Statistik (BFS) übernommen werden. Für bestimmte vertiefte Untersuchungen muss zurzeit auf die Daten des Dachverbandes der Krankenversicherer zurückgegriffen werden. Dadurch dass einige Mitglieder aus dem Verband ausgetreten sind, bestehen jedoch statistische Lücken. Zudem ist die Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistungen noch nicht in allen Leistungsbereichen genügend transparent. Im Rahmen der KVG-Revision im Bereich der Spitalfinanzierung haben die Eidgenössischen Räte denn auch beschlossen, die Pflicht zur Lieferung von Daten auf alle Leistungserbringer auszudehnen. Das BFS wurde ausserdem beauftragt, für den ambulanten Bereich eine Statistik zu erarbeiten. Mit besseren Datengrundlagen könnten gezielte Forschungsprojekte durchgeführt und detailliertere Statistiken erstellt werden. Wenn das BAG und das BFS zusätzlich Daten beschaffen müssen, könnte dies mit einem zusätzlichen Ressourcenbedarf verbunden sein. Ein Ausbau der Datengrundlagen hat deshalb gezielt, abgestimmt auf die unterschiedlichen Bedürfnisse der einzelnen Sozialversicherungen und unter Berücksichtigung von Kosten-Nutzen-Überlegungen zu erfolgen.

## 2.3

### Strategische Planung

#### *Empfehlung 2*

Die GPK-S lädt den Bundesrat ein, in allen Bereichen der Sozialversicherungen längerfristige Ziele zum angestrebten Zustand und eine explizite, aktualisierte Strategie zu definieren, welche auch den finanziellen Aspekten Rechnung trägt. Dazu gehört, dass der Bundesrat die strategischen Ziele konkretisiert und priorisiert, insbesondere in der Legislaturplanung. Ausserdem soll er die Ausführungsbestimmungen in der strategischen Planung explizit berücksichtigen.

Für die GPK-S sind die vom Bundesrat gesetzten strategischen Ziele auf die Herausforderungen abgestimmt und kohärent. Allerdings sind die Ziele zu allgemein formuliert, und es werden keine Schwerpunkte gesetzt.

Der Bundesrat erinnert daran, dass sich seine Politik im Bereich der Sozialversicherungen auf mehrjährige Programme abstützt. Er ist sich somit bewusst, dass die Sozialversicherungen in eine langfristige Perspektive eingebettet werden müssen. Dieses Ziel verfolgt er insbesondere mit der Reform der Altersvorsorge und der Prävention von Armut.

Die in jüngster Zeit vom Bundesrat eingeleiteten Revisionen verfolgten eine klar definierte Strategie und deren Umsetzung erfolgte nach klaren Prioritäten. Beispiele dafür sind die Revisionen zur Sanierung der finanziellen Grundlagen der IV oder im Bereich der beruflichen Vorsorge die Verbesserung der Governance bei Pensionskassen.

Der Bundesrat ist mit der Einschätzung nicht einverstanden, dass er sich mehrheitlich passiv verhalten und vor allem auf politischen Druck des Parlaments reagiert habe. Im Gegenteil, er muss dem Druck Stand halten und politische Lösungen suchen, die vor dem Volk und dem Parlament eine Mehrheit finden und dabei der Entwicklung vor allem auch in wirtschaftlicher Hinsicht Rechnung tragen.

## 2.4

### Information über strategische Analyse und Planung

#### *Empfehlung 3*

Die GPK-S lädt den Bundesrat ein, im Sinne einer Gesamtübersicht periodisch über alle Resultate der strategischen Analyse und die entsprechende strategische Planung zu informieren.

Der Bundesrat teilt in mancher Hinsicht die Ansicht der GPK-S, wonach weder dem Parlament noch der Öffentlichkeit ein strategisches Grundlagenpapier zur Verfügung steht. Deshalb hat er nun veranlasst, Dokumente zu gewissen strategischen Fragen öffentlich zugänglich zu machen. Im Bereich der obligatorischen Krankenpflegeversicherung zum Beispiel handelt es sich um die Botschaft vom 26. Mai

2004<sup>3</sup> zur Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (Strategie und dringliche Punkte). Die am 22. Juni 2011 veröffentlichten Prioritäten des Bundesrates führen die eingeleitete Entwicklung weiter, der Fokus wird jedoch auf das ganze Gesundheitswesen ausgedehnt.<sup>4</sup> Der Bundesrat will einerseits das qualitativ hochstehende Gesundheitswesen weiter verbessern und andererseits die Qualität und Transparenz weiter erhöhen und die Effizienz steigern. Des Weiteren zu nennen ist die Stärkung der Aufsicht über die Krankenversicherer, die für die obligatorische Krankenpflegeversicherung zuständig sind. Der Bundesrat weiss, wie wichtig es ist, über vollständige Informationen zu verfügen, weshalb er sich bereit erklärt, in diesem Bereich Verbesserungen vorzunehmen. Deshalb wird für sämtliche Sozialversicherungszweige in Zusammenarbeit mit Fachorganen eine Informationsstrategie ausgearbeitet werden. Bis es soweit ist, erklärt sich der Bundesrat bereit, im Jahresbericht über die Sozialversicherungen gemäss Artikel 76 ATSG ein Kapitel zur strategischen Planung einzuführen.<sup>5</sup>

## 2.5 Erlass von Ausführungsbestimmungen

### *Empfehlung 4*

Die GPK-S fordert den Bundesrat auf, seinen Handlungsspielraum zum Erlass von Ausführungsbestimmungen aktiv, systematisch und so umfassend als möglich zu nutzen.

Der Bundesrat nutzt seinen Handlungsspielraum beim Erlass von Verordnungen in der ersten und zweiten Säule adäquat. Wenn die parlamentarischen Kommissionen es wünschen, werden Verordnungsentwürfe zur Stellungnahme unterbreitet, wie dies im Rahmen der Durchführungsbestimmungen des BVG und der Verordnungen zur IV-Revision 6a der Fall war.

Bezüglich der Krankenversicherung wird der Bundesrat das verbleibende Potenzial zur Verlangsamung der Kostenentwicklung weiterhin gezielt nutzen. Dies bezieht sich nicht zuletzt auf die Bereiche, in denen der Bund selbst Tarife und Preise festlegt, beispielsweise bei den Arzneimitteln. Dazu gehört auch die zusätzliche subsidiäre Kompetenz, Anpassungen an Tarifstrukturen vorzunehmen, wenn diese nicht mehr sachgerecht sind und sich die Tarifpartner nicht auf Anpassungen einigen können.

<sup>3</sup> BBl 2004 4259

<sup>4</sup> Die Übersicht über die gesundheitspolitischen Prioritäten kann unter folgender Internetadresse abgerufen werden:  
[www.bag.admin.ch](http://www.bag.admin.ch) > Themen > Krankenversicherung > Revisionen der Krankenversicherung > Gesundheitspolitische Prioritäten

<sup>5</sup> Der Jahresbericht über die Sozialversicherungen kann unter folgender Internetadresse abgerufen werden:  
[www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch) > Themen > Überblick > Grundlagen > Weitere Informationen

*Empfehlung 5*

Die GPK-S fordert den Bundesrat dazu auf, ihr mitzuteilen, wie er sich als Kollegium heute für die strategische Steuerung der Sozialversicherungen einbringt respektive sich in Zukunft einzubringen gedenkt. Die GPK bittet den Bundesrat zu erläutern, wie er dabei seine Verantwortung als oberste leitende Behörde des Bundes in diesem zentralen Bereich der Bundespolitik wahrzunehmen gedenkt.

Der Bundesrat ist gehalten, die Legislaturplanung nach deren Verabschiedung periodisch zu überprüfen. Dabei kann es vorkommen, dass er seine Prioritäten anpasst oder auf gewisse Aufgaben verzichtet. Als erstes legt er in jedem Fall die Aufgaben für die vorrangigen Geschäfte fest. Seit zwei Legislaturperioden gehört die Konsolidierung der Sozialversicherungen zu den Hauptzielen des Bundesrats.

Handelt es sich um grundsätzliche Fragen – wie im Fall der Sozialversicherungen –, so stützt sich der Bundesrat bei den Diskussionen auf die Unterlagen des betreffenden Departements. Es ist somit Sache des Departementvorstehers des EDI, ihm die Sachlage und die Diskussionspunkte näher aufzuzeigen. Bei der Vorbereitung von Gesetzesentwürfen oder Gesetzesänderungen veranlasst der Bundesrat breit angelegte Vernehmlassungen mit den interessierten Kreisen. Spezialistinnen, Fachexperten und andere anerkannte Akteure und Sozialpartner nehmen Analysen zu spezifischen Fragen vor. Die Schlussfolgerungen und Vorschläge werden im Kollegium aufgrund der Arbeitspapiere diskutiert, die der Ausarbeitung einer Botschaft dienen. Je nach punktuellm Bedarf und Entwicklung der Situation veranlasst der Bundesrat Analysen und Diskussionen, um die sozialpolitischen Perspektiven anzupassen oder abzuändern. Auch hier bindet er die interessierten Kreise in den Prozess ein.

**3****Schlussfolgerungen**

Der Bundesrat zeigt sich erfreut darüber, dass die GPK-S seine Steuerung der Sozialversicherungen nicht grundsätzlich in Frage stellt, vor allem bezogen auf die exponiertesten Versicherungszweige. Er nimmt weiter zur Kenntnis, dass sich die festgestellten Mängel auf eher zweitrangige Aspekte beziehen, wovon einige bereits identifiziert wurden. Der Bundesrat ist darum bemüht, die bestehenden Mängel zu beheben.

Der Bundesrat wird die Empfehlungen der GPK-S vor dem Hintergrund der hier dargelegten Ausführungen so rasch wie möglich an die Hand nehmen. Einige Massnahmen lassen sich sofort oder kurzfristig umsetzen (insbesondere im Bereich Information), andere hingegen können erst mittel- oder langfristig realisiert werden (z.B. strategische Statistikgrundlagen).