

Politisches Agenda-Setting über Forschungsaufträge

Für sehr viel Geld holt der Bund Jahr für Jahr Expertengutachten ein und vergibt Forschungsaufträge. Parlamentsverhandlungen werden dadurch oft vorgespurt – das ist staatspolitisch problematisch. **WERNER C. HUG**

Warum kauft die Bundesverwaltung zusätzliche Dienstleistungen ein, wenn doch der Personalbestand laufend zunimmt? Heute beschäftigt der Bund rund 38000 Personen und verursacht damit 6 Mrd. Fr. Kosten. Pro Vollzeitbeschäftigten resultiert ein jährlicher Durchschnittslohn von 160 000 Fr. Zugenommen haben in den vergangenen zehn Jahren auch die Aufwendungen für externe Dienstleistungen (+150%). Sie betragen 2019 rund 515 Mio. Fr.

Damit wird das notwendige Know-how in der Bundesverwaltung offenbar noch nicht ausreichend abgedeckt. Die Ämter geben darüber hinaus auch noch Aufträge an Dritte für Beratungen und Auftragsforschung. 2009 erreichten sie 252 Mio. Fr. Sie haben sich bis 2018 nur langsam auf 213 Mio. Fr. reduziert.

Spitzenreiter in Sachen Ausgaben für Forschungsarbeiten und die Tätigkeit der Experten ist das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation mit 51% der betreffenden Gesamtausgaben, gefolgt vom Departement des Innern (EDI) mit 18%. Konzentrieren wir uns nun auf das EDI und nehmen dabei das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) unter die Lupe.

Fremdes Know-how

Das EDI umfasste im vergangenen Jahr 2450 Vollzeitstellen, im BSV waren es 271 (+5% gegenüber 2009). Am meisten Mitarbeiter sind im Bundesamt für Statistik (676) und im Bundesamt für Gesundheit (499) beschäftigt. Seit 2012 zeichnet Bundesrat Alain Berset für das EDI verantwortlich. Schon nach einem Jahr stiegen die Forschungskosten von 36 auf 39 Mio. Fr. Bis 2015 verharrten sie auf diesem Niveau. 2018 erreichten sie 32 Mio. Fr.

Im BSV wurden seit 2013 rund 9,2 Mio. Fr. für externe Forschungen eingesetzt. Der

Sozialminister argumentiert, dass wegen der IV-Revision und der Erarbeitung der Botschaft für die Altersvorsorge 2020 zusätzliche Beratungs- und Forschungsaufgaben nötig waren. Das dürfte zutreffen. Es ist jedoch auch festzuhalten, dass diese Aufgaben zu den Haupttätigkeiten des BSV gehören. Das Basis- und Forschungs-Know-how müsste somit im Departement vorhanden sein. Parlament, Öffentlichkeit und Medien haben das Anrecht auf stets aktuelle Informationen zum Thema Sozialversicherungen.

«Es gilt offenbar die Regel, dass Expertisen das Resultat hervorbringen sollen, das von ihnen erwartet wird.»

Auf welchen Gebieten wird im BSV mit externen Experten geforscht? Anfänglich standen Altersvorsorge (AHV, BVG) sowie die Invalidenversicherung im Vordergrund. Seit 2014 befasst sich das Amt neben Familien-, Generationen- und Gesellschaftsthemen intensiv mit Armutsfragen. Die Themen sind breit gefächert. Sie reichen von Armut und Schulden in der Schweiz, Bekämpfung von Familienarmut über Wohnversorgung von Menschen in Armut, Rechtsberatung und Rechtsschutz bis zu Informations- und Beratungsangeboten für armutsbetroffene Menschen, um nur einige Studien zu nennen.

Wird mit solchen Forschungsprojekten die politische Agenda gesetzt, mit Gutachten und vorgeschlagenen Massnahmen dem Parlament der Weg vorgezeichnet? Über Expertisen kann gezielt eine politische Strategie verfolgt und umgesetzt werden. So wurden zum Beispiel frühzeitig «Erkenntnisse und Wirkungen zu El-

terzeit sowie Mutterschafts- und Vaterschaftsurlaub» lanciert. Das Parlament konnte danach dazu nur noch Ja und Amen sagen. Mit klugem Agenda-Setting, unterstützt mit externen Gutachten, kann plötzlich vieles bewegt werden.

So ist dem obersten Chef des BSV, Bundesrat Alain Berset, jüngst ein ganz spezielles Kunststück gelungen. Mit Unterstützung von Bundesrätin Karin Keller-Sutter hat er dem Bundesrat den Antrag gestellt, eine neue Sozialversicherung zu schaffen. In noch nie dagewesener Eile ist binnen eines halben Jahres die Botschaft dazu entstanden. Dies zur Besänftigung der Gewerkschaften und angesichts der Befürchtung, die SVP-Initiative zur Kündigung der Personenfreizügigkeit mit der EU (Begrenzungsinitiative) könnte vom Volk angenommen werden. Ausgesteuerten Arbeitslosen soll künftig ab Alter sechzig eine Überbrückungsleistung bis zum Bezug der AHV-Rente ausgerichteter werden.

Nach dem Grundsatzentscheid des Bundesrats im Mai lag im Juni bereits eine Vernehmlassungsvorlage vor, und im Oktober gelangte die Botschaft an das Parlament. In der Kommission wurde das Projekt noch in der alten Legislatur durchgepeitscht und in der Dezembersession vom Ständerat behandelt. Nun soll die Gesetzesvorlage im Nationalrat und der definitive Entscheid von beiden Räten in der Frühjahrssession verabschiedet werden.

Bereits während der Vernehmlassung gab Bundesrat Berset eine Studie in Auftrag: «Anreize sowie wirtschaftliche und gesellschaftliche Auswirkungen von Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose (gemäss Vorentwurf für ein Bundesgesetz)». Der Auftrag wurde dem Büro Bass übertragen – dieses Büro ist kein «Schlechtachter». Wie selbst Rudolf Strahm, strammer Alt-SP-Nationalrat, dazu bei Tamedia geschrieben hat: «Wer Gutachter zur Rechtfertigung des Sozialstaates sucht,

beauftragt das private Büro Bass.» Das Forschungsergebnis brachte denn auch die notwendigen Argumente für die Zustimmung zu dieser neuen Sozialversicherung, die vom Bund finanziert wird.

Kaum Kritik

Kritische Anmerkungen zur Vorlage blieben aus. Es gilt offenbar die Regel, dass Expertisen dasjenige Resultat hervorbringen sollen, das von ihnen erwartet wird. Gegengutachten werden nicht finanziert. So entstehen Hofexperten, die immer wieder angefragt oder bei Ausschreibungen ausgewählt werden. Das Popper-Kriterium, verifizieren und falsifizieren, bleibt auf der Strecke. Ebenso werden kaum Peer-Beurteilungen verlangt.

Es soll gar vorgekommen sein, dass Expertisen, die nicht der Meinung der Auftraggeber entsprachen, nicht publiziert wurden. Mit solchen «vorbereiteten» Studien wird das Parlament wie die Maus mit Speck gefangen. Schliesslich, so die Argumentation, habe die Expertise gezeigt, dass die Faktenlage so sei, dass nun gemäss dem Vorschlag des Bundesrats etwas unternommen werden müsse.

Ist die Zeit ausreichend, bleibt den politischen Gegnern nichts anderes übrig, als eigene Gutachten erstellen zu lassen oder den Medien gezielt Gegenargumente zu liefern. Mit dem Hinweis «gouverner c'est prévoir» werden von einzelnen Departementsvorstehern Themen auf die politische Bühne gehievt, die aus ihrer politischen Sichtweise und Überzeugung als brennend eingeschätzt werden. Ob die entsprechende politische Massnahme nötig oder dringend oder nur «nice to have» ist, spielt dabei keine Rolle.

Werner C. Hug ist freier Bundeshausjournalist, spezialisiert auf Fragen der sozialen Sicherheit.