

## **Prévoir – mais comment gouverner alors?**

Die strategische Steuerung der Sozialversicherungen durch den Bundesrat

*Christian Rüefli*

*Büro Vatter, Politikforschung & -beratung, Gerberngasse 27, 3011 Bern, Schweiz*

*Stephan Hammer*

*INFRAS Forschung und Beratung, Binzstrasse 23, 8045 Zürich, Schweiz*

Im Bereich der Sozialversicherungen hat der Bundesrat zuhanden des Parlaments Steuerungsentscheide zu fällen, die langfristige Konsequenzen für die Lebenssituation der Gesamtbevölkerung haben und von grosser finanzieller Bedeutung sind. Entsprechend wichtig ist es, dass diese Entscheide vorausschauend und auf der Grundlage möglichst fundierter Situationsanalysen und Entwicklungsprognosen getroffen werden. Vor diesem Hintergrund stellen sich verschiedene Fragen: Wie erfüllen der Bundesrat und die Bundesverwaltung diese verantwortungsvolle Aufgabe? Auf welchen Grundlagen treffen sie ihre Steuerungsentscheide? Wie erfolgen die strategische Situationsanalyse und die Beurteilung künftiger Entwicklungen? Wie identifiziert der Bundesrat Handlungsbedarf und welche Schlüsse zieht er daraus für die strategische Steuerung der Sozialversicherungen?

**Schlagworte:** Strategische politische Steuerung, Staatsleitung, Situationsanalyse, Bundesrat, Sozialversicherungen

### **1 Einleitung**

«Gouverner, c'est prévoir» – diese Devise gilt besonders für den Bereich der Sozialversicherungen. Hier hat der Bundesrat zuhanden des Parlaments Steuerungsentscheide zu fällen, die langfristige Konsequenzen für die Lebenssituation der Gesamtbevölkerung haben und sowohl für die öffentlichen als auch die privaten Haushalte von grosser finanzieller Bedeutung sind. Entsprechend wichtig ist es, dass diese Entscheide vorausschauend und auf der Grundlage möglichst fundierter Situationsanalysen und Entwicklungsprognosen getroffen werden. Vor diesem Hintergrund stellen sich verschiedene Fragen: Wie erfüllen der Bundesrat und die Bundesverwaltung diese verantwortungsvolle Aufgabe? Auf welchen Grundlagen treffen sie ihre Steuerungsentscheide? Wie erfolgen die strategische Situationsanalyse und die Beurteilung künftiger Entwicklungen? Wie identifiziert der Bundesrat Handlungsbedarf und welche Schlüsse zieht er daraus für die strategische Steuerung der Sozialversicherungen?

Der vorliegende Beitrag verfolgt zwei Ziele: zum einen greift er die oben aufgeführten Fragen auf und erläutert die Befunde einer 2011 abgeschlossenen em-

pirisch fundierten Studie zur strategischen politischen Steuerung des Bundesrates in den Sozialversicherungen (PVK, 2011a), zum anderen diskutiert er, inwiefern sich die Situation seit Mitte 2011 verändert hat. Dabei stehen nicht die konkreten Inhalte im Fokus der Betrachtung, sondern die Art und Weise der Analyse und Steuerung, d.h. deren Konzeption.

## **2 Grundlagen – das Konzept der strategischen politischen Steuerung**

Das Prinzip des «vorausschauenden Regierens» findet seine theoretische Entsprechung im Konzept der strategischen politischen Steuerung. Dieses verbindet Elemente der betriebswirtschaftlichen Managementlehre, der Staatsrechtslehre und der Politikwissenschaft (vgl. PVK, 2009). «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» (Proeller, 2007). Der Zweck und Nutzen strategischer politischer Steuerung besteht darin, dass sie den für die Steuerung verantwortlichen Akteuren einen Orientierungsrahmen zur Verfügung stellt, der ihnen eine systematische Grundlage bietet, um ihre Führungsaufgabe zielgerichtet, rational und vorausschauend wahrnehmen zu können, d.h. die Auswirkungen relevanter Umfeldveränderungen zu erkennen und adäquat darauf zu reagieren.

Eine strategiebasierte politische Steuerung bietet Vorteile gegenüber einer situativen, reaktiven ad-hoc-Steuerung, weil die Orientierung an einem strategischen Ordnungsrahmen gestaltendes, kohärentes und kontinuierliches Steuern erleichtert. Aktuelle Konzepte strategischer Steuerung in der Politik entsprechen dieser Vorstellung. Anders als ältere Planungskonzeptionen gehen sie nicht von der Vorstellung einer umfassenden Plan- und Beherrschbarkeit gesellschaftspolitischer Prozesse aus. Strategische Steuerung ist zwar 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 daraus abgeleitete Stossrichtungen und zentrale Massnahmen in mittlerer und längerer Frist. Eine derart konzipierte Steuerung erlaubt es, unter sich permanent verändernden Umweltbedingungen gezielte Kurskorrekturen vorzunehmen, ohne dabei die Orientierung an längerfristigen Zielen aus den Augen zu verlieren. Strategische Steuerung garantiert nicht den Erfolg, sie verbessert aber die Erfolgsaussichten staatlichen Handelns. Ohne einen systematischen strategischen Ansatz ist es schwieriger, bei Misserfolgen den Korrekturbedarf zu erkennen.

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 BV<sup>1</sup>: «Der Bundesrat bestimmt die Ziele und die Mittel seiner Regierungspolitik. Er plant und koordiniert die staatlichen Tätigkeiten.» Auf Gesetzesstufe ist die Staatsleitungsfunktion in Art. 6 RVOG<sup>2</sup> konkretisiert.

Der Bundesrat hat entsprechend die Aufgabe, die Aktivitäten des Bundes in seinen Zuständigkeitsbereichen in einer langfristigen Perspektive koordiniert, ziel- und wirkungsorientiert weiterzuentwickeln. Gemäss dem Konzept der strategischen Steuerung sollen Bundesrat und Verwaltung aktuelle und zukünftige Herausforderungen erkennen, eine Vorstellung darüber formulieren, wie diesen Herausforderungen zu begegnen ist, sowie entsprechende Massnahmen einleiten. Die Orientierung an einem langfristig ausgerichteten, zugleich aber flexiblen strategischen Ordnungsrahmen bildet einen wichtigen Erfolgsfaktor in einem Umfeld, das von Komplexität, Ungewissheit und Dynamik geprägt ist. Anspruchsvolle institutionelle und politische Rahmenbedingungen, insbesondere die Abhängigkeit von Entscheiden des Parlaments und des Volks, sowie der Einfluss wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Entwicklungen verhindern in dieser Sicht strategische Steuerung nicht; sie erfordern sie vielmehr (vgl. Raschke/Tils, 2011: 11).

Basierend auf der Staatsleitungsfunktion des Bundesrates und der Fachliteratur lässt sich die strategische politische Steuerung als Steuerungskreislauf mit drei inhaltlich aufeinander aufbauenden Elementen konzipieren (vgl. Abbildung 1 und ausführlicher PVK, 2011b: 7ff.).

---

<sup>1</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999; SR 101

<sup>2</sup> Bundesgesetz über die Regierungs- und Verwaltungsorganisation vom 21. März 1997; SR 172.10

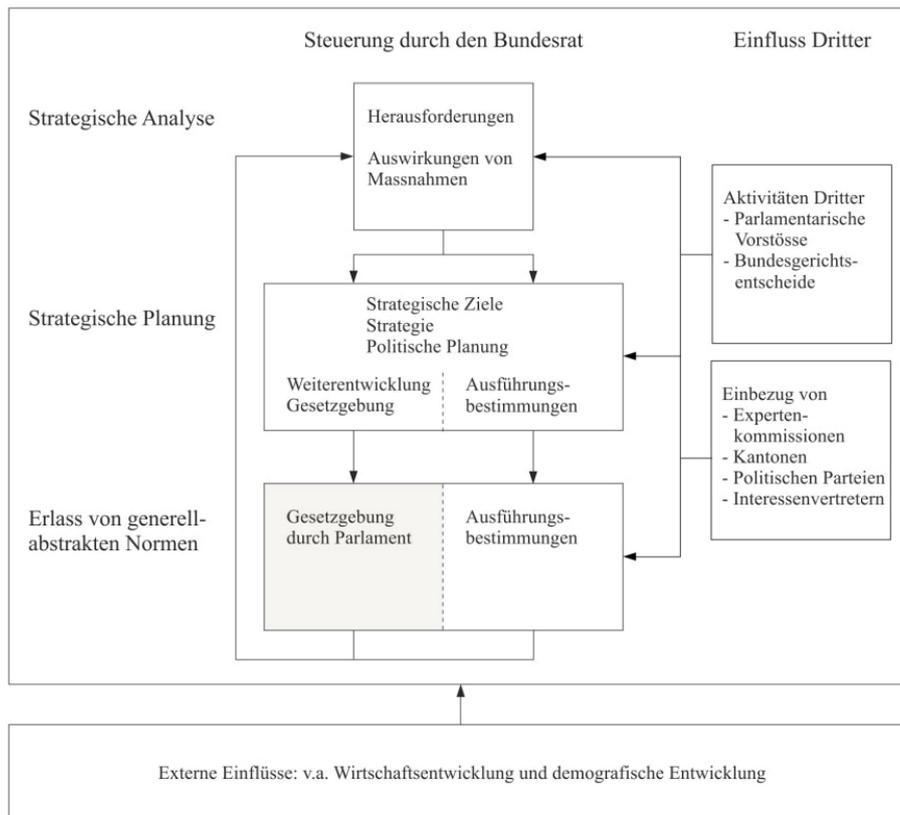


Abbildung 1: Elemente der strategischen politischen Steuerung durch den Bundesrat (Eigene Darstellung)

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). Ihr Zweck ist es, die Umfeldentwicklung zu beobachten und daraus Handlungsbedarf abzuleiten.

Die *strategische Planung* umfasst die Festlegung strategischer Ziele auf der Grundlage der strategischen Analyse, die Definition der Strategien (Stossrichtungen und mögliche Massnahmen) zur Bewältigung der identifizierten Herausforderungen, sowie die politische Planung (Definition und zeitliche Etappierung der zu ergreifenden Massnahmen) unter Einbezug parlamentarischer Vorstösse und Diskussionen.

Durch den *Erlass generell-abstrakter Normen* (Gesetze, Verordnungen) wird die strategische Planung konkretisiert und umgesetzt. Dabei ist zu unterscheiden zwischen Ausführungsbestimmungen, die der Bundesrat in eigener Kompetenz erlässt (Verordnungen, Weisungen), und vom Bundesrat erarbeiteten Vorlagen zur Weiterentwicklung der Gesetzgebung, die vom Parlament beraten und verabschiedet werden und unter Umständen in Volksabstimmungen bestätigt werden müssen.

Im Folgenden steht die strategische Steuerung der Bundesbehörden im Bereich der Sozialversicherungen im Fokus. Diese wurde 2010 im Auftrag der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates untersucht (PVK, 2011a und 2011b), und zwar anhand von Fallstudien zu den vier Versicherungszweigen mit dem grössten finanziellen Gewicht: Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), Invalidenversicherung (IV), Berufliche Vorsorge (BV) und Krankenversicherung (KV). Untersuchungszeitraum bildeten die vergangenen beiden Legislaturperioden (Ende 2003 bis Anfang 2011).

### **3 Prévoir: Die strategische Analyse im Bereich der Sozialversicherungen**

Wie vermag der Bundesrat die aktuelle Situation und die künftigen Herausforderungen der Sozialversicherungen zu erkennen? Welche Analyseinstrumente stehen ihm zur Verfügung und wie nutzt er diese?

#### **3.1 Die strategische Analyse bis 2011**

Die wichtigsten Analyseinstrumente der Bundesbehörden in der AHV, IV, BV und KV sind Statistiken und Administrativdaten, Monitorings von Leistungs- und Kostendaten, Modellrechnungen, die Ressortforschung der Bundesämter sowie verwaltungsintern erarbeitete Analysen und Berichte, z.B. in Erfüllung von parlamentarischen Vorstössen und Aufträgen oder Berichte interdepartementaler Arbeitsgruppen. Tabelle 1 bietet eine Übersicht über die verschiedenen Analyseinstrumente in den einzelnen untersuchten Sozialversicherungen.

	Analyseinstrumente
AHV	<ul style="list-style-type: none"> <li>• AHV-Statistik (Administrativdaten)</li> <li>• Registerdaten der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS)</li> <li>• Sozialversicherungsstatistik</li> <li>• Perspektivrechnungen (Modellanalysen)</li> <li>• Interdepartementale Forschungsprogramme (IDA FiSo, IDA ForAlt)</li> <li>• Ressortforschung «Soziale Sicherheit»</li> <li>• Indikatoren zur Alterssicherung (seit 2011)</li> <li>• weitere punktuelle Analysen und Berichte</li> </ul>
IV	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IV-Statistik</li> <li>• Registerdaten der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS)</li> <li>• IV-Monitoring, Finanzcontrolling, Audits</li> <li>• Modellrechnungen/Projektionen</li> <li>• Ressortforschung «Soziale Sicherheit» (FoP-IV, FoP-IV 2)</li> <li>• weitere punktuelle Analysen und Berichte</li> </ul>
BV	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jährlicher Bericht über finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen (Daten der Aufsichtsbehörden und des Sicherheitsfonds)</li> <li>• Pensionskassenstatistik</li> <li>• Versicherungsmathematische Modellrechnungen</li> <li>• Interdepartementale Forschungsprogramme (IDA FiSo, IDA ForAlt)</li> <li>• Ressortforschung «Soziale Sicherheit» (Wirkungsanalyse 1. BVG-Revision)</li> <li>• punktuelle Experten- und Forschungsberichte (v.a. Einzelaspekte)</li> </ul>
KV	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Krankenversicherungsstatistik</li> <li>• Krankenversicherungsprämien</li> <li>• Aufsichtsdaten</li> <li>• Risikoausgleichsstatistik</li> <li>• Monitoring der Kostenentwicklung</li> <li>• Kostenprognosemodell</li> <li>• Sozialversicherungsstatistik</li> <li>• Statistiken zum stationären Versorgungssystem, Spitexstatistik</li> <li>• Ressortforschung «Gesundheit» (v.a. Wirkungsanalysen, Evaluationen)</li> <li>• weitere punktuelle Analysen und (Experten-)Berichte</li> </ul>

*Tabelle 1: Analyseinstrumente in den untersuchten Sozialversicherungen (Quelle: PVK, 2011b)*

Die verschiedenen Analyseinstrumente hatten für die untersuchten Sozialversicherungen in der Untersuchungsperiode einen unterschiedlichen Stellenwert. Seit 2003 wurden die Analyseinstrumente weiterentwickelt und ausgebaut, namentlich die statistischen Grundlagen in der beruflichen Vorsorge, die Datengrundlagen, Statistiken und Monitoringinstrumente in der Krankenversicherung, die Ressortforschung in der IV sowie die Perspektivrechnungen der AHV.

Die Ergebnisse der strategischen Analyse werden in der Regel in den bundesrätlichen Botschaften zu Gesetzesvorlagen oder -revisionen dargelegt. Sie sind auch wichtige Grundlagen für Standortbestimmungen und Aussprachepapiere des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI). Im Untersuchungszeitraum wurden solche Auslegeordnungen meistens aufgrund konkreter Ereignisse erarbeitet:

- 2003 legte der Bundesrat die «Agenda Sicherung und Weiterentwicklung der beruflichen Vorsorge» vor (BSV, 2003). Damit reagierte er zum einen auf intensive Diskussionen im Parlament über die berufliche Vorsorge, andererseits auf die veränderte Situation an den Finanzmärkten (PVK, 2011b: 140).
- Nachdem die 2. KVG-Revision im Dezember 2003 vom Parlament abgelehnt worden war, präsentierte der Bundesrat 2004 eine neue, in einzelne Revisionspakete aufgeteilte Gesamtstrategie zur Revision der Krankenversicherung (Bundesrat, 2004).
- Im Nachgang an die Ablehnung der 11. AHV-Revision in der Volksabstimmung vom 16. Mai 2004 nahm der Bundesrat im «Panorama der Sozialversicherungen» (EDI, 2004) eine Standortbestimmung vor. Er skizzierte die anstehenden Herausforderungen und den damit verbundenen Handlungsbedarf in den Sozialversicherungen, präsentierte Szenarien für Finanzierungsperspektiven und traf Richtungsentscheide für das weitere Vorgehen in der AHV und der IV.
- In einer Klausur und einem Bericht über die Zukunft der Sozialwerke (EDI, 2008) befasste sich der Bundesrat 2008 mit den Folgen der Finanzkrise und einer möglichen konjunkturellen Abschwächung für die Sozialversicherungen. Er analysierte vor allem die künftige Entwicklung von Finanz- und Leistungszahlen und legte die bereits vorgesehenen Reformschritte dar. Aus der Analyse leitete der Bundesrat keinen neuen konkreten Steuerungsbedarf ab.

### 3.2 Beurteilung der strategischen Analyse bis 2011

Die 2011 abgeschlossene Untersuchung (PVK, 2011a) kam zum Schluss, dass die Bundesbehörden über ein breites und grundsätzlich geeignetes Instrumentarium zur strategischen Analyse in der AHV, IV, BV und KV verfügen. Die Analyseinstrumente sind grösstenteils auf die Ziele bzw. die Herausforderungen der untersuchten Sozialversicherungen ausgerichtet, bauen aufeinander auf und beziehen andere Sozialversicherungen sowie relevante Politikbereiche grundsätzlich mit ein. Bilanzierend kann festgehalten werden, dass die Bundesbehörden die strategischen Herausforderungen in den untersuchten Sozialversicherungen mehrheitlich rechtzeitig und angemessen erkannten.

Die für den Bund steuerungsrelevanten Herausforderungen im Bereich der untersuchten Sozialversicherungen beziehen sich hauptsächlich auf die Sicherstellung der mittel- und längerfristigen Finanzierung (AHV, IV, KV) bzw. der finanziellen Stabilität (BV) der Sozialwerke vor dem Hintergrund der demographischen und gesellschaftlichen Entwicklung (Zunahme der Leistungsbezüger bzw. der Dauer des Leistungsbezugs in AHV, IV und BV) bzw. der Entwicklung des medizinischen Leistungsangebots (KV). Die Bundesbehörden verfügen über entsprechende Szenarien und Prognoseinstrumente und stuften entsprechend die strukturellen finanziellen Herausforderungen bereits früh als prioritär ein (vgl. z.B. Bundesrat, 2000).

Schwächen der strategischen Analyse zeigten sich hauptsächlich bei der Antizipation der Möglichkeit dynamischer Entwicklungen des ökonomischen Umfelds der beruflichen Vorsorge. So waren die Bundesbehörden bis ins Jahr 2003 kaum auf eine negative Entwicklung der Anlagemärkte vorbereitet. Ein derartiges Szenario war nicht vorgesehen; entsprechend fehlte es an möglichen Bewältigungsstrategien. Die Instrumente zur Analyse der Situation, zur Beurteilung der möglichen Folgen für die berufliche Vorsorge und zur Bewältigung der Herausforderungen mussten erst entwickelt werden. In der Invalidenversicherung – in der zuverlässige Vorhersagen allerdings besonders schwierig sind – erwiesen sich frühere Projektionen der Rentenzunahme als zu optimistisch. Im Bereich der Krankenversicherung stellt sich die Frage, inwieweit der Bundesrat aufgrund der Fokussierung auf die Analyse und Bewältigung der Kostenentwicklung andere Herausforderungen (z.B. die Qualität der Versorgung) angemessen erkannt hat.

Trotz dieser Schwächen kann insgesamt bilanziert werden, dass die Bundesbehörden prinzipiell über gute analytische Grundlagen für eine vorausschauende strategische Steuerung der Sozialversicherungen verfügen.

#### **4 Gouverner – Überführung der strategischen Analyse in die strategische Planung und Erlass von Normen**

Wie übersetzt der Bundesrat die Ergebnisse der strategischen Analyse in Regierungshandeln? Verfügen die Bundesbehörden über eine langfristig ausgerichtete strategische Planung als Grundlage für die Definition von strategischen Stossrichtungen, Zielen und Massnahmen und für den Erlass von Normen?

##### **4.1 Die strategische Planung bis 2011**

Die Analyse der strategischen Planung des Bundesrates im Bereich der Sozialversicherungen zwischen 2003 und 2011 zeigt, dass der Bundesrat zur Bewältigung der anstehenden Herausforderungen vor allem auf etappierte Gesetzesrevisionen mit kurz- bis mittelfristigem Horizont setzte. Tabelle 2 bietet einen Überblick über die Revisionsvorlagen zu den vier untersuchten Sozialversicherungen, die er zuhanden des Parlaments verabschiedete. Auf die Auflistung der vom Bundesrat in eigener Kompetenz erlassenen Verordnungen und Weisungen wird aus Platzgründen verzichtet.

	Revisionsvorlagen
AHV	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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</li> <li>• 11. AHV-Revision (Neufassung). Zweite Botschaft betreffend die Einführung einer Vorruhestandsleistung vom 21. Dezember 2005</li> <li>• Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) (Verbesserung der Durchführung) vom 3. Dezember 2010</li> </ul>
IV	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Botschaft betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (Massnahmen zur Verfahrensstraffung) vom 4. Mai 2005</li> <li>• Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (5. Revision) vom 22. Juni 2005</li> <li>• Botschaft zur IV-Zusatzfinanzierung vom 22. Juni 2005</li> <li>• Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (6. IV-Revision, erstes Massnahmenpaket) vom 24. Februar 2010</li> </ul>
BV	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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</li> <li>• Botschaft über die Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Anpassung des Mindestumwandlungssatzes) vom 22. November 2006</li> <li>• Botschaft über die Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Strukturreform) vom 15. Juni 2007</li> <li>• Botschaft über die Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Finanzierung von Vorsorgeeinrichtungen öffentlichrechtlicher Körperschaften) vom 19. September 2008</li> </ul>
KV	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (Strategie und dringliche Punkte) vom 26. Mai 2004</li> <li>• Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (Vertragsfreiheit) vom 26. Mai 2004</li> <li>• Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (Prämienvorbilligungen) vom 26. Mai 2004</li> <li>• Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (Kostenbeteiligung) vom 26. Mai 2004</li> <li>• Botschaft betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (Managed Care) vom 15. September 2004</li> <li>• Botschaft betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (Spitalfinanzierung) vom 15. September 2004</li> <li>• Botschaft zum Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung vom 16. Februar 2005</li> <li>• Botschaft betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (Massnahmen zur Eindämmung der Kostenentwicklung) vom 29. Mai 2009</li> </ul>

Tabelle 2: Vom Bundesrat vorgelegte Gesetzesrevisionen in den untersuchten Sozialversicherungen (Dezember 2003 bis März 2011) (Quelle: PVK, 2011b)

#### 4.2 Beurteilung der strategischen Planung bis 2011

Die strategische Planung des Bundesrates kann im Wesentlichen als positiv beurteilt werden (PVK, 2011a: 35ff.). Die Gesetzesrevisionen wurden nach der Ablehnung von vorangehenden Vorlagen oder aufgrund von sich verändernden wirtschaftlichen Faktoren sehr rasch geplant und kommuniziert. Positiv zu erwähnen sind insbesondere die umfassenderen Planungen von Revisionen nach Richtungsentscheiden des Bundesrates (vgl. Abschnitt 3.1). Der Bundesrat definierte in der Regel die Ausrichtung, den Inhalt und die Etappierung der auszuarbeitenden Vorlagen. Damit nahm er seine Führungsverantwortung in der Weiterentwicklung der Gesetzgebung grundsätzlich wahr. Die Ziele und Stossrichtungen der Gesetzesvorlagen stimmten in allen vier Sozialversicherungen in hohem Masse mit den identifizierten strategischen Herausforderungen überein. Die Steuerung über etappierte Gesetzesrevisionen scheint richtig und zielführend gewesen zu sein: Erstens sind in der Vergangenheit grössere Reformprojekte teilweise in der politischen Diskussion gescheitert (z.B. 2. KVG-Teilrevision), zweitens zeigt die Etappierung von abgestimmten Reformvorlagen in der IV und in der Krankenversicherung gewisse Erfolge.

Die Ergebnisse der strategischen Analyse bildeten in der Regel eine wichtige Grundlage der bundesrätlichen Steuerungsvorhaben und flossen in die entsprechenden Botschaften ein. Es ist jedoch festzustellen, dass der Bundesrat bis Mitte 2011 kaum eine aktive, vorausschauende und gestaltende Führungsrolle einnahm, sondern in der Regel ereignisbezogen auf Impulse von aussen reagierte. Auslöser der betrachteten Steuerungsaktivitäten waren meistens parlamentarische Aufträge, ausserhalb der Regierung getroffene politische Entscheide (z.B. Ablehnung der 2. KVG-Revision im Parlament 2003, Ablehnung der 11. AHV-Revision durch die Stimmbevölkerung 2004 und durch das Parlament 2010) und Umfeldveränderungen (z.B. Finanzmarktkrise ab 2003). Auf gesetzgeberischer Ebene wurde der Bundesrat kaum je von sich aus steuernd aktiv.

Auch beim Erlass von Ausführungsbestimmungen in eigener Kompetenz (Verordnungen, Weisungen) schöpfte der Bundesrat seinen – je nach Sozialversicherung unterschiedlich grossen – Handlungsspielraum nicht systematisch aus. Ausser in der Krankenversicherung spielten Ausführungsbestimmungen in den Strategien des Bundesrates eine untergeordnete Bedeutung. Auch die Planung und der Erlass von Ausführungsbestimmungen gingen selten auf die Eigeninitiative des Bundesrats zurück, sondern waren teilweise stark vom Parlament beeinflusst. Andere Anstösse kamen zudem von Untersuchungen verschiedener Stellen sowie von Bundesgerichtsentscheiden. Vereinzelt zeigte sich der Bundesrat auch offen gegenüber Impulsen der Versicherungsbranche.

Bei der Erarbeitung von Gesetzesrevisionen und Ausführungsbestimmungen stützte sich der Bundesrat nicht explizit auf klar ausformulierte, längerfristig ausgerichtete Strategiegrundlagen ab. Es bestand kein Orientierungsrahmen für die

Steuerung der einzelnen Sozialversicherungen in Form von langfristig ausgerichteten und ausreichend konkreten strategischen Perspektiven. Bis 2011 verfügte der Bundesrat über keine explizite Strategiepapiere zu den untersuchten Sozialversicherungen, in denen er seine aus der strategischen Analyse abgeleiteten Steuerungsziele und Stossrichtungen zur Bewältigung der Herausforderungen aus einer Gesamtsicht heraus umfassend und systematisch darlegte.

Ein langfristig ausgerichteter Orientierungsrahmen bestand lediglich in Form sehr allgemein gehaltener Grundsatzziele oder genereller Leitlinien. Die Steuerungsziele des Bundesrates sind grösstenteils allgemein formuliert und beziehen sich in der Regel auf einen Makrozustand der jeweiligen Sozialversicherung («Sicherstellung der Finanzierung» bzw. «angemessene Leistungen»). Im Bereich der Alterssicherung (AHV und berufliche Vorsorge) z.B. hatte der Bundesrat die leistungsseitige und finanzielle Konsolidierung der Sozialversicherungen bereits im Rahmen der Botschaft zur 11. AHV-Revision vom Februar 2000 aufgrund einer Gesamtbetrachtung als strategisches Ziel definiert und generelle Leitlinien für die künftige Entwicklung des Sozialversicherungssystems formuliert, die in den einzelnen Sozialversicherungszweigen umgesetzt werden sollten (Bundesrat, 2000). Die Ziele und Strategie des Bundesrats zur Sanierung der Invalidenversicherung hingegen erschliessen sich im Wesentlichen aus den Botschaften zu den verschiedenen IVG-Revisionen. Im Bereich der Krankenversicherung bestand bis Mitte 2011 kein spezifischer Strategierahmen, hier waren primär die vom Parlament formulierten Ziele des KVG richtungsweisend.

Konkrete Zielgrössen zum angestrebten Leistungsniveau der Sozialversicherung aus der Sicht der Begünstigten sind lediglich teilweise in Form von Richtgrössen definiert. So sollen z.B. die Renten der AHV und der beruflichen Vorsorge zusammen rund 60% des jährlichen Bruttoeinkommens erreichen (Bundesrat, 2006). Ansonsten fehlen Wirkungsziele, die das anzustrebende Leistungsniveau und den bei den Begünstigten anvisierten Zustand definieren, weitgehend. Beispielsweise werden in der Krankenversicherung die angestrebte Qualität und Effizienz des Gesundheitssystems nicht präzisiert.

Neben längerfristig ausgerichteten konkreten Zielgrössen waren auch die vorgehensbezogenen Strategien zur Weiterentwicklung der Gesetzgebung teilweise nicht geklärt, so z.B. die längerfristig erforderlichen Massnahmen zur Konsolidierung der AHV und der beruflichen Vorsorge. Bei den untersuchten Sozialversicherungen war die Position des Bundesrates grösstenteils nur in Bezug auf kurz- und mittelfristige Gesetzesrevisionen klar, die langfristigen Perspektiven waren – sofern solche bestanden – nicht klar ersichtlich.

## **5 Comment gouverner? Grenzen und Möglichkeiten der strategischen politischen Steuerung**

### **5.1 Fazit**

Als Fazit lässt sich insgesamt festhalten, dass der Bundesrat in den untersuchten Sozialversicherungen bis Mitte 2011 eine pragmatische Steuerungspraxis pflegte, die es ihm ermöglichte, zumeist situativ und durchaus adäquat auf die sich stellenden gesellschaftlichen, finanziellen und politischen Herausforderungen zu reagieren. Dabei stützte er sich auf ein angemessenes und stetig weiterentwickeltes Instrumentarium zur strategischen Analyse mit längerfristigem Prognosehorizont ab, das ihm in aller Regel ermöglichte, den anstehenden Handlungsbedarf jeweils korrekt und rechtzeitig zu erkennen.

Die wesentlichen Elemente strategischer politischer Steuerung, wie sie eingangs (Abschnitt 2) beschrieben wurden, sind im Bereich der untersuchten Sozialversicherungen im Grundsatz vorhanden. Es sind allerdings zwei Abweichungen zum skizzierten Konzept festzustellen:

- In den untersuchten Sozialversicherungen verzichtete der Bundesrat auf die Entwicklung eines aus der strategischen Analyse abgeleiteten, längerfristig ausgerichteten, systematischen und umfassenden strategischen Orientierungsrahmens mit konkreten Zielen und Stossrichtungen. Ein solcher ist lediglich implizit und in sehr allgemeiner Form vorhanden. Die bundesrätlichen Strategien zur Steuerung der Sozialversicherungen wurden aus einer kurz- bis mittelfristigen Optik über die Jahre hinweg laufend (weiter-)entwickelt und stets situativ der Entwicklung des politischen und ökonomischen Umfelds angepasst. Dabei waren die Ergebnisse der strategischen Analyse allerdings durchaus wegleitend. Die strategische Planung erfolgte jedoch in der Regel dossierspezifisch und in Abhängigkeit der kurz- und mittelfristigen politischen Aktualität und nicht auf der Grundlage einer systematischen, strukturierten Gesamtoptik.
- Für den Bundesrat waren bei der strategischen Planung kaum eigenständig entwickelte Zielvorstellungen wegweisend, sondern hauptsächlich die bestehenden gesetzlichen Zielvorgaben und parlamentarische Aufträge. Innerhalb dieses Rahmens reagierte der Bundesrat jeweils auch situativ auf den Handlungsbedarf, der sich aus Umfeldveränderungen und politischen Entscheidungen des Parlaments und der Stimmbevölkerung ergab. Bis Mitte 2011 erfolgte die bundesrätliche Steuerung somit hauptsächlich reaktiv und nur beschränkt aktiv vorausschauend und gestaltend.

## 5.2 Diskussion

Die obigen Feststellungen werfen die Frage nach den Grenzen und Möglichkeiten strategischer politischer Steuerung unter den spezifischen Rahmenbedingungen des schweizerischen Regierungssystems (Brühl-Moser, 2007; Klöti, 2006; Linder, 2012) auf: Kann der Bundesrat überhaupt von sich aus vorausschauend steuern? Diese Frage beinhaltet eine institutionelle und eine politische Komponente, die miteinander verflochten sind.

Aus institutioneller Sicht stellen zum einen die Struktur des Regierungssystems und die direktdemokratischen Entscheidmechanismen Herausforderungen für eine langfristig vorausschauende Steuerung dar: Der Bundesrat ist zwar die staatsleitende Behörde, hat jedoch bei der politischen Planung das Parlament und die von ihm erteilten Aufträge an die Regierung einzubeziehen (Brühl-Moser, 2007: 781ff.; Müller, 2005). Die Stimmbevölkerung kann zudem über Volksinitiativen gegen den Willen des Bundesrates gesetzgeberische Aufträge formulieren oder über Referenden vom Bundesrat erarbeitete Gesetzesvorlagen verhindern. Zum anderen sind die Steuerungskompetenzen des Bundesrats in den Sozialversicherungen aufgrund korporatistischer und föderalistischer Zuständigkeitsverteilungen teilweise stark eingeschränkt. Vor allem in der beruflichen Vorsorge und in der Krankenversicherung verfügt der Bund lediglich über Rahmenkompetenzen; die Umsetzung obliegt mehrheitlich privaten Akteuren und erfolgt innerhalb von Marktstrukturen, auf die der Bundesrat nur beschränkt Einfluss nehmen kann. Als dritte institutionelle Herausforderung kann auf der Ebene der Regierungsorganisation das Departementalprinzip genannt werden, welches das Formulieren ganzheitlicher Lösungen im Rahmen einer zukunftsorientierten Regierungspolitik erschwert (Klöti, 2006: 162).

Aus politischer Sicht sind drei Faktoren zu nennen, die den Bundesrat tendenziell daran hindern, eigenständige Führungs- und Gestaltungskompetenz auszuüben. Erstens ist der Bundesrat dem Parlament verantwortlich und orientiert sich somit an dessen eher kurzfristig orientierten politischen Dynamik. Langfristig ausgerichtete Steuerungsvorhaben stossen beim Parlament tendenziell auf wenig Interesse. Zweitens ist mit der Formulierung und Ankündigung langfristiger Ziele und Reformvorhaben die Übernahme entsprechender politischer Verantwortung verbunden. Der Bundesrat exponiert sich damit, legt sich verbindlich auf klare Prioritäten und Optionen fest und macht sich dadurch politisch angreifbar, was kaum in seinem strategischen Interesse liegt. Entsprechend ist es drittens eine Frage des politischen Steuerungswillens, inwiefern der Bundesrat überhaupt geneigt ist, seinen bestehenden Führungs- und Gestaltungsspielraum proaktiv zu nutzen.

## **6 Epilog: Entwicklungen seit 2011**

Die oben dargelegten Befunde gelten für den Untersuchungszeitraum der Studie (Ende 2003 bis Anfang 2011). Inzwischen hat der Bundesrat jedoch diverse Strategiepapiere für einzelne Sozialversicherungszweige (AHV, berufliche Vorsorge, Krankenversicherung) vorgelegt, was eine Neu beurteilung der Grundlagen der strategischen Steuerung nötig macht. Nachfolgend wird dargelegt, inwiefern aus der Sicht der Autoren die oben erwähnten Schwächen behoben wurden. Hauptfrage ist, ob die verschiedenen Strategiedokumente eine – analytisch abgestützte – langfristige Perspektive für die Weiterentwicklung der entsprechenden Sozialversicherungen formulieren und damit strategische Orientierungspunkte für eine langfristig ausgerichtete Steuerung bieten.

### **6.1 Altersvorsorge**

Nach der Ablehnung der vorgeschlagenen Senkung des Mindestumwandlungssatzes in der beruflichen Vorsorge in der Volksabstimmung vom März 2010 kündigte der Bundesrat eine umfassende Auslegeordnung der Situation der beruflichen Vorsorge an. Der entsprechende Bericht zur «Zukunft der 2. Säule» (Bundesrat, 2011) beleuchtet zahlreiche Aspekte und Detailfragen der beruflichen Vorsorge und enthält jeweils eine systematische Problemanalyse, eine kurze Beschreibung des angestrebten Soll-Zustands und eine Diskussion verschiedener Lösungsansätze. Der Berichtsentwurf wurde einer umfassenden Anhörung unterzogen. Die Massnahmen werden im Rahmen der Reform der «Altersvorsorge 2020» behandelt, welche der Bundesrat bis Ende 2013 dem Parlament vorlegen will. Die Leitlinien zu dieser Reform, welche vor allem die AHV, die berufliche Vorsorge und die Ergänzungsleistungen betrifft, wurden im November 2012 präsentiert (EDI, 2012; Oezen/Deplazens, 2013). Die Leitlinien umfassen eine kurze Darstellung der Ausgangslage und der finanziellen Perspektiven, eine Auslegeordnung der angestrebten Ziele und von möglichen darauf ausgerichteten Massnahmen. Im Juni 2013 verabschiedete der Bundesrat in einem weiteren Schritt die Eckwerte der geplanten Reform (EDI, 2013a).

### **6.2 Krankenversicherung**

Im Juni 2011 verabschiedete der Bundesrat ein Strategiepapier zur Gesundheitspolitik (EDI, 2011). Es enthält Ziele und Leitlinien der Gesundheitspolitik sowie drei Hauptstossrichtungen auf Gesetzes- und Verordnungsebene, mit denen die Ziele erreicht werden sollen. Die Hauptstossrichtungen sind die Stärkung der Aufsicht über die Krankenversicherung, kurzfristige Sparmassnahmen sowie 13 Elemente mittel- bis langfristiger Reformvorhaben, von denen 6 unmittelbar die Krankenversicherung betreffen. Nach der Ablehnung der «Managed Care»-Vorlage in der

Volksabstimmung vom Juni 2012 und dem Scheitern des Präventionsgesetzes in der parlamentarischen Beratung im September 2012 präsentierte der Bundesrat im Januar 2013 ein neues Strategiepapier («Gesundheit2020»; EDI, 2013b) das die zentralen Herausforderungen der kommenden Jahre und die daraus abgeleiteten gesundheitspolitischen Prioritäten des Bundesrates skizziert. Diese sind in vier Handlungsfelder mit 12 Zielen und 36 Massnahmen gegliedert. Neun Massnahmenvorschläge zu fünf Zielen betreffen die Krankenversicherung, v.a. die Bereiche Preis- und Tariffestsetzung, Leistungskatalog, Versorgungsqualität und Aufsicht (vgl. auch Furrer, 2013).

### **6.3 Folgerungen**

Angesichts der neuesten Entwicklungen ab Mitte 2011 lässt sich feststellen, dass sich die Art und Weise der strategischen Steuerung des Bundesrates in den Sozialversicherungen graduell gewandelt hat. Zentral ist die Feststellung, dass der Bundesrat von sich aus strategische Grundlagendokumente erarbeitet und publiziert hat, in denen er nicht nur eine von der politischen Aktualität geprägte Auslegeordnung der sich stellenden Herausforderungen und der geplanten Revisionsvorhaben vornimmt, sondern bis zu einem gewissen Grad umfassende Systemanalysen vorlegt und eigenständige, längerfristig ausgerichtete Zielvorstellungen entwickelt sowie diverse Handlungsoptionen diskutiert. So dienen diese Dokumente als strategischer Orientierungsrahmen für die anstehenden Reformprojekte. Auch wenn sie teilweise wenig konkretisiert sind und ihre Umsetzungschancen noch ungewiss sind, können sie doch als Ausdruck eines zunehmenden Willens zur aktiven, gestaltenden Führung aufgefasst werden. Insofern ist festzustellen, dass der Bundesrat zumindest im Bereich der betrachteten Sozialversicherungen einen Schritt weiter in Richtung der eingangs skizzierten Konzeption strategischer politischer Steuerung getan hat.

### **Abstract**

In the domain of social security, the Swiss government – the Federal Council – is responsible for preparing governance decisions that have longterm consequences for the living conditions of the total population and are of a high financial relevance. It is thus important that these decisions be taken in a foresightful manner and based on grounded situation analyses and projections of the future development. This article discusses, how the Federal Council and the Federal Administration comply with this responsible task, on what grounds they found their governance decisions, how they perform strategic situation analyses and evaluate future developments, how they identify need for action and draw conclusions for the strategic governance of social security in Switzerland.

**Keywords:** Strategic governance, situation analysis, Federal Council, social insurance

### **Résumé**

Dans le domaine des assurances sociales, le Conseil fédéral a des décisions de pilotage à préparer qui ont des implications de long terme sur les conditions de vie de la population et sont d'une grande importance financière. Il est donc important que ces décisions soient prises de manière prévoyante et basées sur des analyses de la situation bien fondées et des projections du futur développement. Il se pose donc un certain nombre de questions: Comment le Conseil fédéral et l'administration fédérale remplissent-ils cette tâche responsable? Sur quelles bases est-ce qu'ils fondent leurs décisions de pilotage? Comment l'analyse stratégique de la situation et l'appréciation des futurs développements sont-ils fait? Comment le Conseil fédéral identifie-t-il le besoin d'agir et quels sont ses conclusions quant au pilotage stratégique des assurances sociales?

**Mots-Clé:** Pilotage politique stratégique, direction de l'Etat, analyse de la situation, Conseil fédéral, assurances sociales

## Bibliographie

- Brühl-Moser D. (2007). Die schweizerische Staatsleitung im Spannungsfeld von nationaler Konsensfindung, Europäisierung und Internationalisierung, mit Bezügen zu Belgien, Deutschland, Frankreich, Grossbritannien und Österreich. Bern: Stämpfli.
- Bundesamt für Sozialversicherungen BSV (2003). Sicherung und Weiterentwicklung der beruflichen Vorsorge. In: Soziale Sicherheit CHSS 2/2003: 67–68.
- Bundesrat (2000). Botschaft über die 11. Revision der Alters- und Hinterlassenenversicherung und die mittelfristige Finanzierung des Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 2. Februar 2000. BBI 2000 1865.
- Bundesrat (2004). Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (Strategie und dringliche Punkte) vom 26. Mai 2004. BBI 2004 4259.
- Bundesrat (2006). Botschaft über die Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Anpassung des Mindestumwandlungssatzes) vom 22. November 2006. BBI 2006 9477.
- Bundesrat (2011). Bericht des Bundesrates zuhanden der Bundesversammlung über die Zukunft der 2. Säule. Entwurf vom 24. Dezember 2011.
- Eidgenössisches Departement des Innern EDI (2004). Panorama der Sozialversicherungen. Standortbestimmung, Perspektiven und zukünftige Massnahmen. Bern: EDI.
- Eidgenössisches Departement des Innern EDI (2008). Zukunft der Sozialwerke. Bericht für die Bundesratsklausur vom 26. November 2008. Bern: EDI.
- Eidgenössisches Departement des Innern EDI (2011). Die Strategie des Bundesrats in der Gesundheitspolitik. Bern: EDI.
- Eidgenössisches Departement des Innern EDI (2012). Leitlinien der Reform der Altersvorsorge 2020. Mediendokumentation vom 21.11.2012. Bern: EDI.
- Eidgenössisches Departement des Innern EDI (2013a). Mediendokumentation: Eckwerte der Reform Altersvorsorge 2020. Details und Erläuterungen. Bern: EDI.
- Eidgenössisches Departement des Innern EDI (2013b). Die gesundheitspolitischen Prioritäten des Bundesrates. «Gesundheit2020». Bern: EDI.
- Furrer, M.-T. (2013). Handlungsbedarf und Handlungsfelder in der sozialen Krankenversicherung. In: Soziale Sicherheit CHSS 1/2013: 12–15.
- Klöti, U. (2006). Regierung. In: Klöti, U. et al. (Hrsg.) Handbuch der Schweizer Politik, 4. Aufl. Zürich: NZZ Libro, 151–173.
- Linder, W. (2012). Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven, 3. Aufl. Bern/Stuttgart: Haupt.
- Müller, G. (2005). Staatsleitung und Gewaltenteilung im Bund. In: Parlament, Parlement, Parlamento 2/05, 16–19.
- Oezen, S. und Deplazes, B. (2013). Reform der Altersvorsorge 2020. In: Soziale Sicherheit CHSS 1/2013: 5–11.

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

Parlamentarische Verwaltungskontrolle PVK (2011a). Steuerung der Sozialversicherungen durch den Bundesrat. Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 28. Oktober 2011. Bern: Parlamentsdienste.

Parlamentarische Verwaltungskontrolle PVK (2011b). Steuerung der Sozialversicherungen durch den Bundesrat. Materialienband zum Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 28. Oktober 2011. Bern: Parlamentsdienste.

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

Raschke, J. und Tils, R. (2011). Politik braucht Strategie – Taktik hat sie genug. Frankfurt/New York: Campus.

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

Sägesser, T. (2007). Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz RVOG. Bern: Stämpfli.