

Schwerpunkt

*Die Situation der Working Poor
im Sozialstaat Schweiz*

Vorsorge

*Statistische Daten zur gebundenen
Vorsorge (Säule 3a)*

Gesundheit

*Künftige Entwicklung der Zahl
der Ärzte in der Schweiz*

Chronik April/Mai 2001: Wichtiges in Kürze	109–110
Rundschau	111
Schwerpunkt	
Die Situation der Working Poor im Sozialstaat Schweiz	112–136
Einführung/Übersicht (J. Guldemann, BSV)	112–113
Wer ist in der Schweiz trotz Erwerbsarbeit arm? (T. Bauer/E. Streuli, BASS)	114–117
Tieflohne: Probleme erkennen und lösen (Y. Flückiger, Uni Genf)	118–119
Working Poor aus ökonomischer Sicht: Diagnose und Therapie (G. Sheldon, Uni Basel)	119–120
Working Poor und soziale Sicherheit (B. Despland, EESP)	121–122
Working Poor und Sozialhilfe (R. Ruder, SKOS)	123–125
Im Arbeitsmarkt integriert und dennoch am Rande der Gesellschaft: Amerikas Working Poor (Urban Institute, Washington)	125–128
Meinungen und Forderungen	
– Schweizerischer Gewerkschaftsbund (S. Gaillard)	129
– Schweizerischer Arbeitgeberverband (P. Hasler)	130–131
– Seco (B. Zürcher)	131–132
– Caritas (C. Knöpfel)	132–133
– Pro Juventute (A. Liechti)	134–135
– Feministische Wirtschaftspolitik (M. Madörin)	135–136
Vorsorge	
11. AHV-Revision: Ein tragfähiger Kompromiss scheint noch möglich	137–138
Umfrage bei den kantonalen EL-Stellen	138–140
Arbeitgeberkontrollen und Verwaltungsaufwand der AHV: Effizienz, Problembereiche und Optimierungspotenzial	141–143
Gebundene Vorsorge oder Säule 3a: Umfrage des BSV zu den gebundenen Vorsorgevereinbarungen und -versicherungen	144–146
Gesundheit	
Auswirkungen des KVG auf die Versicherten	147–149
Perspektiven der künftigen Entwicklung der Zahl der Ärzte in der Schweiz	150–152
Spitex-Statistik 1999	153–155
Sozialpolitik	
Ergänzender Arbeitsmarkt – ein erfolgreiches Konzept zur sozialen und beruflichen Integration?	156–158
Parlament	
Parlamentarische Vorstösse	159–164
Gesetzgebung: Vorlagen des Bundesrates	161
Daten und Fakten	
Agenda (Tagungen, Seminare, Kurse)	165
Sozialversicherungsstatistik	166–167
Bibliografie	168

Impressum SOZIALE SICHERHEIT (CHSS)

Herausgeber

Bundesamt für Sozialversicherung

Redaktion

René Meier (me), Telefon 031 / 322 91 43
E-Mail: rene.meier@bsv.admin.ch

Die Meinung BSV-externer Autoren muss nicht mit derjenigen der Redaktion bzw. des Amtes übereinstimmen.

Redaktionskommission

Wally Achtermann, Adelaide Bigovic-Balzardi,
Jürg Blatter, Jean-Marie Bouverat,
Géraldine Luisier, Claudine Marcuard,
Stefan Müller, Christian Sieber,
Jacoba Teygeler, Mirjam Werlen

Abonnemente und Auskünfte

Bundesamt für Sozialversicherung (BSV)
Effingerstrasse 20, 3003 Bern
Telefon 031 / 322 90 11, Telefax 031 / 322 78 41
www.bsv.admin.ch

Übersetzungen

in Zusammenarbeit mit dem Sprachdienst
des BSV

Nachdruck von Beiträgen

mit Zustimmung der Redaktion erwünscht

Auflage

Deutsche Ausgabe 6500
Französische Ausgabe 2600

Abonnementspreise

Jahresabonnement (6 Ausgaben):
Inland Fr. 53.–, Ausland Fr. 58.–,
Einzelheft Fr. 9.–

Vertrieb

BBL/EDMZ, 3003 Bern

Satz, Gestaltung und Druck

Cavelti AG, Wilerstrasse 73, 9201 Gossau SG
ISSN 1420-2670

In den Neunzigerjahren stellte sich die sozialpolitische Frage, wie arbeitslosen Personen geholfen werden kann. Auf zwei Arten wurde reagiert: Mit einer verbesserten finanziellen Absicherung und Massnahmen zur Integration in den ersten oder zweiten Arbeitsmarkt. Heute steht die Frage im Mittelpunkt, was für Menschen, welche zwar eine bezahlte Arbeit haben, davon aber nicht leben können – eben Working Poor – getan werden kann.

Aus neoliberaler Sicht garantiert der Markt – auch der Arbeitsmarkt – eine optimale Allokation, d.h. Zu- oder Verteilung der Ressourcen. Sozialpolitisch motivierte Eingriffe stören dieses Optimum und die gesamte Gesellschaft wird zur Verliererin. Der grosse Vorteil dieses Denkansatzes ist seine Simplizität, sein Problem seine Beschränktheit: Selbstverständlich reagieren Personen auf ökonomische Anreize. Aber das Verhalten wird nur in ausgewählten Situationen allein durch diese Anreize bestimmt. Gesellschaften bestehen zudem aus verschiedenen Subsystemen, welche sie in einem Gleichgewicht halten müssen, sollen Spannungen nicht zu gross werden. Die Debatten in den Neunzigerjahren und heute haben genau dies gemeinsam: Es geht um die Gestaltung der Schnittstelle zwischen Wirtschaft und sozialer Sicherheit und es gilt, Arbeitsmarkt, Sozial- und Wertesystem in ein Gleichgewicht zu bringen.

Bei der Debatte um die Working Poor geht es im Wesentlichen um zwei Problemlkreise:

1. Soll ein Minimallohn eingeführt werden? Neoliberale lehnen dies konsequenterweise ab. Der Arbeitsmarkt ist aber ein zentrales Subsystem, welches in das gesellschaftliche Sozial- und Wertesystem eingebunden ist. Die Debatten um die Löhne von Topkadern – auch im Parlament – zeugen davon. Auch liberale Ökonomen bezeichnen gewisse Boni-Zahlungen an Spitzenkader als «jenseits des guten Anstandes» und nehmen so Bezug auf soziale Werte. Zudem gibt es Hinweise darauf, dass zu grosse Einkommensdifferenzen das Wirtschaftswachstum hemmen.

2. Müssen Familien besser unterstützt werden? Die hohen direkten und indirekten Kinderkosten in der Schweiz sind bei einer grossen Zahl von Working Poor die Ursache für ihre Armut. Es ist unsinnig und ineffizient, wenn hier die Sozialhilfe einspringen muss. Die direkten Kosten für Familien können über Kinderzulagen, welche in einer vernünftigen Relation zu diesen Kosten und im Anspruch unabhängig von der Erwerbstätigkeit sind, reduziert werden. Der Ausbau von familienexternen Kinderbetreuungspätzen trägt zur Senkung der indirekten Kosten bei. ■

Ludwig Gärtner, Leiter des Fachdienstes Wirtschaft, Grundlagen, Forschung im BSV

Neue Publikationen zur Sozialversicherung

	Bezugsquelle¹ Bestellnummer Sprachen, Preis
Jahresbericht 1999 des BSV über die AHV/IV/EO, vom Bundesrat genehmigt am 12. März 2001	BBL/EDMZ 318.121.99, d/f/i
Merkblatt «Verzicht auf die Bezahlung der Beiträge an die AHV, die IV, die EO und die ALV bei geringem Nebenerwerb», Stand am 1. Januar 2001	2.04, d/f/i²
AHV/IV-Merkblatt «Rentenvorausberechnung», Stand am 1. Januar 2001	3.06, d/f/i²
Merkblatt «Freiwillige Alters-, Hinterlassenen- und Invaliden- versicherung», Stand am 1. April 2001	10.02, dfies²

1 BBL/EDMZ, 3003 Bern, Fax 031/325 50 58; E-Mail: verkauf.zivil@bbl.admin.ch;
Internet: www.admin.ch/edmz.

2 Zu beziehen bei den AHV-Ausgleichskassen und IV-Stellen; die Merkblätter sind im Internet
unter www.ahv.ch zugänglich.

Die «Soziale Sicherheit» (CHSS)

erscheint seit 1993 sechsmal jährlich. Sie informiert über Neuerungen, Projekte und Entwicklungen in allen Sozialversicherungszweigen und den angrenzenden Gebieten. In den Heften seit 1998 wurden folgende Schwerpunktthemen behandelt:

- Nr. 1/98 Wo stehen wir nach zwei Jahren KVG?
Nr. 2/98 HIV/Aids und die Sozialversicherungen
Nr. 3/98 Neue Erwerbsformen und Sozialversicherungsrecht
Nr. 4/98 Überlegungen zur Neufestlegung des Rentenalters
Nr. 5/98 Die Vorschläge des Bundesrates zur 11. AHV-Revision und zur 1. BVG-Revision
Nr. 6/98 Wohnen im Alter
- Nr. 1/99 50 Jahre AHV: Rückblick auf das Jubiläumsjahr und Ausblick in die Zukunft
Nr. 2/99 Solidarität in der sozialen Sicherung
Nr. 3/99 Die Regelung der Sozialen Sicherheit im Personenverkehrsabkommen mit der Europäischen Union
Nr. 4/99 Spitalfinanzierung im Umbruch
Nr. 5/99 Koordination zwischen Invalidenversicherung, Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe
Nr. 6/99 Eingliederung vor Rente – realisierbares Ziel oder bloss wohltönender Slogan?
- Nr. 1/00 Der Entwurf des Bundesrates zur 11. AHV-Revision
Nr. 2/00 Vor der Einführung einer Assistenzentschädigung für behinderte Menschen
Nr. 3/00 Neoliberalismus und Sozialstaat
Nr. 4/00 Start zur 4. Revision der Invalidenversicherung
Nr. 5/00 Aufsicht in der Sozialversicherung – Garantie für wirksame und sichere Sozialwerke?
Nr. 6/00 Perspektiven der Sozialversicherungen
- Nr. 1/01 Was kostet die Durchführung der Sozialversicherung?
Nr. 2/01 Tarifbildung im schweizerischen Gesundheitswesen
Nr. 3/01 Die Situation der Working Poor im Sozialstaat Schweiz

Sämtliche Hefte sind heute noch erhältlich (die vergriffene Nummer 1/93 als Fotokopie). Normalpreis des Einzelhefts Fr. 9.–, Sonderpreis für Hefte 1993 bis 1999 Fr. 5.–, Preis des Jahresabonnements Fr. 53.– (inkl. MWSt)

Bestellungen an

Bundesamt für Sozialversicherung, CHSS, 3003 Bern, Tel. 031/322 90 11, Fax 031/322 78 41, E-Mail: info@bsv.admin.ch

RKUV	Um Sie über die neueste Rechtsprechung zur Krankenversicherung und zur Unfallversicherung zu informieren, publiziert das Bundesamt für Sozialversicherung in der	Erscheint 5- bis 6-mal pro Jahr
RAMA	RKUV Rechtsprechung und Verwaltungspraxis der Kranken- und Unfallversicherung	Preis Fr. 27.– pro Jahr
RAMI	laufend die wichtigsten Entscheide des Eidgenössischen Versicherungsgerichts, des Bundesrates und des Bundesgerichts	Bestellen bei BSV Effingerstrasse 20 3003 Bern Tel. 031/322 91 12 Fax 031/322 90 20 (auch Probeexemplare)

3. AVIG-Revision

Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerats (SGK-SR) befasste sich in zwei Sitzungen mit der 3. Revision der Arbeitslosenversicherung. Nach Anhörung von Vertretern der Kantone beschloss die Kommission am 9. April ohne Gegenstimme, auf die Vorlage einzutreten. Sie verlangte von der Verwaltung die Erarbeitung von Finanzierungsvorschlägen, welche die Grundsätze des Neuen Finanzausgleichs besser berücksichtigen. Kritisiert wurde konkret, dass die Kantone zwar einen festen Beitrag leisten müssen, aber nicht die entsprechenden Einwirkungsmöglichkeiten haben.

Bei der Detailberatung vom 1./2. Mai wurden folgende zwei vom Bundesratsentwurf abweichende Lösungen von einer Mehrheit unterstützt:

- Grenzen des beitragspflichtigen Lohnes: Verzicht auf die weitere Erhebung eines Solidaritätsprozents bei Löhnen zwischen 106 800 und 267 000 Franken; Mindereinnahmen dadurch: 135 Mio. Franken. Der Bundesrat soll aber befugt sein, dieses Lohnprozent wieder einzuführen, wenn der Schuldenstand des Ausgleichsfonds Ende Jahr 2,5% der von der Beitragspflicht erfassten Lohnsumme erreicht.
- Abgangsentschädigungen: sie sollen für die Beitragserhebung nur berücksichtigt werden, soweit sie den vollen (Bundesrat: den halben) Höchstbetrag des versicherten Verdienstes übersteigen.

Mit 5 zu 1 Stimmen bei einer Enthaltung verabschiedete die Kommission die Vorlage. Sie soll in der Sommersession im Plenum des Erstrats behandelt werden.

Finanzierung von Suchttherapien

Weiter befasste sich die Kommission mit der Motion «Gegen Leistungskürzungen der IV im Bereich der Suchttherapie» (99.3382), die am 18. Juni 1999 im Nationalrat eingereicht worden war. Mit dem aufgrund eines Urteils des Versicherungsgerichts erfolgten Entscheid des BSV, Betriebsbeiträge nur noch für die Betreuung Behinderter im Sinne des IVG zu gewähren, wurden im Be-

reich der Suchttherapie wesentliche Beiträge des Bundes gestrichen. Dadurch waren viele stationäre Einrichtungen der Suchttherapie in akute finanzielle Schwierigkeiten geraten. Nach dem Entwurf zum neuen Finanzausgleich sollen die Kantone die Unterstützung solcher Einrichtungen übernehmen. Der Übergang zur kantonalen Subventionierung darf jedoch nicht zu abrupt erfolgen. Mit zwei Krediten in den Jahren 1999 und 2000 hat der Bund für eine Überbrückung gesorgt. Indem die Kommission die Motion als Postulat überweist, signalisiert sie ihre Bereitschaft, einen dritten, letzten Überbrückungskredit in diesem Bereich zu gewähren.

Behindertengesetz

An ihren Sitzungen vom 9. April und 2. Mai befasste sich die SGK des Ständerates auch mit der Botschaft zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen (Behindertengesetz, BehiG). Die am 14. Juni 1999 eingereichte Volksinitiative will auf Verfassungsebene das Recht von behinderten Menschen auf Zugang zu Bauten und auf Inanspruchnahme öffentlicher Dienstleistungen sicherstellen. Der Bundesrat lehnt diese Initiative ab und stellt ihr als indirekten Gegenentwurf das BehiG gegenüber (CHSS 1/2001 S. 1). Die Kommission beschloss ohne Gegenstimme, auf die Vorlage einzutreten. Sie führte an beiden Sitzungen verschiedene Hearings durch. Die Detailberatung wird sie an ihrer Sitzung vom 13./14. August 2001 aufnehmen.

TARMED

Der Zeitpunkt für die seit langem erwartete Einführung des neuen Arzttarifs TARMED – zurzeit vorgesehen für den 1. Januar 2002 – ist weiterhin ungewiss. An einem von der Sanitätsdirektorenkonferenz für den 30. April einberufenen Runden Tisch kamen die beteiligten Partner und Behörden überein, bis Ende August 2001 eine gemeinsame Lösung zu suchen. Komme diese nicht zustande, seien die Verhandlungen als gescheitert zu erklären. Die Ärz-

tekammer, welche am 7. Mai tagte, versagte dem TARMED für den Bereich der Krankenversicherung die Zustimmung. Einzig für den Bereich der Unfall-, Invaliden- und Militärversicherung hat die Ärztekammer dem neuen Tarifwerk deutlich zugestimmt. Erst wenn feststeht, dass eine Einführung des TARMED auf Verhandlungsbasis nicht mehr zu erreichen ist, wird der Bundesrat, unter Berücksichtigung aller ihm vorliegenden Dokumente, über das weitere Vorgehen beschliessen.

4. IV-Revision

Die SGK des Nationalrates hat am 3./4. Mai die Beratungen zur 4. Revision der Invalidenversicherung mit einem breit angelegten Hearing gestartet und mit der Eintretensdebatte begonnen. Diese Revision verfolgt zum einen eine finanzielle Konsolidierung der verschuldeten und defizitären IV. Zum andern sieht sie gezielte Anpassungen im Leistungsbereich vor. Hier steht die Einführung einer sogenannten Assistenzentschädigung im Vordergrund (Näheres in CHSS 2/2001 S. 79). Zur Beratung stehen ebenfalls die im Rahmen der 11. AHV-Revision vorgeschlagenen Zusatzfinanzierungen an, welche die Kommission auf die 4. IV-Revision vertagt hat. Dabei geht es um eine Mehrwertsteuererhöhung und die Verlagerung von 1,5 Mrd. Franken aus der EO zur IV. Die Eintretensdebatte soll an der nächsten Sitzung vom 5./6. Juli 2001 fortgesetzt werden.

Familienpolitische Beschlüsse

Nach den positiven Abstimmungsergebnissen am 21. März 2001 in Lugano zu den parlamentarischen Initiativen «Ergänzungsleistungen für Familien» (00.436, Jacqueline Fehr und 00.437, Meier-Schatz) und «Anstossfinanzierung für familienergänzende Betreuungsplätze» (00.403, Jacqueline Fehr) führte die SGK des Nationalrates am 3./4. Mai ein Hearing mit der Tessiner Regierungsrätin Patrizia Pesenti zum sogenannten Tessiner Modell durch. Sie präsentierte die wichtigsten Resultate einer Evaluationsstudie, die die Erfahrungen seit Einführung der «Leg-

ge sugli assegni di famiglia» im Jahre 1996 analysiert. Die Wirksamkeit der Familienzulagen zeigt sich in der Verminderung der wirtschaftlichen Armut. Bisher wurden rund 50 % der Gesuche für solche Zulagen bewilligt. Verbesserungsbedürftig ist insbesondere noch die Integration in andere Teile der Familienpolitik. Gegenwärtig wird das Gesetz deshalb revidiert. Im Anschluss an das Hearing setzte die SGK eine Subkommission «Familienpolitik» unter dem Vorsitz von Stéphane Rossini (SP) ein, die ihre Arbeiten nach der Juni-Session aufnehmen wird. Sie wird zu den drei Initiativen Gesetzesvorlagen erarbeiten.

Nationalbankgold bzw. -gewinne für die AHV

Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK) des Ständerates hat am 4. Mai das Geschäft «Stiftung solidarische Schweiz» mit 12 zu 0 Stimmen zuhanden des Plenums verabschiedet. Dabei geht es um die Verteilung der überschüssigen Goldreserven der Nationalbank. Mit der gleichen Materie befassen sich inzwischen mehrere Projekte:

- Ausgangspunkt war der Vorschlag des Bundesrates, aus dem nicht mehr benötigten Sondervermögen von 1300 Tonnen Gold 500 Tonnen zur Gründung einer Stiftung solidarische Schweiz zu verwenden (s. Botschaft vom 17. Mai 2000).
- Die Schweizerische Volkspartei wandte sich gegen die vom Bundesrat vorgesehene Verwendung und reichte in der Folge am 30. Oktober 2000 die Volksinitiative «Überschüssige Goldreserven in den AHV-Fonds» ein.
- Am 10. April 2001 hat nun ein Initiativkomitee unter Führung von Nationalrat Rudolf Rechsteiner (SP, BS) mit der Unterschriftensammlung für die Initiative «Nationalbankgewinne für die AHV» begonnen. Diese Initiative steht nicht in Konkurrenz zu den zwei andern Projekten, denn sie will nicht die Goldreserven, sondern die künftigen Gewinne der Nationalbank – abzüglich einer Milliarde, die für die Kantone reserviert ist – der AHV zukommen lassen.

Die WAK will nun ihr Projekt als Gegenvorschlag zur SVP-Goldiniti-

ative zur Volksabstimmung bringen. Die Erträge der gesamten Goldreserven sollen zu gleichen Teilen den Kantonen, der AHV und der Stiftung Solidarität zugute kommen. Aufgabe der Stiftung wird es sein, im In- und Ausland einen Beitrag an die Bekämpfung von Armut und Gewalt zu leisten.

11. AHV-Revision

In einer Sondersession vom 7. bis 9. Mai widmete sich der Nationalrat der Vorlage des Bundesrates zur 11. AHV-Revision. Ein Kurzbericht auf Seite 137 informiert über die Ergebnisse der Beratungen.

Eidg. BV-Kommission

Die Eidgenössische Kommission für die berufliche Vorsorge tagte am 21. Mai zum 50. Mal. Kommissionspräsident Otto Piller konnte auch mehrere neu gewählte Frauen und Männer begrüssen (die Namen aller Mitglieder sind zu finden unter: http://www.bk.admin.ch/ch/d/cf/ko/index_kommtart_3.html).

Traktandiert war insbesondere die Einflussnahme der Aktionär/innen auf die Unternehmen (Corporate Governance, Interpellation Reimann, 00.3314) und die Erhebung von Abgaben und Gebühren bei den dem Bund unterstellten Einrichtungen der beruflichen Vorsorge. Die Kommission befasste sich mit der Frage, ob und in welchem Mass die Vorsorgeeinrichtungen ihr Stimmrecht nutzen sollen. Dabei wurde auch eingehend diskutiert, ob sich die Vorsorgeeinrichtungen bei ihren Anlageentscheidungen mit dem Prinzip der Nachhaltigkeit befassen sollten. Die Kommission entschied sich für die vom Ausschuss Anlagefragen vorgeschlagene Variante, welche zwar über den Status quo hinaus geht, aber die Vorsorgeeinrichtungen lediglich verpflichtet, Regeln zur Ausübung ihrer Aktionärsrechte festzulegen. Die Hauptaufgabe der Vorsorgeeinrichtung soll die Erreichung des Vorsorgeziels und nicht die Unternehmensführung sein. Als Entscheidungsgrundlage stand der Kommission ein ausführlicher Bericht des Ausschusses Anlagefragen zur Verfügung.

Im Weiteren ging es um die gesetzliche Grundlage für die Erhebung

von Abgaben. Hierzu werden weitere Abklärungen erforderlich sein.

Klare Kompetenzen für den Verwaltungsrat des AHV-Ausgleichsfonds

Mit einer Änderung der Verordnung über die Verwaltung des Ausgleichsfonds der AHV hat der Bundesrat an seiner Sitzung vom 23. Mai die Kompetenzen des Verwaltungsrates mit seinen Verantwortungen in Einklang gebracht. Aufgrund des mit der 10. AHV-Revision erweiterten Spielraums für die Geldanlagen des Fonds hat dessen Verwaltungsrat eine neue Anlagestrategie formuliert und die Ausrichtung der Anlageorganisation auf die Einführung eines modernen Portfolio-Managements beschlossen. Bei der Umsetzung seiner Beschlüsse traten Schwierigkeiten auf, weil der Verwaltungsrat nicht über eine vollumfängliche Budgetkompetenz verfügte. Diesen Mangel hat der Bundesrat mit der genannten Verordnungsänderung mit Wirkung ab dem 1. Juli 2001 behoben.

«Menschenwürdige Arbeitsbedingungen für Assistenzärzte»

Der Bundesrat befürwortet eine vollumfängliche Unterstellung der Assistenzärzte und -ärztinnen unter das Arbeitsgesetz. Dies hält er in seiner am 30. Mai beschlossenen Stellungnahme zum Bericht der Kommission des Nationalrats für soziale Sicherheit und Gesundheit vom 5. April 2001 zur parlamentarischen Initiative «Menschenwürdige Arbeitsbedingungen für Assistenzärzte» fest. Die Initiative verfolgt das Ziel, die Assistenzärzte vollumfänglich dem Arbeitsgesetz zu unterstellen; das bedeutet insbesondere, dass dadurch die eidgenössischen gesetzlichen Vorschriften über die minimalen Arbeits- und Ruhezeitbedingungen anwendbar werden. Erste Schritte zu einer Verbesserung der Arbeitszeitbedingungen sind zwar in einzelnen Kantonen bereits unternommen worden. Kantonale Regelungen gelangen jedoch in den privaten Spitälern nicht zur Anwendung; daher ist eine gesamtschweizerische Regelung unumgänglich. ■

Volksmeinung und Wirklichkeit

Das Institut Erasm stellte im Auftrag des Westschweizer Wochenmagazins L'Hebdo 800 Personen zwischen 18 und 74 Jahren die Frage «Was ist ein Risiko?» Die Antworten (die vermutlich nicht durchwegs ernst gemeint waren):

- Rauchen 86 %,
- Autofahren ohne Gurt 83 %,
- Risikosportarten 77 %,
- täglicher Alkoholkonsum 73 %,
- nachts die Haustüre nicht abschliessen 72 %,
- sich selbständig machen 63 %,
- keinen Sport treiben 61 %,
- nachts allein in Parkhäusern sein 58 %,
- Liebesabenteuer 46 %,
- dem Vorgesetzten widersprechen 39 %,
- Heirat oder lebenslange Verpflichtung 37 %,
- Rindfleisch essen 28 %,
- seine Persönlichkeit zeigen 22 %,
- religiöses oder politisches Bekenntnis 19 %.

Wenn die genannten Tätigkeiten wirklich lebensgefährdend sind, so sollten sie sich auch in der Statistik der Todesursachen niederschlagen. Nach der Statistik der Weltgesundheitsorganisation WHO ergibt sich global folgende Reihenfolge der Ursachen des vorzeitigen Todes:

1. Herz- und Kreislauf- erkrankungen	30 %
2. Infektionen und parasitäre Erkrankungen	18 %
3. Atemwegserkrankungen	14 %
4. Krebs	13 %
5. Unfälle	6 %
6. Schwangerschaft/Geburt	5 %
7. Krieg/Mord/Gewalt	3 %
8. Andere und unbekannte Ursachen	11 %
	100 %

Eine im Jahr 1996 in Australien durchgeführte Studie ermittelte die als Folge der wichtigsten Risikofaktoren erlittenen Krankheitsjahre. Das Ergebnis ist zwar nicht mit der WHO-Todesursachenstatistik vergleichbar, da es nur ein einzelnes Land betrifft, dürfte aber für andere hochentwickelte Länder ebenfalls Gültigkeit haben:

1. Tabakrauchen	9,7 %*
2. Körperliche Untätigkeit	6,7 %
3. Bluthochdruck	5,4 %

4. Alkoholmissbrauch	4,9 %
5. Übergewicht	4,3 %
6. Ernährungsmängel	2,7 %
7. Hoher Cholesterolspiegel	2,6 %
8. Konsum illegaler Drogen	1,8 %
9. Überarbeitung	1,7 %
10. Ungeschützter Sex	0,9 %

* Prozentsatz des Totals aller durch Krankheiten belasteten Jahre.

Der Vergleich der in der eingangs erwähnten Umfrage genannten Risiken mit den statistischen Ursachen für Tod und Krankheit zeigt nur beim Rauchen eine klare Übereinstimmung. Das Rauchen ist nicht nur mitverantwortlich für den vorzeitigen Tod durch Herz-Kreislauf-, Atemwegs- und Krebserkrankungen, sondern löst auch die am längsten dauernden Krankheiten aus. Von den übrigen in der Umfrage genannten Risiken schlagen sich lediglich der Alkoholmissbrauch und der Verzicht auf Sport (was zwar nicht unbedingt mit körperlicher Inaktivität gleichzusetzen ist) in der Statistik nieder. Ganz allgemein werden dagegen die spektakulären Risiken (z.B. Extremsportarten) als zu hoch eingeschätzt, die Risiken des alltäglichen (Fehl-)Verhaltens dagegen unterschätzt. Letztere berühren nämlich unsere eigene Bequemlichkeit, Genusssucht oder gar Masslosigkeit. Ziel einer wirksamen Prävention müsste es daher vorab sein, gesundheitsbewusster zu werden – und auch danach zu leben. (Quelle: GPI, März 2001, Bern)

Eine Gesundheitskarte für die Schweiz?

Die Einführung einer Gesundheitskarte wird in der Schweiz seit einiger Zeit diskutiert. Eine solche Karte könnte nicht nur einen positiven Einfluss auf die Kostenentwicklung im Gesundheitswesen ausüben, sondern vor allem die Behandlungsqualität steigern. Zahlreiche Länder haben zur Vereinfachung der Kontakte zwischen Versicherten, Versicherern und Leistungserbringern bereits eine Gesundheitskarte eingeführt.

Der Bundesrat hat sich mit der Entgegennahme des Postulats Guisan im Januar 1997 bereit erklärt, die Einführung einer Gesundheitskarte in der Schweiz zu prüfen. Das BSV hat 1998 einen Bericht über die

Zweckmässigkeit eines «Gesundheitspasses» herausgegeben (siehe CHSS 2/1998 S. 100). Anfang 2000 ist eine Studie des Schweiz. Wissenschafts- und Technologierates hinzugekommen.

Ausgehend von diesen Berichten und deren Schlussfolgerungen hat das Eidg. Departement des Innern die interessierten Kreise zu einer Tagung am 30. August 2001 nach Bern eingeladen. An der Tagung sollen Zweck, System und Inhalt einer Gesundheitskarte diskutiert und die bereits in Vorbereitung stehenden Projekte aufeinander abgestimmt werden. Weitere Informationen und Anmeldung: Laure Curt, ISE, Site de Cery, 1008 Prilly / ise@hospvd.ch; <http://www.hospvd.ch/public/ise/de/chipkarte/>.

Nützliche Websites

- Das Konkordat der schweizerischen Krankenversicherer (KSK) hat seine Homepage umfassend überarbeitet und anwenderfreundlicher gestaltet. Unter www.ksk-cams.ch finden die am schweizerischen Gesundheitswesen Interessierten eine Fülle von Informationen über die Krankenversicherung und darüber hinaus. Mit Volltextsuchfunktion.
- Auch die Pharma Information hat ihre Dienstleistungen im Internet ausgebaut: Sämtliche Grafiken und Tabellen der beiden Standardwerke «Das Gesundheitswesen in der Schweiz» und «Pharma-Markt Schweiz» sind jetzt unter www.interpharma.ch im PDF- und Power-Point-Format abrufbar (deutsch und französisch).
- Im Rahmen der Kampagne «Rauchen schadet», die das Bundesamt für Gesundheit zusammen mit verschiedenen Organisationen durchführt, sind auf den Internetsites www.rauchenschadet.ch und www.letitbe.ch Informationen, Tipps und Hilfen rund ums Rauchen abrufbar.
- Das BSV hat im Dezember 2000 eine Expertengruppe beauftragt, Vorschläge für ein nationales Programm «Patientensicherheit» zu erarbeiten, und es hat hiezu am 9./10. April eine Tagung veranstaltet. Die bisher erstellten Dokumente sowie Presseartikel dazu sind unter www.swiss-q.org zugänglich. ■

Die Situation der Working Poor im Sozialstaat Schweiz

Frau M. ist Kassiererin in einem Warenhaus. Herr M. arbeitet in einem Restaurant. Sie haben zwei Kinder. Obwohl sie zusammen über 100 Prozent erwerbstätig sind, reicht ihnen das Geld nicht, um die Lebenskosten ihrer Familie zu decken. Sie gehören zur Gruppe der Working Poor, d. h. zu jenen, die trotz Erwerbsarbeit nicht genügend Geld zum Leben haben. Die Schwerpunktbeiträge der vorliegenden «Sozialen Sicherheit» geben Einblick in die wissenschaftliche und politische Diskussion um die Working Poor in der Schweiz. Die nachfolgende Einführung vermittelt einen ersten Überblick über die Problematik und damit auch über diesen Schwerpunkt.

Joana GULDIMANN, Dr. phil., Fachdienst Wirtschaft, Grundlagen, Forschung im BSV

Die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung in den letzten beiden Jahrzehnten hat in der Schweiz zu einer Ausbreitung von Armut geführt und damit die Zahl jener, die von Armut bedroht sind, erhöht. Insbesondere die Rezession der Neunzigerjahre und die mit ihr einhergehenden strukturellen Veränderungen des Arbeitsmarktes haben die Problemlage verschärft. Ein Indikator dafür ist die Entwicklung der Ausgaben für die Sozialhilfe: Von 1990 bis 1997 haben sich diese mehr als verdoppelt.¹ Die Folgen dieser Problematik für die Sozialhilfe, schildert R. Ruder in ihrem Artikel.

Die wachsende Armutsproblematik gab Anlass zur Realisierung verschiedener, allerdings methodisch sehr heterogener kantonaler Armutsstudien.² Wegweisend für die Armutsforschung in der Schweiz war schliesslich die nationale Armutsstudie von Leu, Priester & Burri. In dieser Studie ist zudem erstmals gesamtschweizerisch die Problematik der Working Poor thematisiert worden.³ Bahnbrechend für die Diskussion hierzu war schliesslich ein Positionspapier der Caritas.⁴ Eine befriedigende Aufarbeitung des Phänomens erwies sich jedoch wegen fehlender Daten als nur beschränkt möglich. Das Bundesamt für Statistik (BFS) hat hier die Initiative ergriffen: Im Auftrag des BFS realisierte das Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS) eine repräsentative Studie zu Working Poor. Ergebnisse dieser Studie werden im Artikel von T. Bauer und E. Streuli vorgestellt.

Wie sind die Working Poor definiert? Wer sind sie?

Es gibt keine allgemein gültige Definition von Working Poor. Die Divergenzen betreffen

- die Betrachtung der *Einzelperson oder des Haushalts*,
- die *Höhe des Erwerbsumfangs* (nur Vollzeit- oder auch Teilzeiterwerb)
- und die verwendete *Armutsgrenze*.

Aus sozialpolitischer Sicht drängt es sich auf, den Haushalt zu betrachten, da dieser als wirtschaftliche Einheit funktioniert und nicht – wie in der aktuellen Working-Poor-Diskussion zu Niedriglöhnen – die Einzelperson. Von Working-Poor-Armut betroffen sind jeweils alle Mitglieder eines Haushalts, bei dem das Einkommen unter eine gewisse Schwelle fällt. Für die Schweiz ist es naheliegend, sich an der Armutsgrenze der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) zu orientieren, weil diese für die Working Poor, falls sie Unterstützungsbeiträge beziehen, zur Anwendung kommt. Eine genauere Definition ist dem Artikel von Bauer und Streuli zu entnehmen.

Wer sind nun die Working Poor? Welche Bevölkerungsgruppen sind besonders gefährdet? Vorweggenommen seien hier folgende zentrale Ergebnisse der Studie von Bauer und Streuli:

- 7,5 % der 20- bis 59-jährigen Erwerbstätigen gehörten 1999 zur Gruppe der Working Poor. Das sind 250 000 Personen, deren Haushalte 535 000 Personen umfassen.

- In fast zwei Drittel der Working-Poor-Haushalte leben Kinder. Betroffen sind 232 000 Kinder.
- Paarhaushalte ohne Kinder tragen unter den verschiedenen Haushaltstypen das geringste Risiko, Working Poor zu werden. Umgekehrt: Kinder in einem Haushalt erhöhen die Wahrscheinlichkeit, Working Poor zu werden.
- Um der zunehmenden Armut zu entkommen, haben Haushalte mit Kindern in den Neunzigerjahren, soweit möglich, ihren Erwerbsumfang erhöht. Dort, wo das nicht oder zu wenig möglich war, in erster Linie bei Alleinerziehenden und kinderreichen Familien, hat sich das Armutsrisiko massiv erhöht: Der Anteil der Working Poor ist unter den Alleinerziehenden von 14,8 % im Jahr 1992 auf 29,2 % im Jahr 1999 gestiegen, jener unter den kinderreichen Familien von 11 auf 17 %.
- Die Zunahme der Zahl der Armen in den Neunzigerjahren geht zu zwei Dritteln auf die Ausbreitung der Armut unter den Erwerbstätigen zurück. So machen die Working Poor 60 % aller Armen im Erwerbsalter aus.

1 Bundesamt für Sozialversicherung: Statistiken zur Sozialen Sicherheit, 1999, S. 169; 2000, S. 184.

2 Leu, Robert E., Burri, Stefan & Priester, Tom: Lebensqualität und Armut in der Schweiz. Bern; Stuttgart; Wien: Haupt 1997, S. 157ff.

3 ebd. S. 389ff.

4 Caritas: Trotz Einkommen kein Auskommen – Working Poor in der Schweiz. Ein Positionspapier der Caritas Schweiz. Luzern: Caritas-Verlag, 1998.



Welche Verpflichtungen hat der Staat?

Die Anerkennung des Grundrechts auf Existenzsicherung bzw. auf ein menschenwürdiges Dasein ist in der schweizerischen Bundesverfassung festgeschrieben. Dieses Grundrecht bezieht sich auf Nahrung, Obdach, Kleidung, elementare medizinische Hilfe und soziale Betreuung. Offen bleibt, was unter Menschenwürde zu verstehen ist. Wie die Entwicklung der Armut in der Schweiz in den Neunzigerjahren zeigt, schützen weder die Erwerbsarbeit noch das System der Sozialen Sicherheit gewisse Bevölkerungsgruppen genügend vor Armut. Wesentliche Faktoren sind Niedriglöhne und ein ungenügender Kinderlastenausgleich. Staatliche Unterstützung holen können sich die Betroffenen heute lediglich über die Sozialhilfe. Zu bemerken ist die auffällig hohe Quote des Nichtbezugs von Sozialhilfeleistungen: 1992 verzichteten zwischen 45 und 86 % der Bezugsberechtigten auf die Unterstützungsleistungen.⁵

Dass eines von sieben Kindern in der Schweiz in einem Working-Poor-Haushalt lebt, macht besonders betroffen. Durch die Ratifizierung der UNO-Kinderrechtskonvention hat sich die Schweiz verpflichtet, dafür zu sorgen, dass die Kinder in Würde aufwachsen können. Aber auch im Interesse von Nachhaltigkeit ist der Staat gefordert, Massnahmen zum Schutz armutsgefährdeter Kinder zu ergreifen, denn Armut wirkt sich ne-

gativ auf die Entwicklung und die Bildungschancen von Kindern aus und damit auch auf ihren späteren Zugang zum Arbeitsmarkt.

Welches wären mögliche staatliche Massnahmen?

Die entscheidenden Faktoren dafür, dass jemand Working Poor wird, liegen im Zugang zum Arbeitsmarkt und damit zusammenhängend im Einkommensniveau und im Erwerbsumfang, in der Anzahl Personen im Haushalt sowie in der Struktur und Effizienz des Sozialleistungssystems. Wie kann der Staat seiner Pflicht nachkommen, den in der Schweiz lebenden Working Poor ein menschenwürdiges Dasein zu ermöglichen? Das Problem der Working Poor muss von zwei verschiedenen Seiten her angegangen werden: notwendig sind einerseits arbeitsmarktpolitische, andererseits familienpolitische Massnahmen.

Arbeitsmarktpolitische Massnahmen

Zur Diskussion stehen hier unter anderem die Festlegung gesetzlicher Mindestlöhne, branchenbezogene Mindestlöhne (in Gesamtarbeitsverträgen) und Einkommenszuschüsse. Ausgeleuchtet wird dies in den Artikeln von *G. Sheldon* und *Y. Flückiger*. Lohnbezogene Massnahmen alleine schützen jedoch nur beschränkt vor Armut, unter anderem weil unberücksichtigt bleibt, wie viele Personen von einem einzelnen Lohn leben.

Familienpolitische Massnahmen

Aus der Sicht der schweizerischen Sozialpolitik stehen seit kurzem ins-

besondere familienpolitische Massnahmen im Zentrum der Diskussion. Gründe dafür sind, dass erstens – wie *Despland* in ihrem Artikel schreibt – eine Anpassung des heutigen Systems der Sozialversicherungen zu kompliziert wäre, dass zweitens insbesondere Familien armutsgefährdet sind und dass drittens die schweizerische Familienpolitik wenig entwickelt ist.

In Anbetracht der zentralen Bedeutung der Working-Poor-Problematik für die Familien würde eine Verteilungspolitik zugunsten von Haushalten mit Kindern zu einer spürbaren Senkung der Zahl der von Armut betroffenen Personen führen. In diesem Sinne erarbeitet eine Kommission des Nationalrats Vorlagen für Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien (parlamentarische Initiativen Fehr, Meier-Schatz) und für eine grosszügige Anstossfinanzierung zur Schaffung von ausserfamiliären Kinderbetreuungsplätzen (parlamentarische Initiative Fehr). Auch die Diskussion um die Steuerreform dreht sich um eine Umverteilung der Lasten zwischen Haushalten mit Kindern und den übrigen Steuerpflichtigen. Ein familienpolitischer Dauerbrenner ist zudem die Vereinheitlichung und der Ausbau der Familienzulagen (parlamentarische Initiative Fankhauser). Schliesslich werden weitere Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Erwerbs- und Familienarbeit diskutiert, etwa ein erweitertes Angebot an Tagesschulen oder die Einführung von Blockzeiten in den Schulen.

In der Familienpolitik herrscht also Aufbruchstimmung. Die Problematik der Working Poor dürfte dabei als eigentlicher Katalysator wirken. Trotz dieses scheinbaren Konsenses sind die jeweiligen Motive und Interessenlagen sowie die Schlussfolgerungen der einzelnen gesellschaftlichen Gruppen freilich sehr unterschiedlich. Entsprechend kontrovers ist denn auch der politische Diskurs zur Problematik der Working Poor. Diesem ist der zweite Teil des Schwerpunktes gewidmet. Es finden sich Beiträge vom Arbeitgeberverband (*P. Hasler*) und vom Schweizerischen Gewerkschaftsbund (*S. Gailard*), vom Seco (*B. Zürcher*), von der Caritas (*C. Knöpfel*) und der Pro Juventute (*A. Liechti*) sowie einer Vertreterin der Gleichstellungspolitik (*M. Madörin*). ■

⁵ Vgl. Leu et al., 1997. Christian Suter und Peter Farago führen zurzeit im Auftrag des BSV ein Forschungsprojekt zur Problematik des Nichtbezugs von Sozialhilfeleistungen durch.

Wer ist in der Schweiz trotz Erwerbsarbeit arm ?

Jede dreizehnte erwerbstätige Person in der Schweiz ist arm und gehört somit zu den «Working Poor». 1999 lag die Zahl der Working Poor bei rund 250 000. Von der Armut der Working Poor betroffen waren aber gesamthaft gut doppelt so viele Menschen, nämlich 535 000. Neben den eigentlichen Working Poor sind dies weitere, nicht erwerbstätige Mitglieder von Working-Poor-Haushalten, insbesondere Kinder. Diese und die nachfolgend präsentierten Ergebnisse sind einer neuen, vom Bundesamt für Statistik in Auftrag gegebenen Studie entnommen.



Tobias BAUER und Elisa STREULI, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS, Bern

Wer sind diese armen Erwerbstätigen und was sind die Gründe, dass ihr Erwerbseinkommen nicht zum Leben reicht? Es ist einfach ersichtlich, dass ihre Armut auf der einen Seite durch ein tiefes Erwerbseinkommen verursacht werden kann. Dieses wiederum kann auf einen besonders tiefen Lohnsatz zurückgehen, der mit prekarierten Arbeitsverhältnissen verbunden ist. Auch bei einem «normalen» Lohnsatz kann das Erwerbseinkommen aber zu gering sein, wenn der Erwerbsumfang beschränkt ist. Dies ist insbesondere dann oft der Fall, wenn neben der Betreuung von Kindern im Haushalt nicht genügend Zeit für eine existenzsichernde Erwerbsarbeit aufgewendet werden kann. Schliesslich kann auch ein durchschnittliches Vollzeiteinkommen möglicherweise nicht vor Armut schützen, wenn in einem Haushalt besondere Belastungen, insbesondere bei vielen Kindern, anfallen. Schon diese wenigen lapidaren Überlegungen zeigen, dass sehr unterschiedliche Problemsituationen bestehen können. Um den vielfältigen Situationen Rechnung zu tragen, gehen wir im Folgenden von

einer breiten Definition aus, welche alle Erwerbstätigen unabhängig vom Erwerbsumfang einschliesst. Zugleich weisen wir jeweils die Ergebnisse für die Working Poor aus, die in einem Haushalt leben, dessen Mitglieder gesamthaft mindestens 36 Wochenstunden erwerbstätig sind («Vollzeit-Working-Poor»).

Durch eine vertiefte Analyse der Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung SAKE lassen sich neun Bevölkerungsgruppen identifizieren, die deutlich häufiger als andere trotz Erwerbstätigkeit arm sind. Es sind dies Frauen, Eltern mit mehreren Kindern, Alleinerziehende, ausländische Staatsangehörige, wenig Ausgebildete, in Tieflohnbranchen Tätige, Beschäftigte in Teilzeit- und flexibilisierten Arbeitsverhältnissen, Personen mit Erwerbsunterbrüchen und kurzer Betriebszugehörigkeit sowie Selbständige ohne Angestellte. Wie **Tabelle 1** zeigt, liegt die Working-Poor-Quote gesamthaft bei 7,5% (bezogen auf die Erwerbstätigen im Alter zwischen 20 bis 59). Bezogen auf die Erwerbstätigen, die in Haushalten mit einem Gesamtumfang von mindestens 36 Wochenstunden Erwerbsar-

beit leben (Vollzeit-Working-Poor), macht die Quote 6% aus. Für die besonders gefährdeten Gruppen steigt die Quote zum Teil bis auf gegen 30% und mehr an. Bei einzelnen besonders gefährdeten Gruppen ist somit jede dritte erwerbstätige Person arm.

Frauen

Von den erwerbstätigen Frauen gehören gut 9% zu den Working Poor. Frauen sind vor allem deshalb bei den Working Poor übervertreten, weil sie viel häufiger in Haushalten mit nur einem Teilzeiterwerb leben als Männer. Dies wiederum erklärt sich primär durch den Umstand, dass Alleinerziehende mehrheitlich Frauen sind. Aber auch bei gleichem Erwerbsumfang und gleicher Familiensituation sind die Frauen, welche das Haupteinkommen des Haushaltes erwirtschaften, in stärkerem Ausmass von Armut betroffen. Dies ist die Folge von schlechteren Lohn- und Aufstiegsmöglichkeiten. Frauen verdienen auch bei gleichwertiger Qualifikation immer noch weniger als Männer und arbeiten oftmals in «typischen Frauenbranchen» mit

Working-Poor-Quoten für besonders gefährdete Gruppen 1999 (in %)

1

	Working Poor gesamt	Vollzeit- Working- Poor
Soziodemografische Gruppen		
Frauen	9,1	6,5
Ausländer/innen	12,2	11,2
Eltern mit 3 und mehr Kindern	18,0	18,1
Alleinerziehende	29,2	18,9
Geringe Ausbildung		
Obligatorische Schule, Anlehre	18,5	16,8
Haushalts-Lehrjahr, Handelsschule	13,2	10,2
Branche		
Land- und Forstwirtschaft	28,2	28,3
Gastgewerbe	23,9	21,2
Private Haushalte	35,7	27,4
Besondere Arbeitssituationen		
Teilzeitstelle	12,8	7,4
Flexibilisierte Arbeitszeiten	9,8	7,9
Nichtdauerhafte Stelle	10,0	7,0
Neu im Betrieb	10,5	7,6
Erwerbsunterbruch	15,5	11,2
Selbständig	13,6	13,0
Selbständig ohne Angestellte	19,1	18,5
Total Erwerbstätige (21–59 Jahre)	7,5	6,0

Quelle: SAKE 1999, eigene Berechnungen

schlechten Arbeitsbedingungen. Vertiefende Analysen zeigen zudem, dass sich bestimmte Einflussfaktoren für Frauen und Männer unterschiedlich auswirken. So erhöhen etwa Berufe im Bereich Gastgewerbe/Hauswirtschaft oder Detailhandel die Working-Poor-Gefährdung für Frauen stark, für Männer jedoch nicht.

In gewissen Lebenssituationen, in denen sich Frauen sehr viel häufiger befinden als Männer, können sich verschiedene Faktoren, die Menschen zu Working Poor machen, massiv kumulieren. Wenn beispielsweise eine Frau ausländischer Nationalität und ohne nachobligatorische Ausbildung ist, mit 40 Wochenstunden im Detailhandel arbeitet und alleine ein Kind erzieht, so ist sie mit einer Wahrscheinlichkeit von fast 70 % arm. Ihre Gefährdung beträgt somit ein Vielfaches der übrigen Erwerbstätigen.

Eltern mit mehreren Kindern

Kinder können ein Armutrisiko darstellen. Dies hängt mit den direkten, vor allem aber mit den indirekten Kinderkosten zusammen. Kinder brauchen Zeit. Sie wollen betreut sein und erhöhen den Aufwand an Familienarbeit. Mit diesem Zeitaufwand ist ein Verlust an Erwerbseinkommen verbunden. 18 % der Eltern mit drei und mehr Kindern zählen zu den Working Poor. Wie **Grafik 2** zeigt, steigt die Armutgefährdung bei den Paarhaushalten mit steigender Kinderzahl kontinuierlich an. Paare ohne Kinder sind selten Working Poor (3,2 %). Bei Paarhaushalten mit einem Kind steigt die Working-Poor-

Quote auf 6,7 %, bei zwei Kindern auf 8,6 % und bei drei und mehr Kindern auf 18 %.

Dies ist so, obwohl insgesamt Paarhaushalte mit drei und mehr

18 % der Eltern mit drei und mehr Kindern zählen zu den Working Poor.

Kindern meist in soliden Verhältnissen leben. Die Eltern, in der Regel 30- bis 50-jährig, sind praktisch alle verheiratet, leben seltener als der Rest in Grosszentren, haben häufiger eine höhere Ausbildung abgeschlossen, sind eher selbständig und in der Landwirtschaft tätig. Bezüglich Nationalität unterscheiden sie sich nicht von den übrigen Haushalten. Das Klischee der kinderreichen ausländischen Familie wird also keineswegs bestätigt. Anders bei der Gruppe der Working Poor; hier sind die Paarhaushalte mit drei und mehr Kindern überwiegend ausländischer Nationalität, und die Eltern haben häufiger nur die obligatorische Schule oder eine Berufslehre absolviert.

Bereits heute bestreiten Paarhaushalte mit Kindern ihren Unterhalt mehrheitlich mit über 45 Stunden Erwerbsarbeit pro Woche. «Alleinernährer»-Haushalte bilden nur noch eine Minderheit (30–40 %). Je mehr Kinder in einem Haushalt sind, desto eher handelt es sich um einen Haushalt mit nur einem Vollzeit-erwerb. In rund einem Drittel der Paarhaushalte mit Kindern (29–35 %) sind die Eltern jede Woche 46

bis 65 Stunden erwerbstätig, in nochmals einem Drittel (27–35 %) sogar mehr als 65 Stunden.

Alleinerziehende

Unter allen Haushaltstypen weisen die Alleinerziehenden mit 29 % die höchste Working-Poor-Quote auf (**Grafik 2**). Zum Armutrisiko Kind kommen bei den Alleinerziehenden weitere erschwerende Faktoren hinzu. Sie arbeiten mehrheitlich Teilzeit, werden überdurchschnittlich oft zu einem Tieflohnsatz entlohnt und bestreiten gleichzeitig den Lebensunterhalt mehrerer Personen.

Alleinerziehende sind überwiegend Frauen, im Vergleich zu den übrigen befragten Frauen sind sie häufiger getrennt, geschieden oder verwitwet, leben eher in Zentrums-gemeinden und sind weniger oft selbständig erwerbend. Die zu den Working Poor zählenden Alleinerziehenden sind ausnahmslos Frauen, im Vergleich zu den nicht armen Alleinerziehenden sind sie jünger und eher ledig, sie haben häufiger nur eine obli-

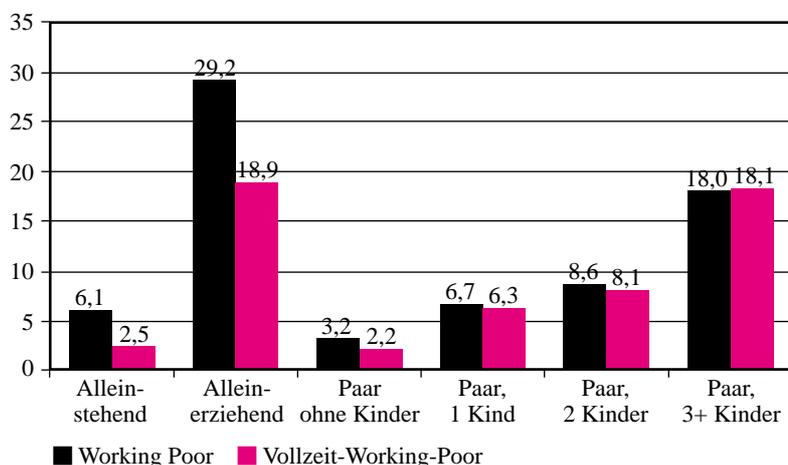
64 % der Alleinerziehenden sind weder tief entlohnt noch Working Poor.

gatorische Schule oder eine Berufslehre absolviert und arbeiten vermehrt im Detailhandel oder im Büro.

Um abzuschätzen, wie viel tiefe Löhne und wie viel der eingeschränkte Erwerbsumfang zur Armut alleinerziehender Working Poor beitragen, sind hier die Lohnverhältnisse eingehend analysiert worden. Dabei zeigte sich, dass bei einer Tieflohngrenze von 35 000 Franken pro Jahr für eine Vollzeitstelle 64 % der Alleinerziehenden weder tief entlohnt noch Working Poor sind. 20 % sind Working Poor ohne Tieflohn. Für sie ist offensichtlich der durch die Kinderbetreuung bedingte reduzierte Erwerbsumfang das Hauptproblem. Knapp 10 % sind Working Poor mit Tieflohn. Bei ihnen bleibt unklar, welches Problem stärker zur Armut beiträgt. Sie dürften es jedoch besonders schwer haben, aus ihrer Situation als Working Poor wieder herauszukommen. Fast 7 % der Alleinerziehenden verdienen Tieflohne, ohne Working Poor

Working-Poor-Quoten nach Haushaltstyp 1999 (in %)

2



zu sein. Da Tieflohne die Existenz von mehreren Personen nicht sichern, ist dies nur durch zusätzliche Einkommen wie Alimente oder Fürsorgegelder erklärbar.

Ausländische Staatsangehörige

Bei den Erwerbstätigen ausländischer Nationalität ist fast jede achte Person arm (12,2 %, Tabelle 1). Dies obwohl ihr Erwerbsumfang durchschnittlich höher ist als jener der Schweizerinnen und Schweizer. Personen ausländischer Nationalität sind im Vergleich zu den Schweizern und Schweizerinnen häufiger verheiratet, im Alter zwischen 30 und 39 Jahren und leben eher in Paarhaushalten mit einem oder zwei Kindern. Sie sind öfter unselbständig beschäftigt, vielfach im Bau-, Gast- und verarbeitenden Gewerbe oder im Gesundheits- und Sozialwesen. Mehr als doppelt so häufig haben sie nur die obligatorische Schule besucht. Überdurchschnittlich viele sind allerdings auch akademisch gebildet, was auf das Phänomen der Elite-Immigration hinweist. Bei den armen Ausländern und Ausländerinnen fällt diese Elite weg. Die übrigen Charakteristika sind noch stärker ausgeprägt. Zusätzlich leben Arme mit ausländischem Pass häufiger in Familienhaushalten mit drei oder mehr Kindern.

Ähnlich wie bei den Frauen erhöht eine ausländische Nationalität die Working-Poor-Gefährdung auch dann, wenn sie bezüglich Ausbildung und Qualifikationen gleiche Voraussetzungen mitbringen wie die Personen schweizerischer Nationalität. Hier dürfte sich der Umstand widerspiegeln, dass Ausländer und Ausländerinnen trotz sonst gleichen Voraussetzungen schlechtere Lohnbedingungen vorfinden.

Wenig Ausgebildete

Die Gefahr, Working Poor zu werden, wird ganz entscheidend durch das Ausbildungsniveau bestimmt. Von den Personen, die höchstens eine Anlehre gemacht haben, sind 18,5 % trotz Erwerbstätigkeit arm (Tabelle 1). In der Folge machen sie 32 % der Working Poor aus, aber nur 11 % der übrigen Bevölkerung. Wird von der Problematik von Haushalten mit nur einem Teilzeiterwerb abgesehen, verringert sich der Working-Poor-Anteil mit steigendem Ausbil-

dungsgrad. Dies ist direkt auf die Tieflohnproblematik zurückzuführen, denn wenig qualifizierte Beschäftigte erhalten viel öfter einen Lohn, der nicht zur Existenzsicherung ausreicht. Die Ausbildung spielt für Frauen und Männer eine vergleichbare Rolle. Bei einem Universitätsabschluss sinkt die Gefahr, Working Poor zu werden, auf 3 %. Von Bedeutung sind auch Weiterbildungsanstrengungen. Wer in den letzten zwölf Monaten weiterbildende Kurse besucht hat, ist in deutlich geringerem Mass Working-Poorgefährdet als Personen ohne Weiterbildung.

In Tieflohnbranchen Tätige

In der Landwirtschaft, im Gastgewerbe und bei Erwerbsarbeit in Privathaushalten sind Working Poor stark übervertreten. Das Gastgewerbe und Anstellungen in Privathaushalten stellen typische Niedriglohnbereiche dar. Die tiefen Einkommen in der Landwirtschaft gehen zum Teil auch auf den Umstand zurück, dass ein Teil der Einkommen nicht-monetärer Art ist und in der SAKE nur ungenügend erfasst wird.

Verhältnismässig wenig Working Poor weisen das verarbeitende Gewerbe, die Kredit- und Versicherungsbranche sowie die öffentlichen Verwaltungen auf. Eine feinere Gliederung nach Berufen zeigt, dass es auch innerhalb des verarbeitenden Gewerbes Tieflohnbranchen gibt. Dies sind insbesondere Textil- und Lederherstellung, Metallverarbeitung und Maschinenbau. Zudem sind Berufe in Verkauf, Verkehr, Kunst und Gebäudereinigung stark betroffen.

Wenn die Merkmale von prekären Arbeitsbedingungen gleichzeitig als weitere Faktoren berücksichtigt werden, können Beruf und Branche die Working-Poor-Betroffenheit nur zu einem kleinen Teil erklären. Der Effekt der Tieflohnbranchen wird durch die im folgenden Abschnitt dargestellten Faktoren von Teilzeitarbeit, flexibilisierten Arbeitszeiten und nicht dauerhaften Arbeitsverträgen aufgefangen.

Beschäftigte in Teilzeit- und flexibilisierten Arbeitsverhältnissen

Anhand der drei Indikatoren Teilzeitarbeit, flexibilisierte Arbeitszeiten und nicht-dauerhafte Arbeits-

verträge wurde untersucht, wie weit Anstellungsverhältnisse, die von der «normalen» Vollzeitstelle abweichen, zum Phänomen der Working Poor beitragen (s. Working-Poor-Quoten in Tabelle 1).

- **Erwerbstätige mit Teilzeitarbeit** sind erwartungsgemäss bei den Working Poor stark übervertreten (Working-Poor-Quote von 12,8 %). Aber auch bei den Haushalten mit gesamthaft mehr als 36 Wochenstunden Erwerbsarbeit erhöht ein Teilzeiterwerb die Working-Poor-Gefährdung (Quote von 7,4 % für Vollzeit-Working Poor). Dies weist darauf hin, dass Teilzeitstellen generell in stärkerem Mass von schlechteren Lohnbedingungen betroffen sind als Vollzeitstellen.

- **Flexibilisierte Arbeitszeiten** bedeuten nicht nur Abweichungen von den «normalen Bürozeiten». Sie umfassen auch variierende Strukturen der Arbeitszeit im Tages- und Wochenrhythmus bis hin zur total flexiblen Arbeitszeitstruktur, was einem wesentlichen Merkmal von Arbeit auf Abruf entspricht. Erwerbstätige mit flexibilisierten Arbeitszeiten sind überdurchschnittlich oft arm (Working-Poor-Quote von 9,8 %).

- **Nicht-dauerhafte Arbeitsverträge** sind bei Working Poor ebenfalls häufiger anzutreffen als bei nicht armen Erwerbstätigen (Working-Poor-Quote von 10 %).

Personen mit Erwerbsunterbrüchen und Betriebsneulinge

Ein Erwerbsunterbruch erhöht für Frauen wie Männer die Gefahr, Working Poor zu werden (Working-Poor-Quote von 15,5 %, Tabelle 1). Dabei sind Erwerbsunterbrüche bei den Frauen viel häufiger, da sie noch immer oft während einer Familienphase für gewisse Zeit aus dem Erwerbsleben aussteigen. Auch Leute, die neu im Betrieb sind, gehören öfter zu den Working Poor als die langjährigen Beschäftigten (Working-Poor-Quote von 10,5 %). Dies deutet darauf hin, dass neu Einstiegende häufig tiefere Löhne erhalten. Zudem zählen Personen mit instabilen Arbeitsverhältnissen öfter zu den Betriebsneulingen als Erwerbstätige in stabilen Arbeitsverhältnissen. Auf der anderen Seite verringert eine Betriebszugehörigkeit von mindestens fünf Jahren die Work-

ing-Poor-Gefährdung in vergleichbarem Umfang wie sie diejenige für neu im Betrieb Arbeitende erhöht.

Solo-Selbständige

Auffällig oft arm sind Selbständig-erwerbende (Working-Poor-Quote von 13,6 %, Tabelle 1). Bestimmend sind dabei die Selbständigen ohne Angestellte, die auch Solo-Selbständige genannt werden. Gegen ein Fünftel der Solo-Selbständigen sind arm, und dies obwohl der Erwerbsumfang des Haushaltes fast durchgehend über 36 Wochenstunden liegt (Quote von 19,1 % für Working Poor und von 18,5 % für Vollzeit-Working Poor).

Die Solo-Selbständigen setzen sich zu einem guten Teil aus sogenannten «neuen Selbständigen» zusammen. Dieser Begriff umschreibt Beschäftigungsverhältnisse in der Grauzone zwischen abhängiger und

selbständiger Arbeit. Die «neue Selbständigkeit» weist Elemente der Prekarisierung (unsicherer Lohn und Erwerbsumfang) auf und ist oft Resultat der Ausgliederung von An-

Gut die Hälfte der Working Poor kommt im Folgejahr aus der Armut heraus.

stellungsverhältnissen aus Unternehmen oder des Schritts von Arbeitslosen in die Selbständigkeit. Die Zahl der Solo-Selbständigen ist in den 1990er Jahren deutlich gestiegen. Ihr Anteil an den Erwerbstätigen erhöhte sich von rund 4,5 % auf 7 %. Diese Entwicklung dürfte

massgeblich auf die seit 1993 auf hohem Stand verbliebene Arbeitslosigkeit und die Förderung der Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit durch die Arbeitslosenversicherung zurückzuführen sein. An den Working Poor machen die Solo-Selbständigen einen nochmals höheren Anteil aus: 10 % zu Beginn der 1990er Jahre und 17 % am Ende. Zu befürchten ist, dass die armen Solo-Selbständigen nur in ungenügendem Mass berufliche Vorsorge betreiben (können) und im Alter vielfach nur auf die AHV werden zurückgreifen können. Insofern könnte die wachsende Zahl der solo-selbständigen Working Poor künftig zu vermehrter Altersarmut führen.

Veränderungen von Problemlagen

Das Beispiel der Solo-Selbständigen weist darauf hin, dass sich Problemsituationen rund um Erwerbstätigkeit und Armut laufend verändern. Gesamthaft gesehen hat die wirtschaftliche Krise der 1990er Jahre zu einer Ausweitung von Armut unter Erwerbstätigen geführt. Bei den Haushaltstypen besonders stark betroffen waren dabei Alleinerziehende und Paare mit drei und mehr Kindern. Die vom Bundesamt für Statistik vorgesehene kontinuierliche Berichterstattung über die Entwicklung der wichtigsten Indikatoren wird zeigen, ob der Trend im gegenwärtigen konjunkturellen Aufschwung wieder gewendet werden kann.

Eine Analyse der individuellen Entwicklungen zeigt, dass sich die Problemlagen glücklicherweise auch für die einzelnen Betroffenen ändern können. Gut die Hälfte der Working Poor kommt im Folgejahr aus der Armut heraus, wobei das Einkommen im Allgemeinen nur knapp über der Armutsgrenze liegt. In der Folge sind lange Perioden von Armut eher selten. Bei den knapp 700 Personen, die in der SAKE über fünf Jahre hinweg verfolgt werden konnten, waren nur sehr wenige (1,3 %) während allen fünf Jahren arm. Auf der anderen Seite führt die relativ grosse Mobilität zwischen Armut und Nicht-Armut dazu, dass fast jede fünfte Person im Alter zwischen 20 und 59 in mindestens einem von fünf aufeinanderfolgenden Jahren mit Armut konfrontiert wird.

Studie zu den Working Poor in der Schweiz

Die im vorliegenden Beitrag präsentierten Resultate wurden durch das Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS im Rahmen eines Forschungsmandates im Auftrag des Bundesamtes für Statistik (BFS) erarbeitet. Eine Kurzfassung der Studie ist beim BFS erhältlich: **Bundesamt für Statistik (Hg.), Elisa Streuli, Tobias Bauer (BASS): Working Poor in der Schweiz, infosocial 5/2001** (Bestellnummer 299-9905, Preis 12 Fr., Bestellung unter Tel. 032 713 60 60, Fax 032 713 60 61, e-mail ruedi.jost@bfs.admin.ch). Die gesamte Studie wird in der Reihe Statistik der Schweiz des BFS im Herbst 2001 publiziert werden.

Begriffe

Working Poor sind erwerbstätige Personen, die in einem armen Haushalt leben. Als erwerbstätig gilt eine Person, die mindestens eine Stunde pro Woche erwerbstätig ist, ein Erwerbseinkommen bezieht und zwischen 20 und 59 Jahre alt ist.

Die in der Studie verwendete **Armutsgrenze** ist von den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) abgeleitet. Die Armutsgrenze (Grundbedarf I + Grundbedarf II + Miete + Krankenversicherungsprämien) liegt bei rund 2100 Franken für einen Einpersonenhaushalt und bei rund 4000 Franken für eine Familie mit zwei Kindern. Ein Haushalt gilt als arm, wenn das Haushaltseinkommen (inklusive Transfereinkommen wie zum Beispiel Sozialhilfe) nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge und der Steuern unter der Armutsgrenze liegt.

Die **Working-Poor-Quote** gibt den Anteil der erwerbstätigen Armen an allen Erwerbstätigen gesamthaft oder innerhalb einer spezifischen Gruppe wie Alleinerziehende oder Solo-Selbständige an.

Datengrundlage

Die Untersuchung stützt sich auf die Daten der schweizerischen Arbeitskräfteerhebung SAKE. Die Erhebung von 1999 umfasst 17720 befragte Personen der ständigen Wohnbevölkerung. Für die Analyse konnten 7395 Beobachtungen ausgewertet werden. Für Längsschnittbetrachtungen und für biografische Verläufe wurden auch die Daten der Erhebungen seit 1991 beigezogen.

Tieflohne: Probleme erkennen und lösen

Tieflohne sind nicht nur sozial ungerecht, sie beeinträchtigen auch die Effizienz der Wirtschaft. Die Ungleichheiten können das Wirtschaftswachstum hemmen. Als realistischer Lösungsweg erweist sich die Regelung in Gesamtarbeitsverträgen, ergänzt durch die in den bilateralen Abkommen gebotene Möglichkeit, die Kollektivarbeitsverträge auszuweiten und Mindestlohne auch in Nichtvertragsbranchen einzuführen.



Yves FLÜCKIGER, Professor an der Universität Genf, Département d'économie politique

Die Zahlen liegen auf dem Tisch und sie beunruhigen. Fast 8% der Schweizer Arbeitnehmenden verdienen weniger als 2500 Franken netto für eine Vollzeitbeschäftigung oder ein Vollzeitäquivalent. Dieser Prozentsatz liegt gar über 13%, wenn man als Grenzwert einen monatlichen Nettolohn von 3000 Franken zugrunde legt. Die verfügbaren Daten der letzten fünfzig Jahre sind der Beweis dafür, dass das Wirtschaftswachstum allein diese Ungleichheiten nicht zu beheben vermag. In den kommenden Jahren wird sich folglich nichts ändern. Es ist an der Zeit, das Problem zu erkennen und eine Lösung zu finden.

Die Bekämpfung von Tieflohnen ist nicht nur ein Anliegen der zuteilenden Gerechtigkeit, sie rechtfertigt sich auch aus wirtschaftlichen Gründen:

- Die Unzulänglichkeiten des Kreditmarktes haben zur Folge, dass nicht genügend in das Humankapital investiert wird, und dies vor allem bei den weniger Privilegierten. Die Ungleichheiten beeinträchtigen so auch das Wirtschaftswachstum.
- Die Tieflohnsektoren verzeichnen eine hohe Personalfuktuation aufgrund der unattraktiven Arbeitsbedingungen. Beispiele dafür sind die Hotellerie und das Gastgewerbe. Eine solche Ausgangslage ist für die Arbeitnehmenden demotivierend.

Die Betroffenen sehen keinen Sinn darin, in ihr eigenes Humankapital zu investieren. Auch die Unternehmenseite hat unter diesen Voraussetzungen keinen Anreiz, ihr Personal weiterzubilden. Tieflohne sind generell produktivitätshemmend. Eine solche Lohnpolitik erhöht die Personalfuktuation und verursacht den Unternehmen dementsprechend hohe Kosten – höhere Kosten wahrscheinlich als eine zugestandene Lohnerhöhung. Die Allgemeinheit bezahlt ihren Preis in Form von Arbeitslosigkeitskosten.

Löhne, die nicht zum Leben reichen und sich zu nahe an den Fürsorgeansätzen bewegen, beeinträchtigen die Effizienz der beruflichen Eingliederungsmassnahmen zu Gunsten von Arbeitslosen und Ausgesteuerten. Dies bewirkt auch einen Anstieg der Fluktuationsarbeitslosigkeit, die aufgrund der Arbeitsbedingungen und der wenig attraktiven Löhne häufig im Tieflohnbereich angesiedelt ist. Erwerbsarbeit muss attraktiver sein als der Bezug von Sozialleistungen; dies ist eine unabdingbare Voraussetzung für die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und sozialer Ausgrenzung.

Die strukturellen Anpassungen, die im Tieflohnsektor schon lange hätten erfolgen müssen, haben sich dadurch verzögert, dass die Praxis der tiefen Löhne infolge der schwei-

zerischen Migrationspolitik der letzten Jahrzehnte aufrechterhalten werden konnte.

Lösungsansätze

Gewisse Ökonomen plädieren dafür, die tiefsten Löhne mit **sozialen Beihilfen** zu ergänzen, wodurch die betroffenen Arbeitnehmenden vor Armut geschützt würden. Sie stützen ihre These mit dem Argument, dass eine solche Massnahme die Brutto-lohnkosten tief halte, wogegen sich eine Erhöhung derselben negativ auf die Beschäftigung und die Arbeitslosigkeit auswirken könnte. Dieser Ansatz ist unhaltbar, und zwar aus mehreren Gründen. Zunächst trägt eine Subventionspolitik dazu bei, die Tieflohnkosten auf den Staatshaushalt abzuwälzen, was sich unweigerlich auf die Steuersätze auswirkt. Konkret heisst dies, dass die ganze Wirtschaft die in einigen Wirtschaftssektoren praktizierten tiefen Löhne mittragen müsste. Es ist nicht Aufgabe des Staates, indirekt nicht-existenzsichernde Beschäftigungen zu subventionieren und öffentliche Ressourcen für Sektoren bereit zu stellen, die für die Schweiz nicht zukunftsträchtig sind. Es ist eine Frage der Gerechtigkeit, aber auch der wirtschaftlichen Effizienz.

Ein weiterer Lösungsansatz sind **Gesamtarbeitsverträge (GAV)**. Der Nachteil besteht darin, dass sie nicht die ganze Erwerbsbevölkerung erfassen. Zudem enthalten viele Verträge keine Salärklauseln, so dass dieses Instrument zur Bekämpfung von Tieflohnen nur beschränkt wirksam ist. Dies um so mehr, als viele der von prekären Arbeitsbedingungen betroffenen Arbeitnehmenden exakt in Branchen tätig sind, die keine GAV-Regelung kennen.

Eine dritte Lösungsvariante sind die in den bilateralen Abkommen vorgesehenen **flankierenden Massnahmen**. Sie geben den Sozialpartnern die Möglichkeit, die GAV auszuweiten oder Mindestlohne in Nichtvertragsbranchen oder -berufen einzuführen. Der Nachteil ist u. a., dass die flankierenden Massnahmen nur dann zum Tragen kommen, wenn die Löhne wiederholt in missbräuchlicher Weise unterboten werden. Dies schränkt die Wirkung zwar ein, aber es können mit diesem Instrument auch Wirtschaftssektoren erreicht werden, in denen keine GAV bestehen.

Die Einführung eines **Mindestlohnes** bildet die vierte und letzte Variante. Länder, die für ihren Liberalismus bekannt sind – wie die Vereinigten Staaten oder England – haben sich für diese Lösung entschieden, obwohl in der Vergangenheit oft behauptet wurde, eine solche Politik würde die Arbeitslosigkeit fördern. Neuste empirische Studien renommierter Ökonomen belegen indes, dass sich diese Negativeffekte nur bei der jungen Bevölkerung zeigen. Sogar die sehr konservative OECD muss heute eingestehen, dass eine Mindestlohnpolitik – angepasst an die Besonderheiten jedes Landes und jeder demografischen Gruppe – keine negativen Auswirkungen zeitigt, sondern Ungleichheiten abbaut und die Armut teilweise verringert. In Ländern, die eine solche Politik umgesetzt haben, stellt man fest, dass sich die konkreten Lösungen stark voneinander unterscheiden. Unterschiede gibt es nicht nur bezüglich der Höhe der Mindestlöhne, sondern auch bei der erfassten Population, etwa ob die ganze Erwerbsbevölkerung einbezogen wird (wie in den USA) oder nur Personen über 18 Jahre (wie Frankreich) oder über 21 Jahre (wie in Belgien) oder gar über 23 Jahre (wie in den Niederlanden).

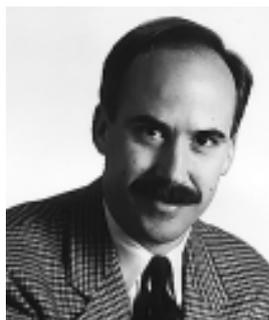
Der pragmatische Weg

Die zwei letzten Varianten sind, rein wirtschaftlich gesehen, zweifellos die effizientesten Mittel, um gegen Tieflohne vorzugehen. Welche Lösung aus politischer Sicht am geeignetsten ist, lässt sich indes weniger klar sagen. Entsprechend den Kräfteverhältnissen im Parlament kann sich eine Mindestlohnpolitik als kontraproduktiv erweisen, vor allem wenn sich der Mindestlohn nach den tiefsten in der Schweiz ausbezahlten Löhnen richtet: in diesem Fall wäre die vertragliche Lösung, parallel zu der von den bilateralen Verträgen ermöglichten GAV-Ausweitung und Einführung von Mindestlöhnen in Nichtvertragsbranchen, sicherlich die effizientere Lösung. Auf jeden Fall würde sie eher den wirtschaftlichen und sozialen Realitäten unseres Landes entsprechen, wo mit den Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern oft mehr erzielt wurde als mit gesetzgeberischen Lösungen. ■

(Aus dem Französischen übersetzt)

Working Poor aus ökonomischer Sicht: Diagnose und Therapie

Bevor wirksame Massnahmen gegen das Problem der erwerbstätigen Armen vorgeschlagen werden können, muss eine Diagnose der realen Situation erstellt werden. Als Lösungen bieten sich zwei Massnahmen an – Mindestlöhne oder direkte Einkommenszuschüsse –, die beide ihre Vor- und Nachteile haben.



George SHELDON, Universität Basel, Extraordinarius für Nationalökonomie und Leiter der Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik (FAI) am Wirtschaftswissenschaftlichen Zentrum (WWZ) der Universität Basel.

Problemstellung

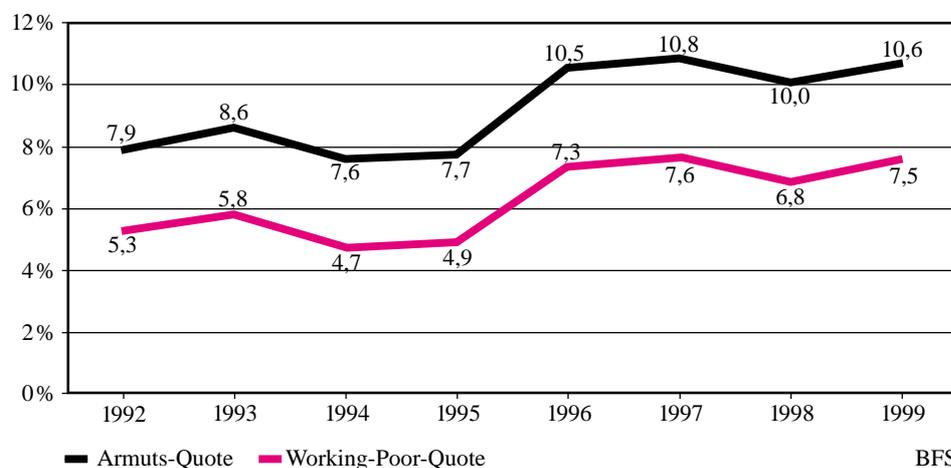
Erwerbstätige Armut beschreibt den Zustand, bei dem das Einkommen eines Haushalts trotz Erwerbstätigkeit unter einer vordefinierten Armutsgrenze liegt. Im Englischen bezeichnet man die Betroffenen als «Working Poor».

Strukturelle Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt erhöhen derzeit in allen hochindustrialisierten Ländern die Gefahr erwerbstätiger Armut. Der kontinuierliche Abbau von Arbeitsplätzen in der industriellen Produktion und der zunehmende Bedarf an qualifizierten Arbeits-

kräften infolge des technologischen Wandels stellen Ungelernte zunehmend vor die Wahl zwischen gering bezahlter Arbeit oder anhaltender Arbeitslosigkeit. In der Schweiz weist immer noch rund ein Fünftel der Erwerbsbevölkerung keinen Berufsabschluss auf.

Bekanntlich setzt jede erfolgreiche Therapie eine fundierte Diagnose voraus. Diesem Grundsatz folgend, untersucht der vorliegende Beitrag, welche Fragen eine aussagekräftige Untersuchung der erwerbstätigen Armut klären muss, und diskutiert anschliessend, welche therapeutischen Massnahmen sich anbieten.

Working-Poor-Quoten und Armutsquoten 1992 – 1999, in %



BFS

Die Einführung eines **Mindestlohnes** bildet die vierte und letzte Variante. Länder, die für ihren Liberalismus bekannt sind – wie die Vereinigten Staaten oder England – haben sich für diese Lösung entschieden, obwohl in der Vergangenheit oft behauptet wurde, eine solche Politik würde die Arbeitslosigkeit fördern. Neuste empirische Studien renommierter Ökonomen belegen indes, dass sich diese Negativeffekte nur bei der jungen Bevölkerung zeigen. Sogar die sehr konservative OECD muss heute eingestehen, dass eine Mindestlohnpolitik – angepasst an die Besonderheiten jedes Landes und jeder demografischen Gruppe – keine negativen Auswirkungen zeitigt, sondern Ungleichheiten abbaut und die Armut teilweise verringert. In Ländern, die eine solche Politik umgesetzt haben, stellt man fest, dass sich die konkreten Lösungen stark voneinander unterscheiden. Unterschiede gibt es nicht nur bezüglich der Höhe der Mindestlöhne, sondern auch bei der erfassten Population, etwa ob die ganze Erwerbsbevölkerung einbezogen wird (wie in den USA) oder nur Personen über 18 Jahre (wie Frankreich) oder über 21 Jahre (wie in Belgien) oder gar über 23 Jahre (wie in den Niederlanden).

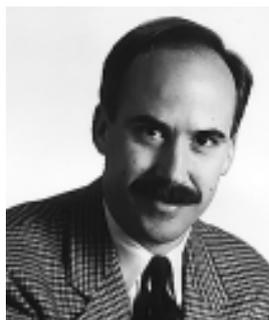
Der pragmatische Weg

Die zwei letzten Varianten sind, rein wirtschaftlich gesehen, zweifellos die effizientesten Mittel, um gegen Tieflohne vorzugehen. Welche Lösung aus politischer Sicht am geeignetsten ist, lässt sich indes weniger klar sagen. Entsprechend den Kräfteverhältnissen im Parlament kann sich eine Mindestlohnpolitik als kontraproduktiv erweisen, vor allem wenn sich der Mindestlohn nach den tiefsten in der Schweiz ausbezahlten Löhnen richtet: in diesem Fall wäre die vertragliche Lösung, parallel zu der von den bilateralen Verträgen ermöglichten GAV-Ausweitung und Einführung von Mindestlöhnen in Nichtvertragsbranchen, sicherlich die effizientere Lösung. Auf jeden Fall würde sie eher den wirtschaftlichen und sozialen Realitäten unseres Landes entsprechen, wo mit den Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern oft mehr erzielt wurde als mit gesetzgeberischen Lösungen. ■

(Aus dem Französischen übersetzt)

Working Poor aus ökonomischer Sicht: Diagnose und Therapie

Bevor wirksame Massnahmen gegen das Problem der erwerbstätigen Armen vorgeschlagen werden können, muss eine Diagnose der realen Situation erstellt werden. Als Lösungen bieten sich zwei Massnahmen an – Mindestlöhne oder direkte Einkommenszuschüsse –, die beide ihre Vor- und Nachteile haben.



George SHELDON, Universität Basel, Extraordinarius für Nationalökonomie und Leiter der Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik (FAI) am Wirtschaftswissenschaftlichen Zentrum (WWZ) der Universität Basel.

Problemstellung

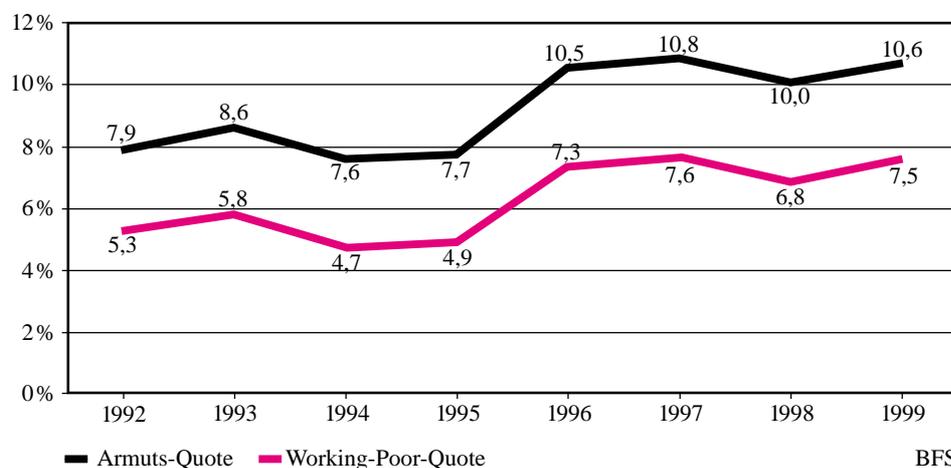
Erwerbstätige Armut beschreibt den Zustand, bei dem das Einkommen eines Haushalts trotz Erwerbstätigkeit unter einer vordefinierten Armutsgrenze liegt. Im Englischen bezeichnet man die Betroffenen als «Working Poor».

Strukturelle Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt erhöhen derzeit in allen hochindustrialisierten Ländern die Gefahr erwerbstätiger Armut. Der kontinuierliche Abbau von Arbeitsplätzen in der industriellen Produktion und der zunehmende Bedarf an qualifizierten Arbeits-

kräften infolge des technologischen Wandels stellen Ungelernte zunehmend vor die Wahl zwischen gering bezahlter Arbeit oder anhaltender Arbeitslosigkeit. In der Schweiz weist immer noch rund ein Fünftel der Erwerbsbevölkerung keinen Berufsabschluss auf.

Bekanntlich setzt jede erfolgreiche Therapie eine fundierte Diagnose voraus. Diesem Grundsatz folgend, untersucht der vorliegende Beitrag, welche Fragen eine aussagekräftige Untersuchung der erwerbstätigen Armut klären muss, und diskutiert anschliessend, welche therapeutischen Massnahmen sich anbieten.

Working-Poor-Quoten und Armutsquoten 1992 – 1999, in %



BFS

Diagnose

Im Mittelpunkt einer fundierten Analyse der erwerbstätigen Armut steht die Frage nach der Durchlässigkeit des Zustands. Erwerbstätige Armut wird anders bewertet und behandelt, je nachdem, ob sie sich auf wenige Personen konzentriert und lange anhält, oder ob sie weit verbreitet und nur von kurzer Dauer ist. Den Sachverhalt gibt die folgende Beziehung komprimiert wieder:

$$\text{Zustandsanteil} = \text{Risiko} \times \text{Dauer}$$

Die Formel gilt allgemein für Bestandsgrößen und zerlegt diese in ihre Stromkomponenten Risiko und Dauer. Dabei gibt der Zustandsanteil im vorliegenden Fall den Anteil der Erwerbstätigen an, die zu einem gegebenen Zeitpunkt zum Bestand der Working Poor gehören (Working-Poor-Quote); das Risiko misst die individuelle Wahrscheinlichkeit, in einem gegebenen Zeitraum mindestens einmal von erwerbstätiger Armut betroffen zu werden; und die Dauer zeigt, wie lange eine Episode erwerbstätiger Armut im Mittel anhält. Demnach kann eine Working-Poor-Quote etwa von 10 % bedeuten, dass sich 10 % der Erwerbsbevölkerung immer in diesem Zustand befinden (Risiko = 10 %, Dauer = 100 %), oder aber dass alle Erwerbspersonen irgendwann in den Zustand gelangen, dies aber nur 10 % des Zeitraums bleiben (Risiko = 100 %, Dauer = 10 %). Welche Konstellation der Wirklichkeit eher entspricht, ist für das Ausarbeiten erfolgsversprechender Gegenmassnahmen von entscheidender Bedeutung, geht aus der Höhe einer Working-Poor-Quote jedoch nicht hervor.

Auch eine Unterteilung des Anteils nach einer Anzahl von Merkmalen hilft nicht viel weiter: Ein bestimmtes Merkmal wie etwa Alter könnte auf der einen Seite risikomindernd und auf der anderen dauerverlängernd wirken und trotzdem keinen erkennbaren Einfluss auf den Anteil der Working Poor ausüben, weil sich die gegenläufigen Effekte aufheben.

Untersuchungen, welche die Dauer der erwerbstätigen Armut daran messen, welcher Anteil der Erwerbstätigen, die in einem gegebenen Zeitpunkt arm sind, dies auch zu einem späteren Zeitpunkt sind,

sind ebenfalls nur bedingt aussagekräftig. Zum einen beruht eine solche Untersuchung auf einer Zeitpunkterhebung. In solchen Erhebungen sind die Langzeitbetroffenen bekanntlich übervertreten, was die Undurchlässigkeit des Zustands tendenziell überzeichnet. Zum anderen lässt sich aus solchen Untersuchungen schwerlich ermitteln, wie lange eine Episode erwerbstätiger Armut im Mittel dauert, da der Beginn und das Ende einer Episode unbeobachtet bleiben. Selbst wenn alle individuellen Episoden erwerbstätiger Armut gleich lange wären, würde man trotzdem ein Dauergefälle feststellen, einfach weil nicht alle Episoden zum gleichen Zeitpunkt beginnen.

Eine eingehende Analyse der erwerbstätigen Armut, beruhend auf der obigen Beziehung, fehlt noch in der Schweiz.

Therapie

Im Allgemeinen ist eine Therapie zu wählen, welche die Ursachen der erwerbstätigen Armut bekämpft. Doch die Ursachen sind nicht immer bekannt und lassen sich zudem nicht immer beseitigen. In diesem Fall muss man sich mit der Symptombekämpfung zufrieden geben. Dazu bieten sich im Grunde zwei Massnahmen an: gesetzliche Mindestlöhne oder direkte Einkommenszuschüsse. Mindestlöhne setzen gesetzliche Grenzen, die Arbeitslöhne nicht unterschreiten dürfen. Einkommenszuschüsse hingegen bestehen aus direkten Zahlungen des Staates an als arm geltende Haushalte. Beide Instrumente haben ihre Vor- und Nachteile.

Mindestlöhne besitzen den Vorzug, dass sie leicht zu implementieren sind (ein Federstrich genügt) und den Staatshaushalt nicht direkt belasten. Als nachteilig wirkt hingegen, dass auch Nichtarme in deren Genuss kommen können, was ihre Effizienz beeinträchtigt. Ferner tendieren sie dahin, die Beschäftigungschancen der Betroffenen zu senken, was ihrem Ziel diametral entgegenläuft. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn sie hoch angesetzt werden. In den USA liegt der Mindestmonatslohn kaufkraftbereinigt bei 1700 Franken, während in der Schweiz 3000 Franken zur Diskussion stehen.

Einkommenszuschüsse hingegen können nur arme Erwerbstätige be-

ansprechen. Ferner tragen sie dazu bei, das Angebot an Niedriglohnstellen zu erhöhen, was die Beschäftigungschancen von Geringverdienenden verbessert. Andererseits können Einkommenszuschüsse die Kräfte zur Selbsthilfe erlahmen lassen, wenn die Zuschüsse um den gleichen Betrag gekürzt werden, wie das Erwerbseinkommen steigt. Eine solche Praxis kommt einem Grenzsteuersatz von 100 % gleich und ist deshalb zu vermeiden. Einkommenszuschüsse können sich zudem als teuer erweisen, wenn viele sie beanspruchen können. Dies ist der Fall, wenn die Einkommensverteilung in einem Land wenig streut und der Sozialhilfesatz verhältnismässig hoch liegt. In den USA werden Einkommenszuschüsse bei einem vierköpfigen Haushalt ab einem Jahreseinkommen von kaufkraftbereinigt etwa 60000 Franken nicht mehr gewährt. Dort belaufen sich die Ausgaben für solche Ausgaben auf 0,2 % des Sozialprodukts.

Jedes Land muss die Vor- und Nachteile beider Massnahmen selber abwägen. Länder, die vor den Kosten von Einkommenszuschüssen zurückschrecken, ziehen es vor, den Mindestlohn hoch zu halten und die Lohnnebenkosten von Geringverdienenden zu senken, um Letzteren ein Mindesteinkommen zu sichern. Belgien, Frankreich und die Niederlande favorisieren eine solche Politik, während Grossbritannien, Irland, Italien, Kanada, Neuseeland und die USA auf Einkommenszuschüsse setzen. ■

Working Poor und soziale Sicherheit

Auf den ersten Blick scheint zwischen in Armut lebenden Erwerbstätigen und sozialer Sicherheit kein direkter Zusammenhang zu bestehen. Die Ursache dieser Armut wird bei den zu tiefen Löhnen gesehen. Eine Linderung bei prekären Einkommensverhältnissen soll die dem Einzelfall angepasste Sozialhilfe der Kantone und Gemeinden verschaffen. Die soziale Sicherheit hingegen hat seit ihrem Bestehen einen anderen Auftrag: Sie schützt Erwerbstätige, die bei Eintritt eines sozialen Risikos (insbesondere Krankheit, Unfall, Invalidität) einen Einkommensverlust erleiden. Eine eingehendere Analyse zeigt jedoch, dass zwischen sozialer Sicherheit und armen Erwerbstätigen bestimmte Wechselwirkungen bestehen. Gleichzeitig kann der künftige soziale Schutz der Bezüger/innen von Tieflohnen durch die Lücken im geltenden Sozialsystem beeinträchtigt werden.



Béatrice DESPLAND, Dozentin an der Ecole d'Etudes sociales et pédagogiques (EESP) in Lausanne

In einer im vergangenen März veröffentlichten Pressemitteilung spricht das Bundesamt für Statistik (BFS) von einer «Zunahme der Working Poor in den 90er Jahren».¹ Die bisherigen Untersuchungen – insbesondere jene im Kanton Zürich – zeigen, dass eine Erwerbstätigkeit längst nicht immer vor Armut schützt. Rund 250 000 in der Schweiz lebende Personen machen diese Erfahrung. Dabei lässt sich die Armut nicht auf eine einzelne Ursache reduzieren, sondern ergibt sich aus einem komplexen Zusammenspiel

verschiedenster Faktoren. Zwei Kriterien kommt dabei im Hinblick auf Berührungspunkte mit der sozialen Sicherheit eine besondere Bedeutung zu: Familiengrösse und Beschäftigungsgrad.

1. Schutz der Familien

Gesamtschweizerisch gehören Paare mit drei oder mehr Kindern sowie Alleinerziehende zu den Gruppen mit dem grössten Armutsrisiko.² Die Zürcher Studie zeigt im Übrigen, «dass 20 bis 30 % der Paarhaushalte ein derart tiefes Erwerbseinkommen haben, dass eine Familiengründung finanziell kaum möglich sein dürfte».³ Diese Feststellungen sind kein Ruhmesblatt für unsere Systeme zum Ausgleich der Familienlasten. Während die Arbeitnehmenden in allen Kantonen Familienzulagen und zum Teil zusätzliche einmalige Leistungen (Geburtszulage) erhalten, verfügen Selbständigerwer-

bende über keinen Schutz. Wo die kantonale Gesetzgebung entsprechende Leistungen vorsieht, sind diese von den wirtschaftlichen Verhältnissen der Betroffenen abhängig. Leistungen zugunsten der Familien werden somit nur im Bedarfsfall gewährt. Eine Ausnahme bildet lediglich der Kanton Genf.

Die Beschreibung dieser allgemeinen Regelungen gibt aber noch kein umfassendes Bild der Lage von Familien, die trotz den bestehenden Systemen von Armut betroffen sind. Es gilt darauf hinzuweisen, dass die Leistungen je nach Kanton oder arbeitsrechtlichen Regelungen (z.B. in Gesamtarbeitsverträgen) sehr unterschiedlich sind und nicht unbedingt den Lebenskosten Rechnung tragen: So zählt der Kanton Zürich zu den Kantonen mit den niedrigsten Kinderzulagen, sowohl für unter sechzehnjährige Kinder als auch für Kinder in Ausbildung.⁴ Zudem entrichtet der Kanton keine Geburtszulage.

Auf die Lücken der bestehenden Systeme und das Fehlen einer echten Familienpolitik wurde schon wiederholt hingewiesen. Die geltenden kantonalen Systeme bieten für die Familienväter und -mütter unter den Working Poor keinen ausreichenden Schutz. Eine Ausnahme bildet in der Schweiz das Tessin, wo allgemein ausbezahlte Familienzulagen mit gezielt gewährten Leistungsansprüchen kombiniert werden. Auf diesem Modell basieren denn auch zwei aktuelle parlamentarische Initiativen, die vom Nationalrat am 21. März 2001 verabschiedet wurden.⁵

Die kantonalen Familienzulagen bieten den zu den *Working Poor* zählenden Familienvätern und -müttern keinen ausreichenden Schutz.

Die zweite grosse Belastung für das Familienbudget bildet die Krankenversicherung mit ihrem System der pro Kopf berechneten Prämien, das auch für Familien gilt. Zwar sieht das KVG vor, dass die individuellen Beiträge für Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Ver-

1 SAKE-News, Nr. 6/2001, BFS, Neuenburg.

2 Ibidem, Seite 2.

3 Ibidem, Seite 4.

4 Dieser Betrag beläuft sich in den Kantonen Zürich und Aargau auf 150 Fr. Für Einzelheiten zu den kantonalen Familienzulagen per 1. Januar 2001 siehe CHSS 1/2001 S. 41.

5 Initiativen Fehr (00.436) und Meier-Schatz (00.437): Ergänzungsleistungen für Familien. Tessiner Modell (s. auch CHSS 2/2001 S. 54).

hältnissen reduziert werden. Trägt diese Bestimmung aber in der Realität wesentlich zu einer Besserstellung der Working Poor bei? Die vom BSV für 1997 in Auftrag gegebene Studie liefert diesbezüglich Ergebnisse und zeigt interessante Entwicklungen auf.⁶ Während das vom Bundesrecht angestrebte soziale Ziel für Alleinerziehende mit zwei Kindern erreicht scheint, trifft dies auf die Mittelschicht nur bedingt und weniger einheitlich zu. Erschwert wird eine allgemeine Analyse durch die sehr unterschiedlichen kantonalen Systeme. Sicher nicht übertrieben ist jedoch die Behauptung, dass infolge der bestehenden Unzulänglichkeiten des Systems das Budget der zu den Working Poor zählenden Familienväter und -mütter belastet wird, in gewissen Fällen sogar sehr stark.

2. Formen ungeschützter Erwerbstätigkeit

Der Eintritt in ein Sozialversicherungssystem – und damit die Möglichkeit, zu einem späteren Zeitpunkt Ersatzleistungen für ein ausfallendes Einkommen zu beziehen – ist an Voraussetzungen geknüpft, die bestimmten Personen den Zugang verwehren. Am stärksten benachteiligt werden die Working Poor in der Schweiz zweifellos bei der 2. Säule. Da der Beitritt zu diesem System unabhängig vom Be-

Am ausgeprägtesten werden in der Schweiz die Working Poor bei der zweiten Säule benachteiligt.

schäftigungsgrad einen jährlichen Mindestlohn voraussetzt, werden Personen mit tiefen Einkommen ausgeschlossen.⁷ Dieses schon oft bemängelte System hätte mit der laufenden Revision geändert werden sollen. Der Bundesrat hat jedoch eine Besserstellung von Personen mit niedrigen Einkommen und Teilzeitarbeitsstellen abgelehnt.⁸

Weitere bedeutende Lücken bestehen insbesondere bei Lohnausfäll-

len durch Krankheit und Mutterschaft, da diese Risiken nicht obligatorisch versichert werden müssen. Ungenügend geschützt sind zahlreiche Personen wie Erwerbstätige mit zeitlich beschränktem Arbeitsvertrag (weniger als drei Monate) oder solche, die «auf Abruf» arbeiten. Diese Lücken lassen sich nur bedingt durch grosszügigere Regelungen in Gesamtarbeitsverträgen schliessen. Eine gesamtschweizerische Studie hat gezeigt, dass selbst in diesen Verträgen manchmal zwischen vollzeitlich und teilzeitlich Erwerbstätigen unterschieden wird.⁹

3. Geringe soziale Sicherheit für Selbständigerwerbende

Bei den Selbständigerwerbenden sind nur die Risiken Alter, Tod des Ehegatten, Invalidität und Krankheit gedeckt. Kein obligatorischer Versicherungsschutz besteht für Familienkosten¹⁰, Einkommensausfälle aufgrund eines Unternehmensmisserfolgs sowie für eine 2. Säule der AHI-Vorsorge. Zur Gruppe der «neuen Selbständigen» gehören viele Personen, die vor dem Übergang in die Selbständigkeit erwerbslos waren. Sie müssen schwerwiegende Lücken in der sozialen Absicherung in Kauf nehmen, die auch langfristig, z.B. nach Aufgabe der Erwerbstätigkeit, Folgen haben werden. Besonders brisant ist diese Feststellung angesichts der Tatsache, dass die Zunahme der Working Poor zwischen 1995 und 1996 wesentlich auf die schnell wachsende Gruppe der «neuen Selbständigen» zurückzuführen war.¹¹

Schlussfolgerungen

Die geltenden Sozialversicherungssysteme sind an der Situation der Working Poor nicht ganz unbeteiligt. Mittel- und langfristig dürften diese Systeme die Nöte dieser Bevölkerungsgruppe sogar verschärfen. Welche Massnahmen sind zu ergreifen, welche Reformen einzuleiten, damit die soziale Sicherheit wesentlich dazu beiträgt, dass Erwerbstätige nicht mehr in Armut leben müssen?

Sicher drängen sich in erster Linie Massnahmen zu Gunsten der Familien auf.¹² Komplexer sind Reformen im Sozialversicherungssystem und damit einhergehende Fragen. Sind die bestehenden Systeme auf

Selbständigerwerbende und neue Arbeitszeitmodelle auszudehnen? Oder soll das Recht auf eine eigenständige soziale Absicherung von der Ausübung einer bezahlten Tätigkeit abgekoppelt werden?¹³ Die Diskussion über das Thema Armut ist lanciert, in einem nächsten Schritt ist jedoch auch die Trennung zwischen Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen aufzuheben. Bleibt zu hoffen, dass wir uns angesichts der Tragweite dieser Probleme von der Kurzsichtigkeit lösen können, die gegenwärtig die Armutsdiskussion in Politik, Verwaltung und Wissenschaft beherrscht.¹⁴

(Aus dem Französischen übersetzt.)

6 A. BALTHASAR: Evaluation der Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen 1997, in: Soziale Sicherheit 1/1999, S. 25–28.

7 Siehe insbesondere: C. MONNARD SECHAUD: La protection offerte par la prévoyance professionnelle et les nouvelles exigences en matière d'aménagement du temps et des modes de travail, in: SZS, 45/2001, S. 105–124.

8 Botschaft zur Revision des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) (1. BVG-Revision), BBl 2000, S. 2652–2653.

9 Siehe insbesondere: B. BAUMANN, T. BAUER, B. NYFFELER, S. SPYCHER: Gesamtarbeitsverträge (k)eine Männersache. Vorschläge zur gleichstellungsgerechten Gestaltung der Sozialpartnerschaft, Verlag Rüegger, 1995.

10 Siehe Ziffer 1.

11 Die Quote ist innerhalb eines Jahres von 5% auf 7% gestiegen. SAKE-News.

12 Auswirkungen von Armut und Erwerbslosigkeit auf Familien, Empfehlungen der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen, 1998, S. 27.

13 Siehe insbesondere: L. Germani: Travail flexible et protection du travailleur, in: Cahiers genevois et romands de sécurité sociale, 24/2000, S. 66.

14 Siehe dazu: S. ROSSINI: Défis et débats sociaux, A propos des réformes de la politique sociale en Suisse, Réalités sociales, 1999, S. 272.

Working Poor und Sozialhilfe

Die Sozialhilfe ist an sich nicht das geeignete Instrument, um länger dauernde Einkommenslücken flächendeckend zu schliessen. Dennoch machen Working-Poor-Haushalte 10 bis 15 % der Sozialhilfebeziehenden aus, und die Zahl der tatsächlich Anspruchsberechtigten liegt noch wesentlich höher.



Rosmarie RUDER, Geschäftsführerin der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS, Bern

Das System der sozialen Sicherung in der Schweiz beruht immer noch zu einem beträchtlichen Teil auf der traditionellen Familienform und der Vollbeschäftigung (mit einem «Ernährerlohn»). Die Situation hat sich aber radikal geändert. Aus der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt und aus dem Wandel der sozialen Lebensformen sind neue soziale Risiken (Langzeitarbeitslosigkeit, Alleinerziehende, Working Poor) entstanden, die im bestehenden System der sozialen Sicherheit schlecht abgedeckt werden. In den letzten zehn Jahren sah sich die Sozialhilfe zunehmend mit den Auswirkungen des wirtschaftlichen und sozialen Strukturwandels konfrontiert, deren Bewältigung mehr oder weniger stillschweigend den Kantonen, Gemeinden und privaten Organisationen überlassen wird. Der Sozialhilfe wird eine zusätzliche Rolle zugeschoben: Lag früher der Kernauftrag der Sozialhilfe darin, *subsidiär*

und *vorübergehend individuelle Notlagen* zu bewältigen, muss sie heute zunehmend bei *strukturellen Notlagen komplementär* und *längerfristig* intervenieren.¹

Die Zahl von Working-Poor-Haushalten, die meist über längere Zeit Sozialhilfe benötigen, hat stark zugenommen. Waren es in den Achtzigerjahren hauptsächlich Alleinerziehende, die ergänzend zum Erwerbseinkommen und den Alimenterstützt werden mussten, kamen in den letzten Jahren immer mehr Paare mit Kindern dazu. Auch die Zahl der Selbständigerwerbenden, die auf Sozialhilfe angewiesen sind, stieg an. Leider gibt es wenig verfügbare Statistiken, die die Dynamik dieser Entwicklung aufzeigen.² Es ist anzunehmen, dass ein Teil der sehr starken Zunahme der Sozialhilfefälle in den Neunzigerjahren durch Working-Poor-Haushalte verursacht wurde. Einen weitaus grösseren Einfluss dürfte aber die strukturelle Arbeitslosigkeit bzw. die Aussteuerung gehabt haben.

Verdeckte Armut

Working-Poor-Haushalte machen unter den Haushalten, die Sozialhilfe beziehen, schätzungsweise 10 bis 15 % aus. Es muss angesichts der 186 000 Working-Poor-Haushalte³, die in der vorliegenden Studie errechnet worden sind, angenommen werden, dass eine beträchtliche Anzahl von ihnen keine Sozialhilfe bezieht, obwohl ihr Einkommen unter dem sozialen Existenzminimum ge-

mäss SKOS liegt. In der nationalen Armutsstudie⁴ wird die Zahl der Personen, die auf Grund ihrer finanziellen und persönlichen Lage Anspruch auf Leistungen hätten und diese nicht in Anspruch nehmen, bei der Sozialhilfe auf 86 % geschätzt; bei der Sozialhilfe und bedarfsabhängigen Leistungen (wie z.B. Ergänzungsleistungen) zusammen liegt diese Zahl immer noch bei 45 %. Auch wenn diese Angaben aus Untersuchungen zu Beginn der Neunzigerjahre stammen, dürften sie sich nicht gross verändert haben.

Die OECD stellte 1999 in ihrem Ländervergleich zur Sozialhilfe in der Schweiz und in Kanada⁵ fest, dass im internationalen Vergleich das Leistungsniveau der schweizerischen Sozialhilfe gut sei. Im Gegenzug sei der Zugang zur Sozialhilfe nicht einfach. Als bestehende Barrieren werden die Rückzahlungspflicht der bezogenen Leistungen, die Verwandtenunterstützung sowie das Behördensystem genannt. Auch wenn diese Grundsätze nicht überall

Armut ist und bleibt die grösste Bedrohung für die Gesundheit.

(Bundesamt für Gesundheit)

strikt angewendet werden, würden sie doch zahlreiche bezugsberechtigte Personen davon abhalten, ihre Ansprüche geltend zu machen, weil sie sich nicht verschulden wollen und befürchten, dass ihre Verwandten zu Hilfeleistungen herangezogen werden. Es ist zu vermuten, dass gerade Working-Poor-Haushalte, deren Einkommen knapp unter der Armutsgrenze liegt, den Gang zur Sozialhilfe meiden. Es ist aber auch zu befürchten, dass in einzelnen Gemeinden die Unterstützung von Working-Poor-Haushalten, deren Einkommen nicht wesentlich unter dem sozialen Existenzminimum liegt, abgelehnt wird.

Schlussfolgerungen

Die Einkommenslücke, die sich in vielen Working-Poor-Haushalten auf tut (vgl. Schema), ist strukturell bedingt: niedrige Löhne, ungenügender Familienlastenausgleich, Man-

1 Ferroni Andrea M., Knöpfel Carlo: Braucht die Schweiz eine neue Sozialhilfe? In: Zeitschrift für Sozialhilfe 5/1999.

2 vgl. z.B. Sozialdepartement Zürich: Beginn und Ende des Sozialhilfebezugs. NeubezüglerInnen und SozialhilfeabgängerInnen des Fürsorgeamtes der Stadt Zürich 1993–1995, Edition Sozialstatistik Nr. 1, Zürich 1997, oder Liechti Anna, Knöpfel Carlo: Trotz Einkommen kein Auskommen – Working Poor in der Schweiz. Caritas-Verlag, Zürich 1998.

3 Haushalte mit einem Erwerbsumfang von mindestens 36 Stunden pro Woche.

4 Leu Robert E., Burri Stefan, Priester Tom: Lebensqualität und Armut in der Schweiz. Haupt, Bern 1997, Seite 389.

5 OECD: Bekämpfung sozialer Ausgrenzung: Sozialhilfe in Kanada und der Schweiz. EDMZ, Bern 1999 (s. auch CHSS 6/1999, S. 326).

gel an preisgünstigen Angeboten zur Kinderbetreuung und an Wohnungen, im Vergleich zum Einkommen hohe Zwangsabgaben. Das nebenstehende Beispiel von Frau A. zeigt konkret auf, dass das Zusammenwirken mehrerer Faktoren bestimmend ist, ob ein Haushalt arm ist oder nicht. Es ist eine Interaktion zwischen sozial- und finanzpolitischen, oft lokal variablen Faktoren, die äusserst komplex ist.

Die Sozialhilfe ist ein ungeeignetes Instrument, um diese Einkommenslücken flächendeckend zu schliessen, eine Aufgabe, die sie im heutigen System der sozialen Sicherung hat, die sie aber nicht erfüllen kann. Lösungen müssen in den der Sozialhilfe vorgelagerten Leistungen realisiert werden.

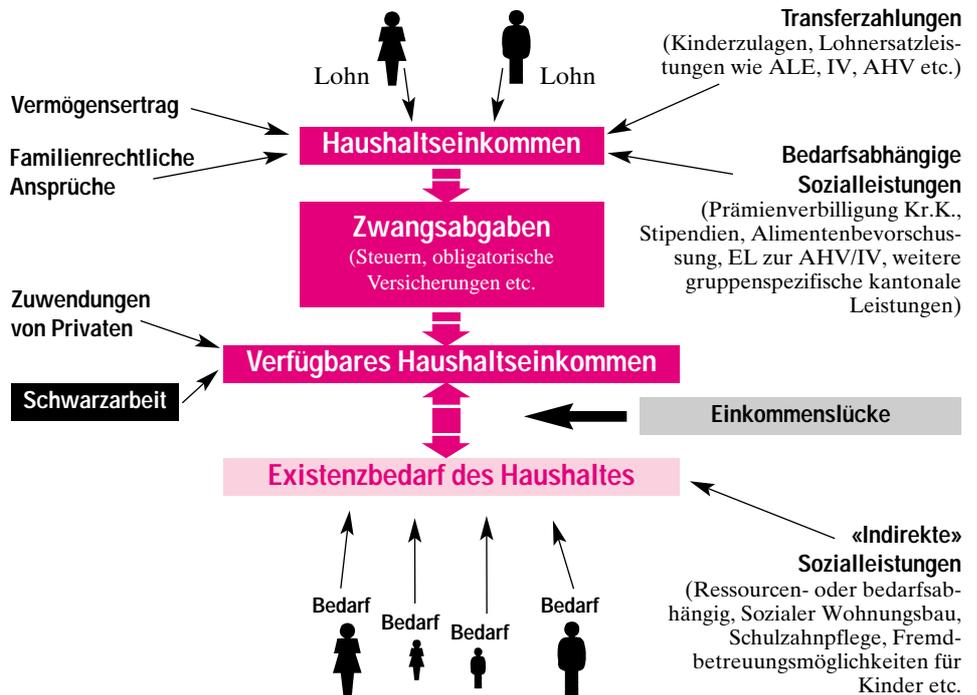
Für die SKOS stehen *familienpolitische Massnahmen* im Vordergrund: Ausbau des Kinderzulagensystems und Einführung von bedarfsabhängigen Leistungen für einkommensschwache Familien. Weiter sind qualitativ hochstehende und kostengünstige Angebote zur familienergänzenden Kinderbetreuung zu errichten. Damit können die Erwerbsmöglichkeiten, insbesondere von Müttern, erhöht werden. Hier sind auch die kommunalen Sozialbehörden gefragt: sie können den Anstoss geben, dass solche Angebote auf kommunaler oder regionaler Ebene geschaffen und durch die öffentliche Hand unterstützt werden. Einkommen unter dem sozialen Existenzminimum sollen nicht besteuert werden. Und: ein Lohn soll einer einzelnen Person ein Leben deutlich über der Armutsgrenze ermöglichen.

Fallbeispiel⁶

Frau A. war bis zu ihrer Heirat als Verkäuferin tätig. Vor fünf Jahren wurde ihre Ehe geschieden; ihr Ex-Mann wurde verpflichtet, je 750 Fr. für die beiden Kinder und 500 Fr. Ehegattenalimente zu bezahlen. Da er dieser Verpflichtung nur unregelmässig nachkommt, werden die Kinderalimente bevorschusst. Schon während ihrer Ehe war Frau A. wieder in ihren Beruf eingestiegen; seit der Scheidung arbeitet sie bei einem Grossverteiler zu 80 % und verdient dabei 3000 Fr. netto inkl. Kinderzulagen. Für die jüngere Tochter hat sie einen Krippenplatz gefunden, die ältere Tochter besucht die Tages-

Welche Faktoren bewirken, ob ein Haushalt arm ist oder nicht?

Nachfolgend wird schematisch aufgezeigt, welches die äusseren und objektivierbaren Faktoren sind, die das verfügbare Haushaltseinkommen und den Existenzbedarf eines Haushaltes beeinflussen.



Haupteinnahmequelle eines schweizerischen Haushaltes mit bescheidenem Einkommen ist ohne Zweifel das Erwerbseinkommen. Ein wichtiger Einkommensbestandteil sind die Lohnersatzleistungen der Sozialversicherungen. Dazu kommen die Kinderzulagen. Weitere Einkommensbestandteile sind bedarfsabhängige Transferleistungen, wie die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, die Prämienverbilligung in der Krankenversicherung, die Stipendien usw.

Weiter bevorschussen alle Kantone – mit grossen Unterschieden, was Voraussetzungen und Höhe betrifft – die Kinderalimente. Zudem richten verschiedene Kantone für gewisse Bevölkerungsgruppen bedarfsabhängige Leistungen aus, wie z.B. der Kanton Zürich die Kleinkinderbetreuungsbeiträge für einkommensschwache Familien mit Kindern unter zwei Jahren, der Kanton Tessin bedarfsabhängige Leistungen für Kinder und Zulagen für einkommensschwache Familien mit Kleinkindern, der Kanton Genf Mietzinszuschüsse.

Dazu können Vermögenserträge kommen, ebenso Einkünfte aus familienrechtlichen Ansprüchen, d.h. Frauen- und Kinderalimente.

Vom Haushaltseinkommen sind die Zwangsabgaben abzuziehen: die Steuern und die obligatorischen Versicherungen wie die Prämien für die Krankenversicherung.

Der Existenzbedarf eines Haushaltes wird ebenfalls von verschiedenen Faktoren bestimmt: der wichtigste Faktor ist die Grösse des Haushaltes. Weitere wichtige Einflussgrössen sind die «indirekten» Sozialleistungen wie zum Beispiel Subventionierung des Wohnungsbaus, Subventionierung von familienergänzenden Betreuungsmöglichkeiten für Kinder, Schulzahnpflege, soziale Musikschule, günstige Freizeitangebote und so fort. Solche «indirekten» Sozialleistungen können den Existenzbedarf eines Haushaltes wesentlich senken.

schule. In einem ruhigen Aussenquartier wohnt sie in einer 4-Zimmer-Sozialwohnung, die sie nach der Trennung bezogen hat. Mit ihrem Lohn und der Alimentenbevorschussung von 1500 Fr., also mit einem Einkommen von 4500 Fr. pro Monat, kommt sie gut zurecht, auch wenn ihr das Budget keine grossen Sprünge erlaubt. Wenn ihr Ex-Mann hin und wieder etwas bezahlt und ihr das Jugendamt einen Teil der Frauenalimente vermitteln kann, so reicht es sogar für Ferien mit den Kindern.

Schon seit längerer Zeit überlegt sich Frau A., in die mittelgrosse Gemeinde im Nachbarkanton zurückzukehren, wo sie aufgewachsen ist, um näher bei ihrer Familie zu sein. Ihre Mutter könnte so ab und zu am Abend oder am Wochenende die Kinderbetreuung übernehmen, was für Frau A. eine grosse Entlastung wäre. So sagt sie kurz entschlossen zu, als ihr Arbeitgeber ihr in seiner

⁶ Ruder Rosmarie: Folgen eines Umzuges oder Sozialpolitik hautnah. In: Arbeit statt Fürsorge: Integrieren mit monetären Anreizen, Zeitschrift für Sozialhilfe, Sondernummer Mai 2000.

Finanzielle Situation von Frau A.

	Gemeinde X	Gemeinde Y
Einkommen		
Lohn (netto)	2 700	2 700
Kinderzulagen	300	300
Alimente (bevorschusst)	1 500	1 300
Total	4 500	4 300
Zwangsabgaben		
Krankenkassenprämien (nach Abzug Prämienverbilligung)	200	200
Steuern	120	250
Total	320	450
Verfügbares Einkommen	4 180	3 850
Existenzbedarf		
Grundbedarf I und II (Gem. SKOS)	2 070	2 070
Miete	1 000	1 300
Kosten Kinderbetreuung	600	1 000
Total Existenzbedarf	3 670	4 370
Überschuss/«Einkommenslücke»	510	-520

dortigen Filiale eine Stelle anbietet. Doch die Freude wird rasch getrübt: schon bei der Wohnungssuche muss Frau A. feststellen, dass sie mit einer erheblich höheren Miete rechnen muss, denn es gibt in dieser Gemeinde keine Sozialwohnungen. Schliesslich findet sie eine Wohnung: diese ist aber nicht nur kleiner als die bisherige Wohnung, sondern kostet auch noch mehr.

Frau A. meldet sich nach ihrem Umzug beim Sozialdienst der Gemeinde wegen der Alimentenbevorschussung. Dort erlebt sie einen weiteren Dämpfer: die Alimentenbevorschussung ist um 200 Fr. pro Monat niedriger, da in ihrem neuen Wohnkanton die maximale Höhe der Bevorschussung auf 650 Fr. pro Monat und Kind beschränkt ist. Weiter erfährt Frau A., dass es keine Krippe und keinen Hort gibt. Es gibt einen Tagesmütter-Verein, der aber weder von der Gemeinde noch vom Kanton subventioniert wird. Über diesen Verein findet Frau A. zwar eine geeignete Tagesmutter, doch die Kosten, die Frau A. nun für die Fremdbetreuung ihrer beiden Töchter entstehen, sind fast doppelt so hoch.

In der Folge versucht Frau A., sich irgendwie mit der verschlechterten finanziellen Situation zu arrangieren, muss aber immer häufiger auf ihr Ersparnis zurückgreifen, das ohnehin wegen der Umzugskosten schon geschrumpft ist. Schliesslich stellte sie ein Gesuch um Sozialhilfe,

da sie keinen Ausweg aus ihrer finanziellen Notlage sieht.

Der Sozialdienst berechnet für Frau A. die monatliche Unterstützung gemäss SKOS-Richtlinien; damit kommt Frau A. über die Runden, obwohl ihr gegen 300 Fr. im Monat weniger zur Verfügung stehen. Am meisten schmerzt sie, dass die seltenen Zahlungen, die ihr Ex-Mann leistet, direkt mit der Sozialhilfe verrechnet werden und so die Einlage in ihre Ferienkasse entfällt.

Einen weiteren Tiefpunkt erlebt Frau A. ein paar Monate nach ihrem Umzug, als sie die Steuerrechnung erhält: die Steuern betragen mehr als das Doppelte als am früheren Wohnort. Das Sozialamt darf die Steuern nicht bezahlen. Und vom Steueramt erhält Frau A. die Auskunft, die Steuern könnten nicht erlassen werden; sie könne ein Stundungsgesuch erreichen. Nur: das nützt Frau A. nicht viel, denn ihre fi-

nanzielle Situation wird sich in absehbarer Zeit nicht gross ändern.

Fazit

Mit dem Umzug hat sich die finanzielle Situation von Frau A. um 1000 Fr. verschlechtert: Lag ihr verfügbares Einkommen (nach Abzug der Steuern) früher mehr als 500 Fr. über dem sozialen Existenzminimum gemäss SKOS, so liegt es nun über 500 Fr. darunter. Frau A. ist auf Leistungen der Sozialhilfe angewiesen, obwohl weder Lohn noch der Beschäftigungsumfang geändert haben.

Eine Erhöhung des Arbeitspensums bringt Frau A. nicht viel: der zusätzliche Verdienst wird bis auf 50 Fr. bei der Sozialhilfe angerechnet, die Steuern steigen, und sie muss unter Umständen sogar damit rechnen, dass die Alimentenbevorschussung wegen Einkommensüberschreitung gekürzt wird. ■

Im Arbeitsmarkt integriert und dennoch am Rande der Gesellschaft: Amerikas Working Poor

Die USA sind bekannt als Industrieland mit niedrigen Mindestlöhnen. Jeder sechste Haushalt gehört daher zu den Working Poor. Vergleiche mit der Schweiz sind jedoch erschwert, da Kriterien und Definitionen nicht übereinstimmen. Um dennoch ein Bild der Situation zu vermitteln, publizieren wir im Folgenden den Auszug aus einem Bericht des Urban Institute in Washington.

Gregory Acs, Katherin Ross Phillips und Daniel McKenzie, Urban Institute¹

Seit Mitte der Neunzigerjahre haben sich Politiker und Politstrategen vermehrt mit dem Problem der Working Poor (WP) auseinandergesetzt. Mögliche Massnahmen für die Verbesserung des Einkommens von Working Poor können darin bestehen, die Stundenlöhne anzuheben oder ein grösseres Arbeitspensum zu ermöglichen und zu fördern. In diesem Bericht werden die möglichen Auswirkungen erhöhter Arbeitszeiten und Mindestlöhne auf die Bevölkerungsgruppe der Work-

ing Poor untersucht, wobei wir uns auf die Zahlen aus dem Jahr 1996 der 1997 durchgeführten Studie National Survey of America's Families (NSAF) stützen. Obwohl eine ausführliche Beurteilung einer be-

¹ Das unparteiliche Urban Institute veröffentlicht Studien, Berichte sowie Bücher über aktuelle Themen von öffentlichem Interesse. Die Übersetzung und Kürzung des Berichts «Playing by the rules but losing the game: America's Working Poor», Mai 2000, wurde vom BSV veranlasst. Der vollständige Bericht kann im Internet unter www.urban.org/workingpoor/playingtherules.html konsultiert werden.

stimmten Massnahme den Rahmen dieses Berichts sprengen würde, können wir mit Hilfe von Simulationen zeigen, wie Working-Poor-Haushalte durch die Erhöhung der Mindestlöhne oder durch ganzjährige Vollzeitbeschäftigung erwerbsfähiger Erwachsener im Haupterwerbsalter zwischen 25 und 54 Jahren in die Kategorie der nicht von Armut betroffenen Haushalte aufsteigen könnten.

Begriff und Abgrenzung der Working Poor

Jede ernsthafte Debatte über die WP hat zuerst zwei Fragen zu beantworten: Wer ist arm und wer ist erwerbstätig? Da die offizielle bundesstaatlich festgelegte Armutsgrenze (im Jahr 1998 lag diese bei \$11 235 für eine Familie mit einem Elternteil und einem Kind) für den Lebensunterhalt einer Familie oft nicht ausreicht, haben wir die Armutsgrenze auf das Doppelte dieses Betrags festgesetzt. Zudem haben wir zur Bestimmung der Erwerbstätigkeit einer Familie vorausgesetzt, dass die Erwachsenen im selben Haushalt insgesamt entweder 1000 oder 2000 Jahresarbeitsstunden verrichten oder durchschnittlich wenigstens 1000 Jahresarbeitsstunden. Letzteres Kriterium erschien uns als das flexibelste und zweckmässigste, da es für Familien mit einem Elternteil und solche mit beiden Eltern verschiedene Standards setzt.

Zusammenfassend: Als arm (poor) betrachten wir eine Familie, deren Einkommen unter 200 % der amtlichen Armutsgrenze liegt. Als Working Poor betrachten wir eine Familie, in der alle erwachsenen Mitglieder im Schnitt über 1000 Stunden im Jahr arbeiten (entspricht etwa einer Halbtagsstelle).

Gemäss dieser Armutdefinition leben 32,2 % der amerikanischen Bevölkerung in Haushalten, deren Einkommen unter dem Doppelten der amtlich festgelegten Armutsgrenze liegt, und 14,0 % der Haushalte fallen sogar unter die Armutsgrenze.

16,7 % leben in Haushalten mit einer durchschnittlichen Jahresarbeitsdauer von 1000 Stunden pro Erwachsenen, d. h. in Working-Poor-Haushalten. Das bedeutet, dass 52 % der armen Familien zu den Working-Poor-Haushalten zählen. Selbst bei der Bevölkerungsgruppe der Personen, deren Einkommen unter der bundesstaatlichen Armutsgrenze liegt, kommen 30 % aus erwerbstätigen Haushalten.

Einkommen von Working-Poor-Haushalten

Das durchschnittliche Jahreseinkommen einer Working-Poor-Familie liegt 39 % über der amtlichen Armutsgrenze: So verdienen Eineltern-Haushalte mit einem Kind jährlich durchschnittlich 15 600 \$; eine Familie mit beiden Elternteilen und zwei Kindern kommt auf ein Einkommen von durchschnittlich 23 000 \$ im Jahr.

Bei den erwerbstätigen Haushalten mit Einkommen unter der amtlichen Armutsgrenze beträgt das Durchschnittseinkommen 76 % des als Armutsgrenze festgelegten Betrags. Für Eineltern-Haushalte beläuft sich das durchschnittliche Jahreseinkommen auf 8400 \$ und für Familien mit beiden Eltern und zwei Kindern auf 12 400 \$.

Wer sind die Working Poor?

Zusammensetzung der Familie

Gesamthaft betrachtet liegt der grösste Unterschied zwischen Working-Poor-Haushalten und den übrigen Haushalten im Vorhandensein von Kindern: Mehr als 80 % der Working Poor leben in Haushalten mit Kindern. Verglichen damit sind es 64,9 % bei den nichterwerbstätigen armen Haushalten und weniger als zwei Drittel bei den nicht von Armut betroffenen Haushalten (**Tabelle 1**).

Die grössten Unterschiede zwischen Working Poor und nichterwerbstätigen Armen bestehen in Haushalten ohne Kinder (Anteile von 17,9 % bzw. 35,1 %) und in

Anteile nach Haushaltstyp, 1996

1

	WP	Nichterwerbs-tätige Arme	Normal-vertiener
Ein Erwachsener mit Kindern	16,8 %	19,8 %	3,8 %
Zwei und mehr Erwachsene mit Kindern	65,3 %	45,1 %	57,9 %
Kinderlose Haushalte	17,9 %	35,1 %	38,3 %
Total	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Haushalten mit Kindern und zwei oder mehr Erwachsenen (65,3 % bzw. 45,1 %). Der Anteil von Personen in Haushalten mit Kindern und zwei oder mehr Erwachsenen liegt jedoch bei den Working Poor nur leicht höher als bei den nicht von Armut betroffenen Haushalten (65,3 % gegenüber 57,9 %).

Demografische Merkmale der Working Poor

Der Anteil der Working-Poor-Haushalte mit einer Frau als Familienoberhaupt beträgt 37 %, ist also deutlich geringer als die 57 % der Bevölkerung in nichterwerbstätigen armen Haushalten, jedoch höher als die 26,6 % in nicht von Armut betroffenen Haushalten. Die Working Poor befinden sich auch in anderen Bereichen zwischen den nichterwerbstätigen armen Haushalten und den nicht von Armut betroffenen Haushalten, so wie etwa bezüglich Zivilstand, Bildungsstand, Rasse, Gesundheitszustand sowie Autobesitz. Bezüglich Anzahl und Alter ihrer Kinder weisen die Working Poor viele Ähnlichkeiten mit der Gruppe der nichterwerbstätigen Armen auf.

Da die Working Poor eine grössere Anzahl und zudem jüngere Kinder haben als die nicht von Armut Betroffenen, benötigen sie ein grösseres Einkommen zur Deckung der Bedürfnisse und sind in der Wahl der Arbeitsstelle stärker eingeschränkt. Zweitens haben die Working Poor eine weitaus weniger qualifizierte Ausbildung als die nicht von Armut Betroffenen und erzielen somit tiefere Löhne. Drittens ist das Oberhaupt in Working-Poor-Haushalten durchschnittlich jünger als in den nicht von Armut betroffenen Haushalten und weist weniger Berufserfahrung und einen tieferen Lohn auf. Zudem ist bei den Working-Poor-Haushalten der Anteil der Verheirateten geringer (was auch die Chancen eines möglichen Zweitverdieners in der Familie verringert). Sie zählen eher zu den Minderheiten und haben häufiger ein Familienoberhaupt, dessen Arbeitsfähigkeit durch seinen Gesundheitszustand eingeschränkt ist.

Erwerbsbezogene Merkmale von Working Poor

Arbeitsstunden und Lohnansätze

Die **Tabelle 2** beschreibt und vergleicht die Arbeit von Working Poor und von nicht armutsbetroffenen Erwerbstätigen. Die unterschiedlichen durch-

«It's time to honor and reward people who work hard and play by the rules. No one who works full time and has children should be poor any more.»

(Es ist an der Zeit, all diese hart und redlich arbeitenden Menschen zu belohnen. Keine vollzeitbeschäftigte Person mit Kindern darf mehr in Armut leben.)

Bill Clinton und Al Gore, Putting People First, 1992

schnittlichen Stundenansätze von Hauptverdienenden in Working-Poor-Haushalten (\$7.55) und bei nicht von Armut betroffenen Haushalten (\$16.67) sind nicht überraschend. Bei Alleinerziehenden beträgt der durchschnittliche Stundenlohn des Hauptverdienenden in Working-Poor-Haushalten \$6.73, in den nicht von Armut betroffenen Haushalten dagegen \$14.42.

Die Löhne der Hauptverdienenden in einkommensschwachen Haushalten sind – bei gleichem Arbeitspensum – weit tiefer als jene der nicht von Armut betroffenen Haushalte. In Working-Poor-Haushalten leisten die Hauptverdienenden durchschnittlich 2080 Jahresarbeitsstunden, das sind etwas weniger als die 2184 Stunden für Hauptverdienende in einer nicht von Armut betroffenen Familie, wobei beide Gruppen normalerweise 52 Wochen im Jahr arbeiten. Bezüglich des Arbeitspensums der Familien mit einem Elternteil und Kindern besteht zwischen den beiden Kategorien nur ein geringer Unterschied: Die durchschnittlichen Arbeitsstunden der Alleinverdienenden belaufen sich in armen Haushalten auf 2058 Stunden und in nicht von Armut betroffenen Haushalten auf 2080 Stunden pro Jahr.

Obwohl die Hauptverdienenden in Working-Poor-Haushalten insge-

samt etwa gleichviel arbeiten wie jene in nicht von Armut betroffenen Haushalten, verzeichnen letztere eher zusätzliche Erwerbstätige in der Familie und somit mehr Arbeitsstunden. Zum Beispiel beträgt die von Working-Poor-Haushalten erbrachte durchschnittliche jährliche Arbeitsstundenzahl 2600, was erheblich weniger ist als die 3873 Jahresarbeitsstunden der nicht von Armut betroffenen Haushalte. Zudem liegt die Zahl der von einem Erwachsenen in einer Working-Poor-Familie durchschnittlich erbrachten Jahresarbeitsstunden deutlich tiefer (1508 Stunden pro Jahr) als bei den nicht von Armut betroffenen Haushalten (1820 Stunden pro Jahr).

Qualität der Arbeitsstelle

Arme und nicht von Armut betroffene Haushalte arbeiten gleich viel, doch bei ersteren sind die Arbeitsplätze unsicherer und schlechter bezahlt. Bei 74,7% der Working-Poor-Haushalte arbeitet die hauptverdienende Person zwischen 6 und 18 Uhr, in nicht von Armut betroffenen Haushalten ist dies bei 83,0% der Fall. Nur 54,3% der Working-Poor-Haushalte gegenüber 88,6% der nicht von Armut betroffenen Haushalte erhalten von ihrem Arbeitgeber die Krankenversicherung bezahlt. Hat in 86,3% der nicht

von Armut betroffenen Haushalte die hauptverdienende Person ihre Arbeitsstelle seit mehr als einem Jahr inne, beträgt dieser Prozentsatz in Working-Poor-Haushalten bloss 69,2%.

Art der Beschäftigungs und Arbeitssektor von Working Poor

In den nicht von Armut betroffenen Haushalten arbeiten 43,3% der Hauptverdienenden in einer qualifizierten, leitenden oder technischen Anstellung, gegenüber 15,1% der Hauptverdienenden in Working-Poor-Haushalten. Bei Alleinerziehenden sind diese Unterschiede nur geringfügig ausgeprägter: Fast die Hälfte aller Hauptverdienenden in nicht von Armut betroffenen Haushalten arbeiten in einer qualifizierten, leitenden oder technischen Anstellung; in Working-Poor-Haushalten sind dies 16,4% der Hauptverdienenden.

Diese Unterschiede fallen bei Untersuchung der Arbeitsplätze nach Arbeitssektor allerdings weniger drastisch aus. Sowohl bei Working-Poor-Haushalten wie bei nicht von Armut betroffenen Haushalten arbeiten die meisten Hauptverdienenden im Dienstleistungsbereich: 30,5% in Working-Poor-Haushalten gegenüber 31,6% in nicht von Armut betroffenen Haushalten.

Erwerbsbezogene Merkmale von Familienhaushalten, 1996 2

	Familie: arm	Familie: normalverdienend	Einelterne-Familie mit Kindern: arm	Einelterne-Familie mit Kindern: normalverdienend
Stundenansatz des Hauptverdieners (Durchschnitt)	\$7.55	\$16.67	\$6.73	\$14.42
Anzahl Erwerbstätige unter den Erwachsenen	0,8	0,9	1,0	1,0
Anzahl Jahresarbeitsstunden (Durchschnitt) für:				
Hauptverdienende Person	2080	2184	2058	2080
Familie insgesamt	2600	3873	2080	2080
Pro erwachsene Person in der Familie	1508	1820	2080	2080
Anzahl Jahresarbeitswochen (Durchschnitt) für				
Hauptverdienende Person	52	52	52	52
Familie insgesamt	52	98	52	52
Hauptverdienende Person hat mehr als eine Arbeit	8,0%	11,5%	8,3%	13,7%
Hauptverdienende Person arbeitet mehrheitlich zwischen 6 und 18 Uhr	74,7%	83,0%	75,6%	86,3%

Auffangleistungen und andere Einkommensquellen

In den USA gibt es eine Reihe von Sozialprogrammen zur Unterstützung von Familien mit geringem Einkommen. Da das Durchschnittseinkommen einer Working-Poor-Familie jedoch 39% über der staatlich festgelegten Armutsgrenze liegt, haben diese Familien unter Umständen keinen Anspruch auf Sozialhilfe.

Öffentliche und private Unterstützung

Working Poor erhalten weniger häufig öffentliche Finanzhilfen (7,2% erhalten im Schnitt einen Unterstützungsbetrag von 2200 \$) als nicht-erwerbstätige Arme (von denen 24,8% im Schnitt 3845 \$ beziehen) sowie andere Beihilfen (Medicaid, Einkommenszuschüsse und Lebensmittelgutscheine).

Ein wichtiges öffentliches Unterstützungsprogramm ist der nur erwerbstätigen Familienhaushalten mit tiefem oder mittlerem Einkommen offenstehende bundesstaatliche

«Earned Income Tax Credit» (EITC). 1996 erhielt eine erwerbstätige Familie mit zwei Kindern durch das EITC-Programm bis zu 3556\$; das ist ein höherer Unterstützungsbetrag als bei den meisten anderen Sozialprogrammen.

Etwas mehr Working Poor als nichterwerbstätige Arme erhalten Kindereralimente (13,8% gegenüber 11,5%), dies bei durchschnittlich viel höheren Unterstützungsbeträgen (2244 gegenüber 1272\$). Es ist offensichtlich, dass die Kindereralimente für alleinerziehende Working Poor sehr viel wichtiger sind (36,3% der Empfänger gegenüber 29,4% bei der nichterwerbstätigen Kategorie). Interessanterweise erhalten fast die Hälfte der nicht zu den Armen zählenden Alleinerziehenden Kindereralimente. Zudem werden die Working Poor in der Regel eher weniger von Familienangehörigen oder Freunden finanziell unterstützt als die nichterwerbstätigen Armen. Die Höhe der Unterstützungsbeträge von Familienangehörigen oder Freunden beläuft sich bei beiden Kategorien auf etwa 500\$ pro Jahr.

Die Auswirkungen der Erhöhung des Mindestlohns und des Arbeitspensums auf die Working Poor: Ergebnisse einer Simulation

Könnten die Working Poor durch eine gezielte Förderpolitik – insbesondere durch die Erhöhung der Stundenlöhne oder der Arbeitszeit – möglicherweise in die Kategorie der nicht von Armut Betroffenen aufsteigen?

Einfache Simulationen geben einen Einblick in die Wirksamkeit politischer Massnahmen zugunsten der Working Poor (und sogar von nicht-erwerbstätigen Armen). Das Urban Institute untersuchte daher

- die Auswirkungen einer Erhöhung der Mindestlöhne auf das Einkommen von Working Poor;
- die Auswirkungen eines höheren Arbeitspensums.

Diese Erhöhungen haben bei einigen Familien auch Auswirkungen auf die einkommensabhängigen Unterstützungsbeiträge und Steuerrechnungen.

Erhöhung des Mindestlohns

Den Simulationen lagen folgende Annahmen zu Grunde: Zwischen 1996 und 1998 steigt der Mindestlohn

von \$4.25 auf \$5.15. Der Kongress beschliesst eine weitere Erhöhung des Mindestlohns auf \$6.15 über die nächsten zwei Jahre. (Ein Drittel aller Erwerbstätigen in Working-Poor-Haushalten und 41,3% der Erwerbstätigen in Haushalten mit Einkommen unter der Armutsgrenze verdienten 1996 weniger pro Stunde.) Es wurde eine Anhebung des Mindestlohns für jeden Erwerbstätigen auf \$6.15 simuliert.

Die Erhöhung des Mindeststundenlohns auf \$6.15 hätte keine nennenswerten Auswirkungen auf die Gesamtzahl der in Working-Poor-Haushalten lebenden Personen. Unabhängig davon, ob weiter einkommensabhängige Unterstützungsbeiträge bezogen werden könnten oder nicht, ginge dieser Anteil bloss von 16,7% auf 16,2% zurück (bei Einletern-Haushalten bliebe der WP-Anteil unverändert bei 34,3%, bei Familien mit beiden Elternteilen und Kindern fiel der Anteil von 20,1% auf 19,6%).

Diese Erhöhung würde auch kaum Auswirkungen auf diejenigen Personen in erwerbstätigen Haushalten haben, deren Einkommen unter der bundesstaatlichen Armutsgrenze liegt: Ihr Anteil sank von 4,2% auf 3,5%, also ein Rückgang von 16% (bei Alleinerziehenden wäre ein Rückgang von 12,8% auf 10,9% zu verzeichnen; bei Familien mit beiden Elternteilen und Kindern fiel der Anteil von 4,4 auf 3,8%).

Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass eine Erhöhung des Minimallohns auf \$6.15 nur wenige Working-Poor-Haushalte in die Kategorie der nicht von Armut betroffenen Haushalte aufsteigen liesse. Tatsächlich verdienen die Hauptverdienenden eines Working-Poor-Haushalts schon jetzt mehr als \$6.15 pro Stunde.

Erhöhung der Arbeitszeit

Unsere Simulationen gehen davon aus, dass alle erwerbsfähigen Erwachsenen im Haupterwerbsalter mindestens 2000 Stunden pro Jahr arbeiten. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass eine Erhöhung der Arbeitszeit eine von fünf Familien von der Armut entbinden könnte (gesamthft: 19,6%, Familien mit einem Erwachsenen und Kindern: 5,1%, Familien mit beiden Elternteilen und Kindern: 23,7%). Die geringe Verbesserung bei den Alleinerziehenden rührt daher, dass diese Erwachsenen bereits mindestens

1000 Jahresstunden arbeiten, die meisten davon sogar mehr als 2000. Etwa ein Drittel aller Familien mit Einkommen unter der amtlichen Armutsgrenze würde diese Schwelle überschreiten (34,8%). Ungefähr die Hälfte der nichterwerbstätigen Armen wäre in der Lage, eine Arbeit aufzunehmen, und über ein Drittel davon würde in die Kategorie der Working Poor übertreten. Bei der anderen Hälfte – etwa 5% der Gesamtbevölkerung – läge hingegen in der Regel eine Erhöhung der Arbeitszeit kaum drin, weil die Erwachsenen in der Familie entweder zu jung, zu alt (unter 25 oder über 54) oder behindert sind.

Viele Familien würden durch eine längere Arbeitszeit ein höheres Einkommen erzielen. Leider reicht dieses höhere Einkommen nur selten, um die von uns definierte Armutsgrenze zu durchbrechen. Tatsächlich treten durch den Anstieg der Arbeitszeit mehr Menschen in die Kategorie der Working Poor über, als daraus heraustreten werden. Ein Fünftel aller Personen würde demnach weiterhin in einem Working-Poor-Haushalt leben.

Zusammenfassung und Auswirkungen

Unsere Studie zeigt auf, dass zahlreiche Menschen in Haushalten leben, in denen die Erwachsenen bei tiefen Einkommen mindestens zu 50% arbeiten. Eine Erhöhung des Mindestlohns scheint kein adäquates Mittel zur Erhöhung des WP-Einkommens zu sein. Wenn andererseits alle erwerbsfähigen Erwachsenen im Haupterwerbsalter mindestens 2000 Jahresstunden arbeiten würden, könnte etwa ein Fünftel der Working Poor über unsere definierte Armutsgrenze steigen und etwa ein Drittel der nichterwerbstätigen Armen würde die Kategorie der Working Poor erreichen.

Dies zeigt klar auf, dass selbst die auf Arbeitsförderung gerichteten politischen Bestrebungen, wie etwa Kinderbetreuung und Zuschüsse für den Arbeitsweg, die Arbeitszeit zwar erhöhen, eine massgebliche Anzahl von Menschen jedoch weiterhin in Haushalten mit tiefen Einkommen belassen würden. Programme wie der Earned Income Tax Credit, welche zusätzliche Einkünfte sichern, sind deshalb für erwerbstätige Haushalte, die sich redlich abmühen und sich trotzdem nur knapp über Wasser halten können, lebenswichtig. ■

Mindestlöhne: Effizientes Mittel der Armutsbekämpfung



Serge GAILLARD, Sekretär beim Schweizerischen Gewerkschaftsbund SGB

Ein Expertenbericht des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes zum Thema Mindestlöhne stellt fest, dass jede achte erwerbstätige Person einen Lohn erzielt, der bei vollzeitiger Erwerbstätigkeit unter 3000 Franken netto liegt. Diese Personen verdienen selbst dann zu wenig, um würdig leben und am gesellschaftlichen Leben teilnehmen zu können, wenn sie einer vollen Beschäftigung nachgehen. Deshalb hat der Schweizerische Gewerkschaftsbund vor drei Jahren eine Kampagne gestartet mit dem Titel: Keine Löhne unter 3000 Franken.

Mindestlöhne sind ein effizientes Mittel, um die Einkommensunterschiede zwischen den Lohnabhängigen zu begrenzen. Mindestlöhne bekämpfen darüber hinaus wirksam die Armut und entlasten die Sozialhilfe und die öffentlichen Sozialversicherungen. 67% der so genannten Working Poor verdienen einen Lohn, der netto unter den 3000 Franken liegt. Für diese Personen würde ein entsprechender Mindestlohn zu einer deutlichen Verbesserung ihrer Lebenslage führen. Tiefe Löhne sind eine Armutsfalle: Wer arbeitslos und krank wird oder verunfallt, wird von der Sozialhilfe abhängig. Die Armut setzt sich auch im Alter fort; Bezüger tiefer Löhne werden mit Sicherheit von den Ergänzungsleistungen abhängig sein.

Natürlich wäre die Armut mit einem Mindestlohn von netto 3000 Franken nicht völlig beseitigt. Wer mit einem Lohn für mehrere Personen aufkommen muss, könnte noch immer arm sein. Ebenso wer nur einer Teilzeitarbeit nachgeht. Auch bei letzteren vermögen Mindest-

löhne die sozialpolitische Lage jedoch deutlich zu verbessern. Wer arm ist, weil er oder sie nur wenige Stunden arbeitet, kann sein Los durch einen höheren Erwerbsumfang verbessern. Wer aber selbst bei vollzeitiger Erwerbstätigkeit zu wenig verdient, um anständig leben zu können, vermag aus eigener Kraft nicht aus der Armut herauszufinden. Für die meisten Beschäftigten im Gast- und Reinigungsgewerbe sowie im Detailhandel gibt es keine Ausweichmöglichkeiten in andere Berufe.

Mindestlöhne sind auch aus ökonomischer Sicht ein effizientes Mittel zur Armutsbekämpfung. Sie belasten die öffentlichen Haushalte nicht. Dafür zwingen sie die Wirtschaft, ihr Personal rationell einzusetzen. Das bedeutet, dass die Arbeit in der Unternehmung besser organisiert wird. Da eine bessere Arbeitsorganisation in der Regel auf

Mindestlöhne erhöhen den Anreiz zu arbeiten.

eine gewisse Kontinuität beim Personal angewiesen ist, erhöhen Mindestlöhne die Stabilität der Beschäftigung (was beispielsweise bei der Arbeitslosenversicherung zu Einsparungen führt). Aus dem gleichen Grund schaffen Mindestlöhne auch Anreize, das Personal kontinuierlich weiterzubilden. Wer sein Personal produktiv einsetzt und dauerhaft beschäftigt, investiert eher in die

Weiterbildung. Mindestlöhne sind auch für die Lohnabhängigen positiv: Im Gegensatz zu allen anderen Instrumenten der Armutsbekämpfung erhöhen Mindestlöhne den Anreiz zu arbeiten.

Es wird zwar immer wieder behauptet, Mindestlöhne würden die Beschäftigungsmöglichkeiten für die Personen reduzieren, welche heute tiefere Löhne beziehen. Dieses Argument ist in doppelter Hinsicht falsch. Erstens wird unterstellt, höhere Löhne würden in den Tieflohnbranchen zu einem massiven Abbau der Beschäftigung führen. Das dürfte kaum der Fall sein: Die meisten dieser Branchen haben einen erheblichen Spielraum, um ihre Arbeitsorganisation zu verbessern und die Produktivität zu erhöhen. Das bedeutet, dass ein Mindestlohn von 3000 Franken netto nicht einmal zu höheren Preisen führen muss. Dort, wo es zu einer gewissen Preiserhöhung kommen sollte, werden die Konsumenten bereit sein, diese höheren Preise zu bezahlen. Bei den meisten dieser Branchen (Tourismus, Reinigungsgewerbe) nimmt nämlich die Nachfrage stark zu. Zudem sind diese Branchen nicht sehr stark der internationalen Konkurrenz ausgesetzt, was insbesondere für den Detailhandel gilt. Der Expertenbericht des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes zeigt übrigens, dass die Preiserhöhungen mit Ausnahme der persönlichen Dienstleistungen in fast allen Branchen sehr gering wären.

Mindestlöhne genügen jedoch nicht, um die Armut zu beseitigen. Eine wichtige Armutquelle in der Schweiz ist die ungenügende Kompensation der Kinderbetreuungskosten. Dieses Problem kann nur durch einen Einkommensausgleich zwischen Personen mit und solchen ohne Kinder gelöst werden. Deshalb müssen (erstens) die Kinderzulagen deutlich erhöht werden. Sie sollten einen wesentlichen Teil der Kinderkosten decken. Zweitens sollte die öffentliche Hand die Krankenkassenprämien für die Kinder übernehmen. Der Anstieg der Krankenkassenprämien war ein wichtiger Grund für die Zunahme der Armutsquoten in den Neunzigerjahren. Damit die Eltern auch kleinerer Kinder einer Erwerbstätigkeit nachgehen können, ist drittens die Infrastruktur für die ausserhäusliche Kinderbetreuung auszubauen.

Schliesslich ist noch auf ein weiteres Problem hinzuweisen. Wer heute 3000 Franken monatlich netto verdient, bezahlt in einigen Kantonen bis zu einem Monatslohn Einkommenssteuern. Das muss ändern: Das Existenzminimum muss steuerfrei bleiben.

Fazit: Mindestlöhne verringern die Ungleichheit zwischen den Lohnabhängigen. Sie sind ein sozialpolitisch und ökonomisch effizientes Mittel gegen die Armut. Sie müssen jedoch ergänzt werden durch eine bessere Aufteilung der Kinderkosten auf die Gesellschaft und den Ausbau der Infrastruktur für die ausserhäusliche Kinderbetreuung. ■

Working Poor und Sozialstaat – Meinungen und Forderungen des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes



Dr. Peter HASLER, Direktor SAV

Die Tatsache, dass Arbeitnehmer mit einem vollen Arbeitseinkommen finanziell nicht leben können, ist unabhängig der Gründe bedauerlich und muss nach Möglichkeit korrigiert werden. Zweifellos hat die Rezession der Neunzigerjahre mit wachsender Arbeitslosigkeit und realer Stagnation der Löhne das Problem verschärft. Dementsprechend darf erwartet werden, dass sich bei der laufenden Erholung der Wirtschaft die Situation verbessern wird. Mit einer förmlichen «Beseitigung» des Problems darf allerdings nicht gerechnet werden, denn das Phänomen «Working Poor» ist komplex, mehrdimensional und hat sehr verschiedene Ursachen. Dementsprechend sind auch Rezepturen zur Beseitigung anspruchsvoll.

Mehrdimensionales, komplexes Problem

So wäre es oberflächlich und leichtfertig, mit eindimensionalen, plumpen Rezepten das Problem befriedigend lösen zu wollen. Die Fragestellung betrifft so verschiedene Gebiete wie Familienpolitik, Ausländerpolitik, Steuerpolitik, Sozialpolitik, Bildungspolitik, Arbeitsmarktpolitik und selbstverständlich die Lohnpolitik der Betriebe. Unbestreitbar sind die wirtschaftliche Situation des Landes, die Leistungsfähigkeit der Unternehmen und die Höhe der Lebenshaltungskosten wichtige Parameter.

Einige der Ursachen für das Problem sind:

- Mangel an Arbeitsplätzen, die für alle ein genügendes Auskommen bieten
- Bildungs- und Qualifikationsdefizite der Arbeitnehmer
- Körperliche/psychische Behinderungen der Arbeitnehmer
- Internationale Konkurrenzsituation bei niedrig qualifizierten Arbeitsplätzen
- Schweiz als Hochlohnland bei Grenzregionen mit tieferem Lohnniveau
- Eine teilweise inadäquate Ausländerpolitik
- Der (notwendige und humanitär gerechtfertigte) Familiennachzug
- Die hohe Anzahl von Scheidungen
- Familienpflichten (Betreuung von Kindern)
- (Zu) hohes Lebenskostenniveau der Schweiz
- Nicht haushälterischer Umgang mit dem Einkommen usw.

Selbstverständlich ist es Pflicht von Staat und Gesellschaft, Menschen mit ungenügendem Einkommen aus der Patsche zu helfen. Letztlich muss diesen Menschen und ihren Familien das nötige Geld zur Verfügung gestellt werden, um ein würdiges Leben in der Gesellschaft führen zu können. Auffangnetz ist bei uns die Sozialhilfe, die heute gemäss SKOS-Richtlinien weitgehend einheitliche Ansätze für die finanzielle Unterstützung anwendet. Damit ist sichergestellt, dass niemand «durch die Maschen fällt» und eigentliche existenziell bedrohliche Situationen von

Not, Hunger, Existenzkrise nicht entstehen.

Fraglich ist nun, ob es schon vor der Sozialhilfe Massnahmen gibt oder ob solche geschaffen werden sollen, um die Sozialhilfe nach Möglichkeit vermeiden zu können.

Auf den ersten Blick naheliegender scheint selbstverständlich, das Problem mit höheren Löhnen der Betriebe gewissermassen zu «beseitigen». Dem steht entgegen, dass viele Menschen gar nicht oder nicht voll arbeiten können oder dass ihre Arbeitsleistung ungenügend ist, um ein existenzsicherndes Gehalt auszahlen zu können. Ökonomisch gesehen können Löhne nicht nach Belieben erhöht werden. Sie müssen im Arbeitsmarkt, in der Konkurrenzsituation und auf Basis der erbrachten Leistung verhältnismässig sein. Leider ist aber ausgerechnet der Arbeitsmarkt für einfache, tiefer entlohnte Tätigkeiten nach wie vor mehr als flüssig. Die übergrosse Nachfrage nach solchen Stellen wirkt tendenziell lohnsenkend. Die Schweiz wird jedenfalls noch verstärkt wertschöpfungsintensive Tätigkeiten schaffen und ansiedeln müssen, denn im internationalen Lohnwettbewerb um den günstigsten Standort können und wollen wir nicht mithalten. Dies heisst, dass die hier tätigen Menschen unbedingt ihre beruflichen Qualifikationen verbessern müssen, denn dies ist das wohl beste Rezept gegen «Working Poor». Gleichzeitig bedeutet dies für unsere Ausländerpolitik, dass wir ungelernete Ausländer nur noch sehr restriktiv zulassen dürfen. Mit dem freien Personenverkehr mit der EU sollte es eigentlich möglich sein, die Bedürfnisse aller Wirtschaftssektoren ausreichend zu decken, so dass aus den so genannten Drittländern nur noch qualifizierte Arbeitskräfte rekrutiert werden sollten.

Ein Bündel von Massnahmen notwendig

Zu den Massnahmen im Bereich der Bildungspolitik (berufliche Qualifikation) und der Ausländerpolitik (restriktive Zulassung ungelernerter Ausländer) müssen hinzukommen:

- Die familienergänzende Kinderbetreuung muss ausgebaut werden, und es müssen kantonale Bedarfsleistungen für einkommensschwache Familien eingeführt werden. Die Steuerpolitik muss bei Familien mit

SCHWEIZER PUNKT

Kindern zu Entlastungen führen. Weitere Entlastungen sind möglich im Bereich der Krankenkassenprämien.

- Generell muss vermieden werden, dass durch Steuern, Gebühren, Abgaben, Prämien und andere Lasten

Die hier tätigen Menschen müssen unbedingt ihre beruflichen Qualifikationen verbessern, denn dies ist das wohl beste Rezept gegen «Working Poor».

die knappen Bruttoeinkommen übermässig belastet werden. Die Lebenshaltungskosten müssen möglichst tief gehalten werden. Liberalisierung und Wettbewerb anstatt administrierter Monopolpreise entlasten die Bürger.

Der Schweizerische Arbeitgeberverband wird mit seinen Organisationen versuchen, in diese Richtung tätig zu werden. In den Betrieben muss vor allem die Berufstätigkeit der Frauen einschliesslich Weiterbildung und Karriere gefördert werden. Positive Ansätze sind insbesondere dort möglich, wo sozialpartnerschaftliche Zusammenarbeit spielt, wo Gesamtarbeitsverträge bestehen und wo die Arbeitgeber bei der Lohnpolitik ein besonderes Augenmerk auf die Tieflohne richten. Politisch besteht Handlungsbedarf insbesondere in der Familienpolitik, der Sozialpolitik und der Steuerpolitik.

Nicht geeignet sind hingegen staatliche Lohnvorschriften, insbesondere gesetzliche Mindestlöhne, Lohnzuschüsse an Arbeitgeber, neue Sozialversicherungen, Kinderrenten, Mutterschaftsversicherung, Bundeskinderzulagen. ■

Für eine gezielte Unterstützung der Working Poor – gegen einen gesetzlichen Minimallohn

Tiefe Löhne sind das Ergebnis einer tiefen Arbeitsproduktivität, d.h. einer tiefen Wertschöpfung bei einem gegebenen Arbeitseinsatz. Ein gesetzlicher Mindestlohn wäre daher nur über den Preis einer geringeren Beschäftigung und einer höheren sozialen Ausgrenzung zu haben. Diese Meinung vertritt das Staatssekretariat für Wirtschaft, Seco.



Boris A. ZÜRCHER, Chef
Arbeitsmarktpolitik, Staatssekretariat für
Wirtschaft

Es muss zwar eingeräumt werden, dass die Löhne nicht immer genau der Produktivitätsentwicklung folgen, da sie oft auch eine Komponente enthalten, welche die jeweilige Verhandlungsstärke der Arbeitsmarktparteien (Arbeitgeber und Arbeitnehmer) widerspiegeln. Mittel- bis langfristig können indes die Löhne nicht permanent über der tatsächlichen Arbeitsproduktivität liegen. Firmen, die dauerhaft höhere Löhne bezahlen als sie Einkommen erwirtschaften, gehen zwangsläufig Konkurs.

Neben zahlreichen hoch produktiven Wirtschaftsbranchen finden sich in der Schweiz Branchen mit einer verhältnismässig tiefen Arbeitsproduktivität und folglich tieferen Löhnen. Dazu zählen etwa die persönlichen Dienstleistungen (bspw. Reinigung), das Gastgewerbe, der Tourismussektor, die Bekleidungsindustrie, grosse Teile des Detailhandels sowie die Landwirtschaft. Neben der Variation der Wertschöpfung im Branchenquerschnitt beobachtet man zudem grosse Unterschiede der Wertschöpfung zwischen den Arbeitsplätzen innerhalb der einzelnen Branchen. Es erstaunt deshalb nicht weiter, dass das Niedriglohnrisiko in den Branchen mit geringer Arbeitsproduktivität viel höher liegt als in den wertschöpfungsstarken Branchen.

Neben der im internationalen Vergleich sehr tiefen Arbeitslosigkeit zeichnet sich der schweizerische Arbeitsmarkt durch eine beispiellos hohe Arbeitsmarktpartizipation aus. In keinem anderen Land sind so viele Erwerbsfähige auch tatsächlich erwerbstätig und aktiv im Arbeitsmarkt integriert. Dies ist insbesondere aus sozialpolitischer Sicht von grösster Bedeutung; in der Regel beginnt nämlich die soziale Ausgrenzung mit dem Ausschluss vom Arbeitsmarkt. Die Gleichung «ohne Arbeit kein Platz in der Gesellschaft» ist in Ländern mit einer tiefen Arbeitsmarktpartizipation leider verbreitete Realität. Nicht in diesem Ausmass jedoch in der Schweiz: Aufgrund der erwähnten spezifischen Branchenstruktur mit einer starken Streuung der Arbeitsproduktivität finden auch Personen eine bezahlte Arbeit, die über geringe Qualifikationen und eine tiefe Arbeitsproduktivität verfügen.

Niedrige Löhne allein vermögen indes das Problem der Working Poor nur teilweise zu erklären. Während niedrige Löhne, wie erwähnt, aus einer tiefen Produktivität resultieren, kommen als mögliche Erklärungen für das Phänomen der Working Poor noch Gründe hinzu, die mit dem Funktionieren des Arbeitsmarktes wenig oder gar nichts zu tun

haben, namentlich etwa die Haushaltsstruktur, die Anzahl Kinder usw. (siehe Streuli und Bauer, Seite 114). Das Problem der Working Poor beinhaltet folglich eine gesellschaftspolitische Dimension, die weit über den rein arbeitsmarktpolitischen Aspekt des Lohnbildungsprozesses hinausgeht. Der Versuch, das Problem der Working Poor mit arbeitsmarktpolitischen Instrumenten wie bspw. einem gesetzlich festgelegten Minimallohn anzugehen, ist deshalb genauso verfehlt, wie wenn der im Dunkeln verlorene Geldschein unter der Strassenlaterne gesucht wird, nur weil dort mehr Licht ist. So zeigen etwa verschiedene Berechnungen, dass ein flächendeckender gesetzlicher Minimallohn von 3000 Franken nur einen Bruchteil der Working Poor tatsächlich aus der Armut herausholen würde. Einer allein erziehenden Mutter von zwei Kindern mit einem Nettolohn von 2800 Franken monatlich wäre dadurch also noch längst nicht geholfen. Ein gesetzlicher Minimallohn würde bestenfalls das Gewissen der Unternehmer und Gewerkschaften substanziell entlasten, nicht aber das Haushaltsbudget der betreffenden Familie.

Nun wird immer wieder argumentiert, dass tiefe Löhne und der damit oft verbundene Gang der Be-

Gegen Minimallöhne, die zwischen den Sozialpartnern ausgehandelt werden, ist nichts einzuwenden.

troffenen zur Sozialhilfe einer indirekten Subvention der Wirtschaft gleichkomme. Dies ist insofern richtig, als existenzsichernde Einkommen auf jeden Fall einen Preis haben. Auch ein allfälliger gesetzlicher Mindestlohn hätte seinen Preis – den einer geringeren Beschäftigung und einer höheren sozialen Ausgrenzung. Ein flächendeckender, gesetzlicher Minimallohn in der Höhe von 3000 Franken beispielsweise hätte erhebliche Beschäftigungseinbussen gerade am unteren Ende der Lohnskala zur Folge. Damit besteht die Gefahr, dass die gegenwärtigen

«Working Poor» zu erwerbslosen «Poor» werden. Eine direkte Subvention in Form eines Steuerrabattes, einer Lohn- oder Einkommenssubvention würde demgegenüber wesentlich geringere Verzerrungen am Arbeitsmarkt mit sich bringen.

Hinsichtlich der Frage nach den geeigneten Instrumenten zur Hebung des Lebensstandards der Working Poor steht man folglich vor der Wahl zwischen einer hohen Beschäftigung und arbeitsmarktlichen Integration verbunden mit teilweise tieferen Löhnen einerseits, oder höheren Löhnen – die noch nicht existenzsichernd zu sein brauchen – verbunden mit einer tieferen Beschäftigung andererseits.

Fazit: Gegen Minimallöhne, die zwischen den Sozialpartnern ausgehandelt werden, ist nichts einzuwenden. Hingegen sollte das Problem der Working Poor nicht via gesetzliche Minimallohnregelungen ange-

gangen werden. Viel effektiver sind Massnahmen, die bei der Qualifizierung und Integration der defavorisierten Arbeitskräfte ansetzen. Ferner muss den tief produktiven Branchen der quasi kostenlose Zugang zu «billigen» und zumeist unqualifizierten ausländischen Arbeitskräften erschwert werden (fast jeder vierte Working Poor ist ausländischer Herkunft, obwohl die ausländischen Arbeitskräfte nur einen Fünftel der Erwerbstätigen ausmachen).

Zugegebenermassen handelt es sich dabei um mittel- bis langfristig wirkende Massnahmen zur Hebung des Lebensstandards der Working Poor. Kürzerfristig wird man daher nicht umhinkommen, über eine Vereinheitlichung der Sozialhilfe nach SKOS-Richtlinien, die Einführung von Lohnsubventionen, Familienunterstützung, gezielte Steuerrabatte oder Ergänzungsleistungen zu diskutieren. ■

Das Problem der Working Poor in der Schweiz aus der Sicht der Caritas



Dr. Carlo KNÖPFEL, Leiter Stabsstelle Grundlagen und Evaluation bei der Caritas Schweiz

Die hohe Zahl der Working Poor weist auf eine kritische Stelle im Gefüge der schweizerischen Wirtschafts- und Sozialpolitik hin. Die Annahme, dass Erwerbsarbeit automatisch zu sozialer Sicherheit führt, trifft für Working Poor und ihre Angehörigen nicht zu. Nicht nur (zu) tiefe Löhne, auch der Mangel an einer wirkungsvollen Familienpolitik sowie die steigende Belastung durch Pflichtabgaben tragen dazu bei, dass die Zahl der armutsbetroffenen Erwerbs-

tätigen und ihrer Familien in den letzten zehn Jahren deutlich angestiegen ist und weiter zunehmen wird.

Dabei wird die Zahl der Working Poor auch in der neuen, vom Büro BASS erstellten Studie (s. S.114) noch immer unterschätzt. Die Beschränkung der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung SAKE auf die ständige Wohnbevölkerung schliesst Asylsuchende, Saisoniers und Grenzgänger/innen von der Untersuchung aus. Gerade in diesen Gruppen

dürfte aber die Zahl der Working Poor besonders hoch sein. Trotzdem sind die Working Poor nicht einfach ein Ausländer-Problem, auch wenn das Risiko für die ausländische Wohnbevölkerung deutlich höher ist. In absoluten Zahlen sind zwei Drittel der betroffenen Erwerbstätigen schweizerischer Nationalität.

Verschiedene Indizien weisen weiter darauf hin, dass es zahlreiche Haushalte in der Schweiz gibt, deren Einkommen nur ein wenig über der Armutsgrenze der SKOS liegt, die aber im Alltag mit den gleichen Schwierigkeiten zu kämpfen haben wie die von der Statistik ausgewiesenen Working Poor. Hier braucht es wenig – eine ausserordentliche Rechnung, eine vorübergehende Reduktion des Beschäftigungsgrades wegen einer Schwangerschaft oder ähnliches – und der Haushalt gehört auch «offiziell» zu den Working Poor.

Es besteht denn auch kein Zweifel mehr, dass die Problematik der Working Poor eine zentrale gesellschaftliche Herausforderung für die Schweiz darstellt. Darüber darf aber nicht vergessen gehen, dass die Working Poor nur ein Segment der von Armut betroffenen Menschen in der Schweiz sind. Politische Vorstösse sind darum immer auch darauf hin zu prüfen, ob sie grundsätzlich allen von Armut betroffenen zu Gute kommen (können) und nicht eine diskriminierende Wirkung entfalten. Es darf nicht passieren, dass plötzlich zwischen den «guten» Armen (die erwerbstätig sind) und den «schlechten» Armen unterschieden wird.

Ein grosser Teil der Working Poor arbeitet in den bekannten Tieflohnbranchen wie dem Gastgewerbe, dem Detailhandel, der Reinigung und in privaten Haushalten. Diese Wirtschaftszweige weisen ähnliche Charakteristika auf: sie sind standortgebunden, arbeitsintensiv, erfordern wenige Qualifikationen und kennen keine wirklich funktionierende Sozialpartnerschaft. Angesichts dieser strukturellen Aspekte werden die Grenzen von Bildungs- und Weiterbildungsmassnahmen für Working Poor sichtbar. So sehr solche Angebote die individuelle Situation der Working Poor zu verbessern vermögen, so sehr bleibt die Nachfrage nach wenig qualifizierten und entsprechend billigen Arbeitskräften (aus dem Ausland) hoch, solange sich in diesen Branchen die Produktivität nicht erhöht.

Dies wird letztlich nur gelingen, wenn sich in diesen Branchen sowohl auf der Arbeitgeber- wie auf der Arbeitnehmerseite der Organisationsgrad verbessert, um zu branchenweiten, sozial verantwortbaren Lohnabschlüssen zu kommen.

Die Studie des Büro BASS lässt weiter den Verdacht aufkommen, dass die verbesserte Lage auf dem Arbeitsmarkt mit einer Prekarisierung von Beschäftigungsverhältnissen einhergeht. Dies kommt nicht nur in der hohen Zahl der sogenannten «Solo-Selbständigen» und der unregelmässig Beschäftigten unter den Working Poor zum Ausdruck. Auch die gestiegene Erwerbsquote der Frauen deutet auf eine gewachsene Zahl von Jobs im Dienstleistungsbereich hin, die verschiedene Merkmale von Prekarität aufweisen. Ohne das zunehmende berufliche Engagement der Frauen wäre die Zahl der Working Poor zum Ende der Neunzigerjahre aber wesentlich höher ausgefallen.

Alleinerziehende und Familien mit mehr als zwei Kindern tragen ein besonders hohes und weiter steigendes Risiko, zu den Working Poor zu gehören. Kinder sind in der Schweiz, dies belegt die BASS-Studie erneut, zu einem Armutsrisiko geworden. Die familienpolitischen Versäumnisse der Sozialpolitik sind angesichts der demografischen Entwicklung von besonderer Tragweite.

Die Sozialhilfe war und ist nicht für die Lösung von dauerhaften, quantitativ bedeutsamen Problemen gedacht.

Wer die Bewältigung der Working-Poor-Problematik nun einfach wie gehabt der kantonalen und kommunalen Sozialhilfe aufbürden möchte, macht es sich zu einfach. Die Sozialhilfe war und ist nicht für die Lösung von dauerhaften, quantitativ bedeutsamen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Problemen gedacht, sondern als rasche Hilfe in individueller Not. Wer der Sozialhilfe trotzdem die Bewältigung der Work-

ing-Poor-Problematik weiterhin zuweisen möchte, hat sich zumindest für gesamtschweizerische Spielregeln zur sozialen Existenzsicherung im Föderalismus stark zu machen. Caritas Schweiz ist aber dezidiert gegen die fortdauernde Zuweisung dieser Aufgabe an die Sozialhilfe. Es braucht vielmehr einen Mix von arbeitsmarkt-, sozial- und fiskalpolitischen Massnahmen auf der nationalen und kantonalen Ebene, der der Komplexität der Problematik gerecht wird.

Caritas Schweiz unterstützt eine Erhöhung tiefer Löhne primär im Rahmen sozialpartnerschaftlicher Vereinbarungen, die die branchen- und firmenspezifischen Gegebenheiten berücksichtigen. Hier liegt die besondere Verantwortung der Wirtschaftsverbände. Sie haben für eine funktionierende Sozialpartnerschaft in allen Branchen Hand zu bieten, damit gesetzlich festgelegte Minimallöhne nicht als Ultima Ratio der Politik erscheinen.

Löhne sind allerdings gegenüber verschiedenen Bedarfslagen blind. Darum müssen arbeitsmarktliche Verbesserungen, so sie denn erreichbar sind, durch weiterer Massnahmen in der Sozial- und Fiskalpolitik ergänzt werden.

Caritas Schweiz unterstützt die finanzielle Besserstellung aller familiären Lebensformen. Wir streben dabei im Einklang mit der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen eine generelle Entlastung der Haushalte mit Kindern an. Im Vordergrund steht eine deutliche Erhöhung der Kinderzulagen im Rahmen einer nationalen Regelung. Diese sind mit bedarfsorientierten Leistungen nach dem «Tessiner Modell» zu ergänzen.

Caritas Schweiz unterstützt fiskalpolitische Vorstösse, die zu einer Entlastung der familiären Lebensformen beitragen. Der Existenzbedarf soll von einer Besteuerung auf nationaler und kantonalen Stufe generell befreit werden. Darüber hinaus sind Steuererleichterungen für untere und mittlere Einkommen anzustreben.

In den Neunzigerjahren hat die Zahl der armutsbetroffenen Menschen deutlich zugenommen. Es ist an der Zeit, ihre Lebenslage zu verbessern und damit einen gewichtigen Beitrag zum gesellschaftlichen Zusammenhalt zu leisten. Die solidarische Gesellschaft Schweiz ist gefordert. ■

Working Poor aus familienpolitischer Perspektive



Anna LIECHTI, pro juventute, Fachbereich Familien- und Sozialpolitik¹

Sie wachsen in Armut auf, obwohl ihre Eltern erwerbstätig sind. Als Mitglieder von Working-Poor-Haushalten sind Kinder in hohem Mass von Armut betroffen. Die Zahl, die Elisa Streuli und Tobias Bauer in ihrer Studie berechnet haben, ist erschreckend hoch: 232 000 Kinder leben in der Schweiz in Working-Poor-Haushalten. Familienhaushalte machen knapp zwei Drittel an allen Working-Poor-Haushalten aus. Für Alleinerziehende und kinderreiche Familien ist das Armutsrisiko besonders hoch. Drei von zehn Alleinerziehenden-Haushalten und fast zwei von zehn Familien mit drei und mehr Kindern zählen zu den Working Poor.

Die Reduktion der Armut von Familien ist in jedem Fall, d.h. vorerst unabhängig von den Ursachen der Armut, ein familienpolitisches Anliegen. Dass der Staat dabei eine zentrale Verantwortung hat, steht ausser Frage. Mit der Ratifizierung der Kinderrechtskonvention, die 1997 in Kraft getreten ist, hat jedes Kind in der Schweiz das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard (Art. 27) erworben. Um dieses Ziel zu verwirklichen, muss der Staat geeignete Massnahmen ergreifen (Art. 4). Er hat dabei eine subsidiäre Rolle: Die primäre Verantwortung liegt bei den Eltern bzw. bei den für das Kind verantwortlichen Personen. Der Staat ist jedoch verpflichtet, die Eltern bei ihrer Aufgabenerfüllung zu unterstützen.² In welcher Form der Staat seine Verantwortung wahrnehmen soll, ist allerdings offen. Ich werde im Folgenden jene Massnahmen diskutieren, welche die Lebenssituation von Working-Poor-Familien besonders

stark beeinflussen: Die Frage der Kinderbetreuung und den Familienlastenausgleich.

Familienergänzende Kinderbetreuung

Die Vereinbarkeit von Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit stellt

Haushalte mit Kindern machen knapp zwei Drittel aller Working-Poor-Haushalte aus

für Alleinerziehende ein noch grösseres Problem dar als für alle anderen Familien. Alleinerziehende müssen allein für einen Mehrpersonenhaushalt aufkommen und sind allein für die Kinderbetreuung verantwortlich. Es ist daher nicht verwunderlich, dass Alleinerziehende – es handelt sich ausschliesslich um Frauen – die höchste Working-Poor-Quote aufweisen. Das hohe Armutsrisiko ist nicht primär auf einen tiefen Lohn, sondern auf den beschränkten Erwerbsumfang zurückzuführen. Die Forderung nach einem Ausbau familienergänzender Kinderbetreuungsangebote ist berechtigt und deren Umsetzung längst fällig. In der momentanen Diskussion besteht aber die Gefahr, dass «familienergänzend» stillschweigend mit «arbeitsmarktergänzend» gleichgesetzt wird. Familienergänzende Kinderbetreuungsangebote müssen jedoch in erster Linie den Bedürfnissen der Familien und

nicht jenen des Arbeitsmarktes gerecht werden. Familiengerecht sind sie dann, wenn sie die notwendigen Qualitätsstandards (qualifizierte Betreuungspersonen, ausgewogener Betreuungsschlüssel, ausreichende räumliche Infrastruktur usw.) erfüllen. Qualität kostet, vor allem wenn sie für alle Einkommensschichten, d.h. auch für Working-Poor-Familien, erschwinglich sein soll. Zudem braucht es ein diversifiziertes Angebot. Je nach Familiensituation ist die Betreuung durch eine Tagesmutter sinnvoller als ein Krippenplatz. Gute Kinderbetreuungsangebote zeichnen sich auch dadurch aus, dass sie in ihrem Zeitumfang nicht grenzenlos flexibilisierbar sind. Die Vermutung, dass Working Poor längerfristig ein Einkommen knapp unter- oder oberhalb der Armutsgrenze erzielen, lässt auf ständig wechselnde Einkommensquellen und damit auch immer neue Betreuungsarrangements schliessen. Unter diesen Umständen ist es nicht verwunderlich und höchst bedenklich, dass viele Kinder überhaupt nicht betreut werden.³ Gerade Working-Poor-Familien sind aus diesem Grund auf zeitlich grosszügig bemessene und kontinuierliche Kinderbetreuungsangebote angewiesen.

Ausgleich der Familienlasten

Kinderreiche Familien können ihren Erwerbsumfang ebenfalls nicht beliebig steigern, da sie durch die Kinderbetreuung stark beansprucht werden. Doch selbst wenn in einer kinderreichen Familie beide Eltern erwerbstätig sind, reicht das Einkommen zum Unterhalt der Familie häufig nicht aus: Rund 20 Prozent der Haushalte mit drei und mehr Kindern leben unter der Armutsgrenze, obwohl der Erwerbsumfang im Haushalt über 65 Wochenstunden beträgt (!). Das Erwerbseinkommen

1 Anna Liechti ist Mitglied der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF).

2 Vgl. LÜCKER-BABEL, Marie-Françoise (2000): Das Recht des Kindes auf einen angemessenen Lebensstandard, in: pro juventute-Thema-Heft Nr. 3-2000: Wie teuer sind (uns) die Kinder?, S. 40 ff.

3 In Familien, in denen beide Eltern erwerbstätig sind, werden 44 % der Kinder zwischen 7 und 15 Jahren in ihrer schulfreien Zeit nicht betreut. Vgl. Bundesamt für Statistik (1996): Auf dem Weg zur Gleichstellung? Frauen und Männer in der Schweiz. Zweiter statistischer Bericht, Bern, S. 52 ff.

Wenn Erwerbsarbeit zum unerschwinglichen Luxus wird

Mascha MADÖRIN, freischaffende Ökonomin und feministische Wirtschaftspolitikerin, Basel

deckt die Unterhaltskosten für die Kinder nicht ab. Dazu braucht es einen Familienlastenausgleich, der diesen Namen auch verdient. Laut einer neuen Studie der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF) stellen Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien – und zwar auf Bundesebene – ein sehr wirksames Instrument dar, um die Einkommenssituation von armen Familien zu verbessern.⁴ Kombiniert mit erhöhten und einheitlichen Kinderzulagen für alle Kinder in der Schweiz, ist der armutsreduzierende Effekt noch grösser. Höhere Steuerabzüge auf Bundes- und Gemeindeebene stellen eine weitere, sinnvolle Massnahme dar. Gleichzeitig müssen die Lebenshaltungskosten von Familien gesenkt werden. Die Reduktion der Krankenkassenprämien und der Wohnkosten sind dabei vordringlich. Wie verheerend die Auswirkungen auf die Kinder sind, wenn die ökonomische Situation der Working Poor nicht verbessert wird, zeigen die Sparmassnahmen, die sie selbst ergreifen. Nach eigenen Aussagen, nehmen sie vor allem bei den Gesundheitskosten Einsparungen vor. In Working-Poor-Familien bedeutet dies konkret, dass die Eltern ihre kranken Kinder nicht oder sehr spät zum Arzt oder ins Spital bringen, aus Angst vor den daraus resultierenden Kosten.

Als Familienpolitikerin trete ich dagegen an, dass Working Poor ausschliesslich unter dem Gesichtspunkt des Arbeitsmarktes betrachtet werden. In dieser Logik sind Kinder jene, die kein Erwerbseinkommen erzielen, Kosten verursachen und ihre Eltern von der Erwerbsarbeit abhalten. Die Leistungen von Familien dürfen nicht nur in ökonomischen Kategorien gemessen werden. Kinder sind keine Manövriermasse, die sich beliebig flexibilisieren lässt. Sie haben das Bedürfnis nach Kohärenz und Kontinuität. Eine Gesellschaft, die diesen Grundbedürfnissen nicht Rechnung trägt, hat schlechte Zukunftsaussichten. ■

⁴ Vgl. BAUER, Tobias, Elisa STREULI (2000): Modelle des Ausgleichs von Familienlasten. Eine datengestützte Analyse für die Schweiz, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS, Hrsg.: Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen EKFF, EDMZ, Bern (Résumé der Studie in CHSS 5/2000 S. 278).

Zu den Zielsetzungen von Gleichstellung gehört nicht nur die politische und rechtliche Gleichstellung von Frau und Mann, ihr gleichberechtigter Zugang zu Bildung und Arbeitsmärkten, sondern auch die Verminderung von Machtgefällen zwischen Mann und Frau in Haushalten. Im Folgenden sollen drei Problembereiche kurz dargestellt werden, die für eine weitergehende gleichstellungspolitischen Debatte in Sachen Working Poor wichtig wären:

1. Wer das Geld nach Hause bringt und die finanzielle Existenz des Haushalts garantieren kann, hat in haushaltsinternen Konflikten einen bedeutenden Machtvorteil. Ein unabhängiges existenzsicherndes Einkommen ist deshalb für die soziale und ökonomische Stellung der Frauen von zentraler Bedeutung. Dies ist auch wichtig für eine Armutsdebatte. Wenn jedoch das gesamte Haushaltseinkommen als Kriterium dafür dient, ob Haushalte Anspruch auf staatliche Unterstützungszahlungen haben, so wird davon ausgegangen, dass die finanzielle Ungleichheit von Frauen und Männern in Haushalten belanglos ist. Zudem besteht die Gefahr, dass bei einem solchen System Frauen mit negativen Anreizen von Erwerbstätigkeit abgehalten werden. Da Frauen meistens weniger als Männer verdienen und zudem häufig hauptverantwortlich für Hausarbeit sind, kann ihre Erwerbsarbeit bedeuten, dass die staatliche Unterstützung wegfällt und das Einkommen des Haushalts trotzdem kaum über dem Existenzminimum liegt, die Arbeitsbelastung der Frauen beträchtlich zu- und ihre Freizeit abnimmt. Letzteres heisst, dass der Lebensstandard der Frauen sinkt. Sozialpolitische Massnahmen sollten aus gleichstellungspolitischer Sicht zum Ausgleich der Einkommensdifferenz zwischen Frau und Mann in einem Haushalt beitragen. Deshalb sind Massnahmen, welche an den Erwerbsbedingungen von Frauen ansetzen, wichtig. Sonst bleiben die Frauen, die zu den Working Poor gehören, endlos in der Armutsfalle stecken.

2. Die «Wertschöpfung» durch unbezahlte Arbeit in Haushalten ist in der Schweiz grösser als die jährlichen Ausgaben für soziale Sicherheit. Haushalte werden in gängigen Armutsdebatten und im Konzept des Existenzminimums jedoch als Orte angesehen, wo Grundbedürfnisse

Die gesellschaftlich wertvolle, aber un- und unterbezahlte Arbeit im Care-ökonomischen Bereich ist eine Mitursache des tiefen ökonomischen Status vieler Frauen.

nisse via Konsum und nicht durch Produktion gedeckt werden. In Haushalten werden jedoch Güter produziert und Dienstleistungen erbracht, die der Deckung von Grundbedürfnissen dienen und die Wohlfahrt einer Gesellschaft wesentlich beeinflussen. Hier liegt aus Frauensicht ein weiteres grundlegendes ökonomisches Problem der SKOS-Richtlinien und der gängigen Debatten zu Working Poor und generell zu Armut. Das in den SKOS-Richtlinien vorgesehene finanzielle Existenzminimum deckt die Betriebskosten eines Haushalts (Miete, Kleider, Versicherungen, Rohstoffe zum Kochen, Energie usw.) ab, nicht aber die Arbeitskosten im Haushalt. Die unbezahlte Arbeit im Haushalt, die vorwiegend von Frauen getan wird, ist in den SKOS-Richtlinien implizit vorausgesetzt. Wenn diese Leistungen von Frauen (oder Männern) nicht mehr erbracht werden können, weil sie erwerbstätig oder krank sind, und gekauft werden müssen, dann erweisen sich die SKOS-Richtlinien als völlig unrea-

listisch. Wenn in einem fürsorgeabhängigen Haushalt eine Frau zunehmend erwerbstätig wird, dann muss durch ihr zusätzliches Erwerbseinkommen sowohl die Verkleinerung der Wertschöpfung im Haushalt als auch der Wegfall staatlicher Fürsorgeleistungen kompensiert werden, soll die zusätzliche Erwerbsarbeit wirklich zu einer Verbesserung des Lebensstandards im Haushalt führen. Mit Tieflohnen ist das nicht zu schaffen. Der Arbeitsaufwand im Haushalt wird umso grösser, je mehr Kinder oder pflegebedürftige Erwachsene in einem Haushalt leben. So kann die absurde Situation entstehen, dass für fürsorgeabhängige Frauen Erwerbsarbeit zum unerschwinglichen Luxus wird. Arbeit hat nun mal mit Zeit und Geld zu tun, Working Poor mit Geld- und Zeitmangel. Deshalb ist es aus gleichstellungspolitischer Sicht für

sozialpolitische Massnahmen wichtig, zwischen den Betriebskosten von Haushalten einerseits und dem Arbeitsaufwand in Haushalten andererseits klar zu unterscheiden und vor allem davon auszugehen, dass die Arbeitszeit der Frauen ein knappes Gut ist. Die Argumentation von Frauenorganisationen, welche sich neuerdings wieder für einen «Hausfrauenlohn» einsetzen, dreht sich denn auch um die realistische Bezahlung der Unterstützungsarbeit für Menschen, die nicht in der Lage sind, durch Eigenarbeit für sich selbst zu sorgen.

3. Es gibt Wirtschaftswissenschaftlerinnen, welche heute einen Zusammenhang zwischen wachsender Armut und der Krise der sogenannten Care economy sehen. Bei der Care economy handelt es sich um die bezahlte und unbezahlte tägliche Versorgung von Menschen, um

ihre Pflege und Unterstützung. In den bezahlten Bereichen der Care economy liegen generell die Löhne tiefer als in anderen Wirtschaftszweigen. So gibt es typische Tieflohnbereiche wie das Gastgewerbe und haushaltsnahe Dienstleistungen, wo wiederum vor allem Frauen tätig sind. Dass die un- und unterbezahlte Arbeit im Care-ökonomischen Bereich getan wird und alle an den Früchten dieses Tuns teilhaben können, ist sehr wichtig für die soziale Sicherheit und die Wohlfahrt einer Gesellschaft. Sie ist aber unter heutigen Bedingungen gleichzeitig eine Ursache für den niederen sozialen und ökonomischen Status vieler Frauen. Eine ernsthafte gleichstellungspolitische Debatte in Sachen Armut und Working Poor kommt deshalb nicht darum herum, sich mit dieser Absurdität zu befassen. ■

Bibliografische Hinweise zu internationalen Publikationen betreffend Working Poor

- OCDE (1994), **The OECD Jobs Study. Facts, Analysis, Strategies**. Paris (vergriffen), <http://www.oecd.org/sge/min/job94/part2c.htm>.
- OCDE (1997), **Politiques du marché du travail : nouveaux défis, Politiques en faveur des bas salaires et des demandeurs d'emploi non qualifiés**. Réunion du Comité de l'emploi, du travail et des affaires sociales au niveau ministériel, Paris, OCDE/ GD(97)160, [http://www.oecd.org/OLIS/1997DOC.NSF/LINKTO/OCDE-GD\(97\)160](http://www.oecd.org/OLIS/1997DOC.NSF/LINKTO/OCDE-GD(97)160).
- OCDE (2001), **OECD Employment Outlook June 2001**. <http://www.oecd.org/els/employment/pubs.htm#1>.

Die OECD hat das arbeitsmarktliche Problem grosser Einkommensdisparitäten, welches insbesondere schlecht qualifizierte Arbeitskräfte zunehmend benachteiligt, erkannt. Ausgehend von der Annahme, dass eine schlecht bezahlte Arbeit immer noch besser ist als überhaupt keine Arbeit, hat die OECD die Staaten zunächst eingeladen, sich auf die regulierende Rolle der Löhne auf dem Markt zu verlassen und weitere Instrumente zur Einkommenssicherung einzusetzen (OCDE 1994). Drei Jahre später hat sich die Organisation im Rahmen einer Studie intensiver dem Problem der armen Erwerbstätigen angenommen. Sie stellt fest, dass sich die Situation der wenig qualifizierten Arbeiter in allen Ländern weiter verschlechtert hat und dass sich der Anteil der Niedriglohnjobs weitgehend mit jenem der Bevölkerung in Armut deckt. Die Sicherung der Beschäftigung nimmt im Kampf gegen die Armut einen wichtigen Platz ein; die Organisation empfiehlt aber gleichzeitig wirksame Massnahmen zur Stärkung der Kaufkraft der Arbeitnehmer/innen und zum Ausgleich der Einkommensdisparitäten (OECD 1997). Weitere Publikationen der OECD behandeln die «armen Erwerbstätigen». Genannt seien die demnächst erscheinenden Perspectives sur l'emploi (OECD 2001).

- BELORGEY (2000) Jean-Michel (éd.), **Minima sociaux, revenus d'activité, précarité**, Rapport du groupe de travail présidé par Jean-Michel Belorgey, Commissariat général du Plan, La Documentation française, 458 pages; <http://www.plan.gouv.fr/publications/belorgey.html>.

Dieses kürzlich veröffentlichte Werk ist der Anpassung des sozialen Schutzes an die neuen Erwerbsformen in Frankreich gewidmet. Es enthält die Früchte kollektiven Überlegens über die Grenzen der geltenden Systeme, über die Abstimmung von Umverteilungspolitik und Arbeitsmarktlenkung sowie über die Wirkungen dieser Politiken hinsichtlich der Verteilung der Sozialkosten und der sozialen Kohäsion. Die Publikation geht auch auf die Situation in anderen industrialisierten Ländern ein und bietet interessante Anstösse auch für die Diskussion in andern Ländern.

- WSI (2000), «**Working Poor – Niedriglöhne im transnationalen Vergleich**», in: *WSI Mitteilungen, Monatszeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institutes in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf*, August 2000, 53. Jg, Nr. 8/2000. <http://www.boeckler.de/wsi/>. Drei europäische Zeitschriften haben aus übernationaler Perspektive gemeinsam ein Dossier über die Niedriglohnbeschäftigungen erarbeitet. Diskutiert werden etwa die grundsätzlichen Fragen, welche Massnahmen geeignet sind, die Probleme aufgrund niedriger Löhne zu mildern, die Beanspruchung der Arbeitslosenversicherung in Frankreich zur Ergänzung niedriger Löhne, die Bewusstmachung des Problems in den Niederlanden, die Einführung eines Mindestlohnes im Vereinigten Königreich (National Minimum Wage), die Beziehung zwischen dem Risiko eines prekären Einkommens und der jährlichen Beschäftigungsdauer in Frankreich und den USA und schliesslich der Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Einkommensdisparitäten am Beispiel Deutschlands und der USA.

- ELLWOOD (1999), David T. «**The Plight of the Working Poor**», in: *Childrens' Roundtable*, n° 2, November 1999, S.1 ff.; <http://www.brookings.edu>.

In den USA begünstigt die staatliche Familienunterstützung jene Haushalte, in welchen mindestens eine Person einer Erwerbstätigkeit nachgeht. Die Subventionen auf Bundesebene haben in den letzten 15 Jahren für diese Art der Hilfe stark zugenommen. Dennoch gibt es in den USA eine grosse Zahl armer oder in prekärer Situation lebender Familien. Die mit solchen Leistungen einhergehende Stigmatisierung sowie die ungenügende Information der potenziell Anspruchsberechtigten scheinen in diesem Zusammenhang eine Rolle zu spielen. Ausserdem wird die Meinung vertreten, dass eine solche Politik im Falle einer Rezession nicht angemessen sei, da die armen Erwerbstätigen ihre begünstigende Behandlung im Falle von Arbeitslosigkeit verlieren.

Ein tragfähiger Kompromiss scheint noch möglich

Mit 62 Ja gegen 60 Nein bei 63 Enthaltungen hat der Nationalrat in seiner Sondersession vom 7. bis 9. Mai die 11. AHV-Revision als Erstrat verabschiedet. Das Ergebnis illustriert sehr deutlich das grosse Unbehagen der politischen Kräfte von links bis rechts über einzelne Teile der Vorlage. Es lässt aber andererseits Spielraum für einen tragfähigen Kompromiss in den weiteren Beratungen.

René MEIER, Redaktor der «Sozialen Sicherheit»

Wenn nach der Beratung einer bundesrätlichen Vorlage weder die Linke noch die Rechte zufrieden ist, so lässt dies im Allgemeinen darauf schliessen, dass sich das Parlament auf einem gangbaren Mittelweg befindet. Weitergehende Kompromisse werden danach im Zweirat oder bei der Differenzbereinigung gefunden. Es darf gehofft werden, dass dies auch bei der 11. AHV-Revision so ablaufen wird. Der Rat liess bereits in der Eintretensdebatte, als er vier Rückweisungsanträge mit klarer Mehrheit verwarf, deutlich erkennen, dass er gewillt ist, die 11. AHV-Revision jetzt an die Hand zu nehmen.

Die Ziele der Revision

Der Meinungsstreit entzündet sich denn auch nicht an den Zielen dieser Revision, sondern am einzuschlagenden Weg, der dahin führt. Das erste Hauptziel – die finanzielle Konsolidierung für das kommende Jahrzehnt – lässt sich entweder mit Einsparungen oder mit der Beschaffung neuer Einnahmen realisieren. Der Bundesrat schlägt eine Kombination von beidem vor. Und das zweite wichtige Ziel – eine flexiblere Ausgestaltung des Altersrücktritts – könnte nur dann kostenneutral eingeführt werden, wenn die Anliegen derjenigen, die am dringlichsten auf Erleichterungen angewiesen sind, übergangen würden. Der Streit dreht sich daher vornehmlich – nebst den konkreten Kriterien der sozialen Ausgestaltung – um das finanzielle Ausmass der angestrebten

«sozialen Abfederung» der Flexibilisierung. Zur Diskussion steht, inwieweit Einsparungen in anderen Bereichen die Mehrkosten einer sozial verträglichen Flexibilisierung decken sollen.

Die Beschlüsse des Nationalrates

Rentenalter

Das ordentliche Rentenalter soll ab dem Jahr 2009 für Mann und Frau bei 65 Jahren liegen; zurzeit gilt für Frauen Rentenalter 63, ab dem Jahr 2005 Alter 64. Minderheitsanträge für die Beibehaltung des geltenden Rechts, für eine Ruhestandsrente ab Alter 62 oder ab Alter 60 bei 40 vollständigen Beitragsjahren wurden verworfen.

Flexibilisierung des Altersrücktritts

Mit Stichentscheid des Ratspräsidenten (bei 90 zu 90 Stimmen) wurde für die soziale Abfederung – d.h. für die Reduktion der Rentenkürzung beim Rentenvorbezug – ein finanzieller Rahmen von 400 Mio. Fr. pro Jahr gutgeheissen, wie dies der Bundesrat vorgeschlagen hatte (Antrag der vorberatenden Kommission: 800 Mio. Fr.). Die beschlossenen Kürzungssätze (11,3 bis 16,5 % bei drei Vorbezugsjahren) weichen leicht von jenen der Bundesratsvorlage ab (s. CHSS 1/2000 S. 11, Tab. 3a).

Witwenrente

Von der Aufhebung der Witwenrente sollen nur kinderlose Witwen betroffen sein. Sparpotenzial: 120 Mio.

Fr. (Bundesrat: 786 Mio. Fr.). Der Bundesrat wollte die Bedingungen für den Witwenrentenbezug weitgehend an jene für die Witwenrente angleichen.

Abschaffung der Kinderrente

Ein im Plenum eingebrachter Einzelantrag von Lucrezia Meier-Schatz (CVP, SG), der die Kinderrenten an AHV-Rentner aufheben will, wurde knapp angenommen (73 zu 71 bei 11 Enthaltungen). Die Antragstellerin wies darauf hin, dass mit den Kinderrenten Spätvaterschaften gegenüber jungen Familien ungerechtfertigt bevorzugt würden. Die bisherigen Renten sollen durch Leistungen in Höhe der kantonalen Familienzulagen ersetzt werden.

Rhythmus der Rentenanpassungen

In der Regel sollen die Renten inskünftig alle drei (bisher: alle zwei) Jahre an die Lohn- und Preisentwicklung angepasst werden, jedoch schon früher, wenn die Teuerung 4 % übersteigt. Der Mischindex bleibt unverändert.

Finanzierung

- Dem Gesetzgeber soll in der Bundesverfassung die Kompetenz

Finanzielle Auswirkungen der 11. AHV- Revision im Jahr 2003 ohne Übergangseffekt

Beträge in Mio. Franken

	Änderungen in Mio. Fr.
Renten	
Rentenalter Frau 65 (inkl. Beitragsausfall)	-445
Rentenvorbezug (inkl. Beitragsausfall)	400
Witwen und Witwer	-120
Kinderrenten	-52
Rhythmus der Rentenanpassung	-150
Rentenformel	0
Total	-367
Beiträge	
Aufhebung Freibetrag für Altersrentner	202
Sinkende Skala	0
Beitragssatz Selbständigerwerbende 8,1 %	0
Nichterwerbstätige	0
Total	202
Mehrwertsteuern	
Demografieprozent	367
Erhöhung um 1,5 Prozentpunkte	4048
Total	4415
Insgesamt (Renten minus Beiträge minus Mehrwertsteuern)	-4 984

Ergänzungsleistungen zur AHV und IV: Umfrage bei den kantonalen EL-Stellen

eingerräumt werden, die Mehrwertsteuer um maximal 1,5 Prozentpunkte zugunsten der AHV zu erhöhen, wenn dies zur Sicherstellung der Finanzierung der AHV notwendig ist.

- Die Erträge aus den von der Nationalbank freigegebenen, nicht benötigten Währungsreserven (Goldreserven) sollen der AHV zukommen, soweit sie nicht durch Verfassung oder Gesetz einem anderen Zweck zugewiesen werden (Art. 102 AHVG).
- Der Bundesanteil aus dem Ertrag der Mehrwertsteuerzuschläge für die AHV soll ab Inkrafttreten der 11. AHV-Revision entfallen, d.h. der Ertrag soll vollumfänglich in den AHV-Fonds fließen (s. CHSS 1/2001 S. 1). Dies gilt sowohl für das bereits erhobene AHV-MWST-Prozent wie auch für die künftigen Mehrwertsteuerzuschläge für die AHV.

Beiträge der Selbständigerwerbenden

- Der AHV-Beitragssatz für Selbständigerwerbende bleibt unverändert (Vorschlag Bundesrat: Erhöhung von 7,8 auf 8,1 %).
- Die sinkende Beitragsskala für Selbständigerwerbende mit bescheidenem Einkommen bleibt wie bisher (der Bundesrat wollte sie einfrieren, d.h. nicht mehr an die Einkommensentwicklung anpassen).

Geringfügige Einkommen

Der Betrag geringfügiger Entgelte, die von der Beitragserhebung ausgenommen werden können, lag bisher bei 2000 Franken, und er galt nur für Nebeneinkommen. Neu ist er auf alle geringen Einkommen bis zum Betrag der Maximalrente (zurzeit 2060 Fr.) anwendbar.

Wie weiter?

Die Vorlage geht nun zur Weiterberatung an den Ständerat. Dessen Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit wird im August zusammentreten. Das Plenum des Ständerats wird voraussichtlich – wenn sich keine neuen Hürden in den Weg stellen – in der Wintersession 2001 auf das Geschäft eintreten. Nach den Plänen des Bundesrates sollte die Revision auf Anfang 2003 in Kraft treten können, wobei indes für die Änderung der Bundesverfassung vorgängig noch eine obligatorische Abstimmung durch Volk und Stände nötig ist. —

1998 trat die 3. EL-Revision in Kraft. Ziel dieser Revision war nebst sozialen Verbesserungen¹ auch eine Vereinfachung des Verfahrens². Trotz den getroffenen Massnahmen dauert die Behandlung von Neuanmeldungen heute immer noch zu lange. Das BSV hat daher bei den EL-Stellen mit einer Umfrage Verbesserungsvorschläge eingeholt und deren Realisierung geprüft.

François HUBER, Chef der Sektion EL und Altersfragen im BSV

Die EL-Stellen stehen unter starkem Arbeitsdruck. Die Behandlung einer Neuanmeldung dauert Monate. In lediglich etwa 80 % der Fälle kann das Gesuch innert einer Frist von vier Monaten behandelt werden. 30 bis 40 % der Anmeldungen lösen keine EL aus, weil die Einnahmen der Gesuchsteller deren Ausgaben übertreffen.

Eine Umfrage der für die EL zuständigen Fachsektion des BSV sollte aufzeigen, wo die EL-Stellen einen Handlungsbedarf sehen. Die Umfrage löste über 60 Vorschläge aus. Es handelt sich um Verbesserungen oder auch Einschränkungen im Leistungsbereich wie auch um Vereinfachungen im Verfahren. Die Einschränkungen betreffen vor allem Massnahmen, die das recht aufwändige Verfahren erleichtern sollen. Die Kommission für EL-Durchführungsfragen, die sich aus Vertretern der EL-Stellen (in der Regel die kantonalen Ausgleichskassen) sowie des BSV zusammensetzt, behandelte die Vorschläge an drei Sitzungstagen. Ziel der Diskussion war zu sehen, welche Vorschläge weiterzuverfolgen sind und welche Wünsche als nicht realisierbar abgeschrieben werden sollen. Die Fachsektion hatte jeden einzelnen Vorschlag analysiert und beurteilt und auch aufgezeigt, auf welcher Ebene (Gesetz, Verordnung, Wegleitung, BSV, Kanton) die Realisierung erfolgen könnte.

Im Folgenden werden die einzelnen Vorschläge aufgelistet. Es wird gezeigt, wie die Kommission entschieden hat und wie die Anliegen

umgesetzt werden. Bei abgelehnten Vorschlägen wird der Hauptgrund stichwortartig angegeben.

In einer ersten Phase sollten vor allem die Punkte realisiert werden, die auf Verordnung- und Wegleitungsebene oder durch das BSV oder die EL-Stellen direkt verwirklicht werden können. Der EL-Kommission sollen auf die nächste Sitzung hin konkrete Änderungsvorschläge unterbreitet werden. Die Verordnungsbestimmungen sollten auf den 1.1.2003 in Kraft gesetzt werden können. Wann die nächste EL-Revision spruchreif sein wird, ist zurzeit nicht absehbar. Zunächst muss wohl einmal der Abschluss des Neuen Finanzausgleichs abgewartet werden, der Änderungen für den EL-Bereich in Verfassung und Gesetz vorsieht. —

1 Insbesondere durch den Wechsel vom Netto- zum Brutto-Mietzins.

2 Z.B. Wegfall zweier unbedeutender Abzüge (für Schuldzinsen und für Lebensversicherungen), Neuregelung der verfügbaren Quote für die Vergütung von Krankheits- und Behindernungskosten, EL ergibt sich aus der Differenz der anerkannten Ausgaben zu den anerkannten Einnahmen, Wegfall des Selbstbehaltes beim Mietzins usw.

Vorschläge zur Verbesserung des EL-Systems

Vorschlag	Entscheid	Weiteres Vorgehen / Grund der Ablehnung
Allgemeine bzw. grundsätzliche Fragen		
Erstellen von Arbeitsblättern für die Praxis	Weiterverfolgen	Aufgabe des BSV
Auskünfte des BSV an einen Kanton allgemein zugänglich machen	Weiterverfolgen	Aufgabe des BSV (mittels bestehender Gefässe realisieren)
Einführung einer zivilstandsunabhängigen EL	Nicht weiterverfolgen	Bis heute kein Thema, auch nicht in der Sozialhilfe
Auskunftspflicht anderer Sozialversicherungszweige	Realisiert	Harmonisierung der gesetzlichen Grundlagen für die Bearbeitung von Personendaten (s. CHSS 2/2001 S. 98)
Mitwirkungspflicht der Versicherten	Mit ATSG erledigt	Realisierung mit Inkrafttreten des ATSG
Abklärungsprobleme im Ausland		
Nachweis des tatsächlichen Aufenthalts in der Schweiz bei Kurzaufenthalten im Ausland	Weiterverfolgen	BSV in Zusammenarbeit mit EL-Stellen
Abklärung von Rentenansprüchen in Oststaaten	Weiterverfolgen	Unter Mithilfe BSV/SAK
Abklärungen bei Liegenschaften im Ausland	Nicht weiterverfolgen	Kein Bedürfnis
Einnahmenpositionen bei der EL-Berechnung		
Erhöhung Freibetrag beim Erwerbseinkommen	Weiterverfolgen	Gesetzesänderung (ELG)
Festlegung hypothetischer Einkommen vereinfachen	Weiterverfolgen	Gesetzes- bzw. Verordnungsänderung (ELG/ELV)
Privilegierung der ALV-Taggelder (somit gleiche Behandlung wie Erwerbseinkommen, um Kürzung der EL zu verhindern)	Nicht weiterverfolgen	Präjudiz für Ungleichbehandlung von Versicherungsleistungen
Nachweis bei Nicht-Einfordern von Alimenten regeln	Weiterverfolgen	Wegleitung (WEL) ändern
Behandlung tatsächlich, aber nicht gerichtlich getrennter Paare	Weiterverfolgen	Wegleitung (WEL) ändern
Arbeitshilfen für die Behandlung von Freizügigkeitskonti und Pensionskassenleistungen der 2. Säule	Weiterverfolgen	Arbeitsblatt BSV
Verrechnung BVG/ELG	Weiterverfolgen	Gesetzesänderungen (ELG/BVG)
Beschränkung der Kapitalauszahlungen in der 2. Säule	Weiterverfolgen	Gesetzesänderung (BVG) prüfen
Ausgabenpositionen bei der EL-Berechnung		
Ertrag leerstehender Wohnungen regeln	Nicht weiterverfolgen	Kein Handlungsbedarf, seltene Fälle
Abtretung mit Nutzniessung (Erfassung des Vermögens)	Weiterverfolgen	Gesetzesänderung (ELG)
Eigenmietwert höher als Maximum berücksichtigbarer Mietzins	Nicht weiterverfolgen	Härtefälle über Pro-Werke lösen
Einheitlicher maximal berücksichtigbarer Mietzins	Nicht weiterverfolgen	Differenzierung zwischen Einzelpersonen und Ehepaaren ist nötig
Erhöhung des maximal berücksichtigbaren Mietzinses	Realisiert	Auf 1.1.2001 angepasst (VO 2001)
Mietzins pauschalieren	Nicht weiterverfolgen	Gesetzesänderungen (3. EL-Revision) nicht wieder umstossen
Pauschalieren der Nebenkosten	Nicht weiterverfolgen	Gesetzesänderungen (3. EL-Revision) nicht wieder umstossen
Pauschale für eigene Heizung erhöhen	Nicht weiterverfolgen	Nicht notwendig. Härtefälle über Pro-Werke lösen

Vermögenserfassung

Auf Verkehrswertprinzip bei verschenkten Liegenschaften verzichten	Nicht weiterverfolgen	Mit Repartitionswert wurde Lösung gefunden
Einführung einer zeitlichen Grenze bei Vermögensverzichten	Nicht weiterverfolgen	Würde Verzichte fördern
Erfassung nicht deklarerter Vermögenswerte	Nicht weiterverfolgen	Schwierigkeiten sind systembedingt
Probleme bei Erbschaften	Weiterverfolgen	Rechtsdienste der EL-Stellen
Verzicht auf Anrechnung des Zinsertrages bei Vermögen unterhalb des Freibetrages	Teilweise weiterverfolgen	Gesetzesänderung prüfen (ELG)
Keine EL ab 200 000 Franken Vermögen (betrifft Heimbewohner)	Nicht weiterverfolgen	Nur wenige Fälle
Vermögensverminderungsregel (WEL 2064,3) anpassen	Weiterverfolgen	Wegleitung (WEL) ändern
Rückerstattungen – Verzicht bei Nichteinbringlichkeit	Weiterverfolgen	Gesetzesänderung (ELG)

Heimaufenthalt bei EL-Bezug

Berechnung Heim/zu Hause bei Ehepaaren (Partner zu Hause auf EL-Niveau belassen)	Nicht weiterverfolgen	Gesetzesänderung der 3. EL nicht wieder umstossen
Heimliste erstellen	Nicht weiterverfolgen	Zu grosser Arbeitsaufwand
Arbeitsblätter für neue Heimwohnformen	Realisieren	BSV
Verrechnung bei rückwirkenden Änderungen der Leistungen der Krankenversicherung	Weiterverfolgen	Verordnungsänderung (ELV)
Hilflosenentschädigung bei Heimaufenthalt	Im Moment nicht weiterverfolgen	Neuen Finanzausgleich NFA abwarten
Administratives Vorgehen bei Änderung der Pflegestufe	Weiterverfolgen	Aufgabe der EL-Stellen
Tageweise Heimberechnung bei Ein- und Austritt	Weiterverfolgen	Verordnungsänderung (ELV)
Einreichungsfrist (6 Monate) für Heimrechnungen	Bereits realisiert	Per 1.1.2001 geändert mit Änderung der WEL
Festlegung des Betrages für persönliche Auslagen durch den Bund	Nicht weiterverfolgen	Soll kantonale Kompetenz bleiben

Krankenversicherung

Nicht-Bezahlung von Krankenkassenprämien	Nicht weiterverfolgen	Möglichkeit der Drittauszahlung nutzen
Meldepflicht bei Leistungen von Zusatzversicherungen durch Versicherung	Nicht weiterverfolgen	Keine Realisierungschance

Krankheits- und Behinderungskosten

Pauschale Auszahlung der Selbstbehalte an alle EL-Bezüger	Nicht weiterverfolgen	Zu teuer
Einheitliche Abrechnungen seitens der Krankenkassen	Nicht weiterverfolgen	Keine Realisierungschance
Drittauszahlung der Krankheitskosten in Einzelfällen	Weiterverfolgen	Verordnungsänderung (ELKV)
Vergütung bei Fusspflege und von Pflegematerial	Nicht weiterverfolgen	EL beziehende Personen sind mit der Grundversicherung genügend abgedeckt
Prinzip der Wirtschaftlichkeit	Weiterverfolgen	Verordnungsänderung
Vor der EL-Berechnung angefallene Krankheitskosten nicht vergüten	Nicht weiterverfolgen	Bewährtes Verfahren nicht unnötig ändern
Einheitlichen Vergütungszeitpunkt (am ehesten Rechnungsstellung)	Weiterverfolgen	Verordnungsänderung (ELKV)
Erhöhung des Betrages von 830 Franken für Vergütung von Selbstbehalt/Franchise	Nicht weiterverfolgen	Zu teuer
Voraussetzung für Diätabzug	Weiterverfolgen	Verordnungsänderung (ELKV)
Bereich der SPITEX-Trägerschaften hinsichtlich der Kosten-Vergütung klarer regeln	Weiterverfolgen	Verordnungsänderung (ELKV)
Weitere Hilfsmittel einführen	Nicht weiterverfolgen	Pro-Werke sind besser in der Lage, Bedürfnisse abzuklären

Arbeitgeberkontrollen und Verwaltungsaufwand der AHV: Effizienz, Problembereiche und Optimierungspotenzial

Schwerpunkt der Ausgabe 1/2001 der «Sozialen Sicherheit» bildeten die Verwaltungskosten der verschiedenen Sozialversicherungswerke in der Schweiz. Der AHV insgesamt wurde dabei bezüglich Effizienz der Durchführung ein gutes Zeugnis ausgestellt. Der folgende Beitrag aus einem Teilbereich der AHV zeigt, dass es auch hier noch Problemfelder mit Optimierungsbedarf gibt. Er stützt sich hauptsächlich auf eine breit angelegte Befragung von Sachverständigen, auf einschlägige Literatur sowie auf eigene Erfahrungen. Der Artikel geht aber auch auf die Forderungen der Wirtschaft nach Abbau und Vereinfachung von administrativen Belastungen im Umgang mit den Behörden ein.



Franziska SCHWARZWALD,
Rechtsdienst der Revisionsstelle der
Ausgleichskassen, Zürich

Rückblick/Ausgangslage

Gemäss Artikel 68 AHVG sind die den Ausgleichskassen angeschlossenen Arbeitgeber periodisch, d.h. in der Regel alle vier Jahre sowie bei Kassenwechsel und Auflösung des Unternehmens, auf die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen hin zu kontrollieren. Die Kontrollen erfolgen durch vom BSV zugelassene externe Revisionsstellen oder durch eine besondere Abteilung der Ausgleichskasse. Laut Artikel 69 AHVG sind die Verwaltungskostenbeiträge zur Deckung der Verwaltungskosten der Ausgleichskassen und ihrer Zweigstellen sowie zur Deckung der Revisions- und Kontrollkosten zu verwenden. Sie werden nach der Leistungsfähigkeit der Pflichtigen als prozentualer Zuschlag auf den AHV/IV/EO-Beiträgen erhoben.

In der Praxis werden die Verwaltungskostenbeiträge vorwiegend in

Form eines einheitlichen Prozentsatzes und/oder aufgrund einer mit steigender beitragspflichtiger Lohnsumme degressiven Skala in Prozenten der abgerechneten Beitragssumme berechnet. Vereinzelt kennt man Anreizmodelle, die Mitgliedern unter bestimmten Voraussetzungen

Franziska Schwarzwald

Die Autorin des vorliegenden Beitrags ist Leiterin des Rechtsdienstes der Revisionsstelle der Ausgleichskassen in Zürich. Sie absolviert zurzeit das Nachdiplomstudium Sozialversicherungsmanagement an der Hochschule für Wirtschaft HFW in Luzern. Der hier publizierte Fachartikel wurde als Semesterarbeit an der HFW erstellt. Er ist gleichzeitig als Diskussionsbeitrag aus Sicht einer Arbeitgeberrevisorin zu verstehen.

(z.B. keine gesetzlichen Mahnungen, Bussen, keine Differenzen anlässlich von Arbeitgeberkontrollen usw.) Beiträge in definiertem Umfang rückerstatten bzw. gutschreiben.

Die insbesondere auf der Sozialpartnerschaft basierende dezentrale Organisation durch Arbeitgeberverbände und Kantone sowie die direkte Finanzierung der Verwaltungskosten durch die Abrechnungspflichtigen sollte Letzteren nicht zuletzt auch entsprechende Einfluss- und Mitsprachemöglichkeiten im Hinblick auf die Kosten ihrer Ausgleichskasse einräumen.

Das Finanzierungsmodell, welches seit Einführung der AHV gilt, geht in leicht modifizierter Form auf die Lohn- und Verdienstersatzordnung der Vierzigerjahre zurück. Nicht nur die Beitragsordnung, auch das System mit privaten und kantonalen Ausgleichskassen als organisatorische Basis stammt aus dieser Zeit. So erstaunt es nicht, dass auch Arbeitgeberkontrollen bereits unter dem Regime der Lohn- und Verdienstersatzordnung durchgeführt wurden.

Namentlich für kleine und mittlere Ausgleichskassen kamen eigene Revisionsabteilungen sowohl aus personellen wie finanziellen Gründen nicht in Frage. Von einem Kern von ursprünglich acht Verbandsausgleichskassen wurde daher als Beispiel am 20. April 1944 der Grundstein für die Revisionsstelle der Ausgleichskassen im Sinne einer Selbsthilfegenossenschaft gelegt. Es handelt sich dabei um eine der heute noch aktiven, gesamtschweizerisch tätigen externen Revisionsstellen, der heute rund 50 Ausgleichskassen als Genossenschafter angeschlossen sind.

Nicht nur der tief greifende Wandel in der Arbeitswelt stellt heute ganz andere Anforderungen an Arbeitgeberkontrollen durchführende Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als in den Anfangsjahren der Erwerbsersatzordnung und der AHV. Im Laufe der Jahre sind neue Sozialversicherungszweige (UVG, ALV, BVG usw.) sowie ein ganzes Netz von Sozialversicherungsabkommen (zuletzt bilaterales Abkommen über den Personenverkehr mit der Europäischen Union = Freizügigkeitsabkommen) entstanden, bestehende Sicherungen haben sich radikal verändert. Die rechtlichen Verhältnisse sind entsprechend schwieriger und komplexer geworden.

Neben den revisionstechnischen Herausforderungen, die mit dem Überhandnehmen der Computertechnik geradezu revolutioniert wurden, haben sich Revisorinnen und Revisoren daher in einem stark ausgedehnten, äusserst komplexen System rechtlicher Bestimmungen gemäss den einschlägigen Gesetzen, Verordnungen, Kreisschreiben und Wegleitungen, aber auch einer bedeutsamen, reichhaltigen Kasuistik der Sozialversicherungsgerichte, vor allem des Eidgenössischen Versicherungsgerichts (EVG), zurechtzufinden. Nachdem die ordentliche Kontrollperiode vier Jahre umfasst, kommt überdies meistens «altes» und «neues», revidiertes Recht parallel zur Anwendung.

Forderungen der Wirtschaft

Unter Berufung auf das ökonomische Prinzip, auf Standortqualität, Wettbewerbssituation und die Einschränkung ihres unternehmerischen Handlungsspielraumes durch eine unverhältnismässige Absorption im Verkehr mit der Verwaltung fordern hauptsächlich kleine und mittlere Unternehmen seit mehreren Jahren eine administrative Entlastung von staatlichen Auflagen und vereinfachte Verfahren. Ein in diesem Zusammenhang lanciertes Forschungsprojekt des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD)¹ bestätigt grundsätzlich die grosse Bedeutung der administrativen Belastungen, insbesondere auch im Bereich der Sozialversicherungen. Der Verfasser kommt darin zum Schluss, dass «der Umgang mit arbeits- und sozialrechtlichen Vorschriften effizienter gestaltet werden muss und die Sozialversicherungswerke besser aufeinander abzustimmen sind».

Optimierungsbedarf und Lösungsansätze

Optimierungspotenzial aus Sicht der Revisorin/des Revisors besteht in vielen Fällen bei betrieblicher Infrastruktur und Organisation. Es genügt nicht, über die aktuellste Informationstechnik zu verfügen, wenn für deren Anwendung das Know-how fehlt und/oder deren Daten mangels Kompatibilität nicht mehr verfügbar gemacht werden können. Auf der anderen Seite stellt sich die Frage der Rentabilität einer Investition,

deren Möglichkeiten nicht ausgeschöpft werden. Die Wirtschaft fordert Entlastung von bürokratischen Auflagen des Staates, welche für sie einen Verlust produktiver Zeit bedeuten. Ein Anspruch, der auch verpflichtet. Neben fachlich aufwändiger Abklärungsarbeit liegt einer der am meisten genannten Gründe für erhöhten zeitlichen Kontrollaufwand bei fehlenden oder fehlerhaften Kontrollgrundlagen. Datenmaterial, welches nicht zuletzt für den erfolgsorientierten Unternehmer Führungsinstrument und unverzichtbare Entscheidungsgrundlage darstellt.

Wie die Kommentare der Praktiker zeigen, birgt gezielter, sachgerechter Einsatz von zeit- und kosteneinsparender Technologie bei entsprechender Ausbildung enormes Potenzial zur Vereinfachung und Effizienzsteigerung sowie Zeiteinsparung auf beiden Seiten. Inwiefern künftig im Rahmen eines E-Government im weiteren Sinne zusätzliches Rationalisierungspotenzial besteht, sollte geklärt und in den Konsequenzen geprüft werden.²

Anhörung der Durchführungs- und Kontrollorgane

Ein weiterer Ansatz zur Verbesserung der Situation sowohl für Arbeitgeber wie für Ausgleichskassen und ihre Kontrollorgane, welcher auch deren Anspruch auf hohe Durchführungsqualität mit verstärkter Kunden- und Kostenorientierung Rechnung trägt, ist der frühe Einbezug bei gesetzgeberischen Neuerungen und Veränderungen, bei der Gestaltung von Verordnungen und Weisungen. Diverse parlamentarische Interventionen betreffend die regulatorische Dynamik des Bundes und die damit einhergehenden administrativen Belastungen vor allem für kleine und mittlere Unternehmen haben Bundesrat und -verwaltung in den letzten vier Jahren bereits zur Initiierung einer ganzen Reihe von Projekten und zur Einführung einzelner Massnahmen veranlasst (vgl. u.a. CHSS1/2001 S. 19 ff.).

Anerkennung als Selbständigerwerbende

Eine von Seiten der Wirtschaft wiederholt vorgebrachte administrative Hürde wird im Verfahren um Anerkennung als Selbständigerwerbende geteilt. Die Frage des Bei-

tragsstatuts (Abgrenzung selbständige/unselbständige Erwerbstätigkeit) spielt auch bei den Arbeitgeberkontrollen immer wieder eine zentrale Rolle. Angesichts des radikalen Wandels in der Arbeitswelt weg von abhängiger Arbeit durch Mitarbeiter mit psychologischem Vertrag (soziale Sicherheit für Loyalität gegenüber der Firma) hin zur «neuen Arbeit», zu Intrapreneurs mit hoher Leistungsorientierung und Eigenverantwortung, bei dem sich die Stellung von Arbeitnehmer

Soll es Aufgabe des Staates sein, den Bürger vor Nachteilen der selbständigen Erwerbstätigkeit zu bewahren?

und Selbständigerwerbendem immer mehr angleichen und die angestammten Kriterien für die beitragsrechtliche Qualifikation immer öfter keine eindeutige Zuordnung mehr erlauben, müssen die Bestimmungen ernsthaft neu überdacht werden. Die Anstrengungen des BSV um eine «einheitliche, kohärente und umfassende Definition des Begriffs Selbständigkeit» (Zitat Beitrag Olivier Brunner-Patthey, BSV, CHSS 1/2001 S. 20) im Bereich Steuern und Sozialabgaben sind sicher zu begrüssen. Das Aufstellen klarer, eindeutiger Kriterien dürfte aber in Anbetracht der Heterogenität des Arbeitsmarktes eine Wunschvorstellung bleiben. Es stellt sich jedoch die Frage, ob es Aufgabe der Sozialversicherungen bzw. des Staates ist, den Bürger vor (allfälligen) Nachteilen der selbständigen Erwerbstätigkeit zu bewahren. Klare Information betreffend die Konsequenzen und den Ausschluss eines offensichtlichen Missbrauches vorausgesetzt, wäre zu diskutieren, ob nicht der Eigenverantwortlichkeit bzw. der Subsidiarität staatlichen Handelns, wie sie in den Sozialzielbestimmungen der

1 Vgl. Christoph A. Müller, Administrative Belastung von KMU im interkantonalen und internationalen Vergleich, Juli 1998.

2 Z.B. im Hinblick auf die Möglichkeit einer (teilweisen) Aufgabe von Kontrollen an Ort und Stelle namentlich bei Unternehmen mit ausgereiften Informatiklösungen.

Bundesverfassung zum Ausdruck kommt, zum allseitigen Nutzen mehr Beachtung geschenkt werden müsste.

Anreizmodelle

Von Interesse im vorliegenden Zusammenhang sind ferner die bereits von einzelnen Ausgleichskassen angewandten «Vergünstigungsmodelle». Gemäss den eingeholten Auskünften werden mit diesen Konzepten durchwegs positive Erfahrungen gemacht. Denkbar wäre hier auch die künftige Belastung mit einem höheren Verwaltungskostenansatz bei Mitgliedern, die ihren Pflichten nicht nachkommen. Wie weit eine solche Ordnung als Anreizsystem und Lenkungsinstrument im Hinblick auf eine beförderliche Durchführung betrachtet werden kann und daher eine breite Einführung zu begrüssen wäre, müsste genauer untersucht werden. Es ist jedenfalls kaum bestritten, dass diese Modelle zu einer verursachergerechteren Kostenbeteiligung und damit zu sozialer Gerechtigkeit beitragen.

Kosten, welche durch vermeidbaren Mehraufwand entstehen, werden heute in der Regel von der Gesamtheit der Mitglieder einer Ausgleichskasse gleichermassen getragen. Dass der «fehlbare» Arbeitgeber meist ohne spürbare (Kosten-) Folgen bleibt (vgl. weiter unten), strapaziert nicht zuletzt den Solidaritätsgedanken unter den Kassenmitgliedern. Die von Mitgliedern gemessen an Branchenstruktur und zu prüfender Lohnsumme verursachten zeitlichen Mehraufwendungen wurden von den Ausgleichskassen bis heute nur wenig beachtet. Artikel 170 Absatz 3 AHVV, wonach einem Arbeitgeber die entstandenen Mehrkosten in Fällen fehlender oder mangelhafter Lohnaufzeichnungspflicht sowie beim Versuch, sich der Kontrolle zu entziehen, auferlegt werden können, wurde nur in wenigen, krassen Ausnahmefällen angewandt (häufigste Ursachen: unbegründetes Nichteinhalten des Termins, schwierige Verhältnisse insbesondere bei Konkursen).

3 Angesichts der veränderten Gegebenheiten auf dem Arbeitsmarkt («new work»), müsste z.B. auch hinterfragt werden, wie weit nicht auch eine Gleichstellung bzgl. der sozialen Risiken Berufsunfall, berufliche Vorsorge (inkl. Aufhebung des Koordinationsabzuges) und insbesondere Arbeitslosigkeit gerechtfertigt wäre.

Im einzigen bekannten, 1989 ergangenen Urteil zu diesem Artikel kommt das Eidgenössische Versicherungsgericht (EVG) zum Schluss, dass es insbesondere nicht genügt, dass dem Kontrollorgan lediglich zusätzliche Arbeit anfällt. Diese restriktive Auslegung dürfte mithin ein Grund für die zurückhaltende Anwendung der Bestimmung durch die Ausgleichskassen sein. Zu überlegen wäre eine extensivere Fassung von Artikel 170 Absatz 3 mit klaren, sachlichen Kriterien, welche in erster Linie Sachverhalte, die nicht zu den Kernaufgaben einer Revisorin/eines Revisors gehören, umfassen.

Will man die besondere Verantwortung der Arbeitgeber, die ihnen aufgrund der gesetzlich auferlegten öffentlich-rechtlichen Pflichten zukommt, stärker betonen und das Verursacherprinzip voll zur Anwendung bringen, so müssen ihnen die effektiv angefallenen Kosten weiter-

Ausgleichskassen und Prüforgane monieren eine mangelhafte Sensibilisierung von Gesetzgebung und Verwaltung für die Probleme der Durchführung.

belastet werden. Obwohl zulasten der Solidarität und der «Kleinen» hat der einzelne Arbeitgeber dabei tatsächlich einen unmittelbaren Einfluss auf den mit der Kontrolle verbundenen Aufwand. Fest steht, dass ein solches Modell nur über eine Änderung von Artikel 69 Absatz 3 AHVG und Artikel 170 Absatz 2 AHVV realisiert werden könnte.

Regelungsdichte belastet auch Durchführungsorgane

Die hohe Regelungsdichte und die Komplexität der gesetzlichen Bestimmungen im Sozialversicherungsbereich machen wie erwähnt nicht nur der Wirtschaft zu schaffen. Sie bereiten auch den Ausgleichskassen und ihren Prüforgane Schwierigkeiten. Von beiden Seiten wird eine mangelhafte Sensibilisierung von

Gesetzgebung und Verwaltung für die Probleme der Durchführung moniert. Ein grundlegendes Überdenken der bestehenden Regelungen in übergeordneten Zusammenhängen im Hinblick auf Vereinfachungs- und Harmonisierungsmöglichkeiten, im besten Fall gleichzeitig im Hinblick auf zukunftssträchtige Lösungsansätze im Rahmen der Diskussion um eine inhaltliche und finanzielle Neuorientierung der sozialen Sicherheit am Anfang des 21. Jahrhunderts tut Not. Bei ultimativer Gleichbehandlung von Unselbständig- und Selbständigerwerbenden sowohl was Versicherteneigenschaft wie Beitragsberechnung in sämtlichen obligatorischen Sozialversicherungszweigen anbelangt, würde z.B. die Diskussion um die Voraussetzungen der Anerkennung als Selbständigerwerbende – wie viele andere Aspekte mehr³ – ihre heutige Brisanz verlieren.

Eine stärkere Fokussierung auf den Kundennutzen durch die Konzentration von Vollzugs- inklusive Kontrolltätigkeiten sämtlicher (oder zumindest mehrerer sich sinnvoll ergänzender) obligatorischer Sozialversicherungen bei einer einzigen Stelle könnte eine der logischen Folgen sein. Verstärkte Kontrollen im Rahmen interdisziplinärer umfassender Beratungen stehen für eine denkbare Variante mit Synergien für Durchführungsorgane der Sozialversicherung wie für die Wirtschaft und gleichzeitig als Instrument im Kampf gegen Schwarzarbeit und Staatsverdrossenheit.

Es versteht sich von selbst, dass aus diesen einzelnen zusammengetragenen Betrachtungen keine allgemeinen Schlussfolgerungen gezogen werden können. Gewisse Problemfelder lassen sich jedoch erkennen. Mit den umfassenden Antworten aus der Befragung bei Ausgleichskassen und Revisorinnen und Revisoren liegt auf jeden Fall interessantes Grundlagenmaterial vor. Dieses im Hinblick auf einzelne Fragestellungen und Reformschritte vertieft zu analysieren und auszudehnen, wäre Inhalt einer weiterführenden Arbeit. ■

Gebundene Vorsorge oder Säule 3a: Umfrage des BSV zu den gebundenen Vorsorgeverein- barungen und -versicherungen

Seit dem 1. Januar 1987 ermöglicht die gebundene Vorsorge oder Säule 3a die Ergänzung der Leistungen der ersten und zweiten Säule (AHV und BVG). Bis heute gibt es aber bedauerlicherweise keine offizielle Statistik zur Säule 3a. Aus diesem Grunde hat das BSV eine Umfrage mittels Fragebogen bei den Bankstiftungen und Versicherungseinrichtungen durchgeführt. Im Folgenden werden die Resultate vorgestellt.

Marie-Claude SOMMER, Versicherungsmathematikerin, Sektion Mathematik Berufliche Vorsorge, BSV

Die gebundene Selbstvorsorge bietet die Möglichkeit, die Beiträge von der Steuer abzuziehen¹, da die Leistungen ausschliesslich und unwiderprüflich der Vorsorge dienen. Zur Sicherung des Vorsorgezwecks müssen restriktive Vorschriften betreffend Verfügbarkeit und Form eingehalten werden. Zulässig sind entweder gebundene Vorsorgevereinbarungen mit Bankstiftungen oder gebundene Vorsorgeversicherungen bei Versicherungseinrichtungen (Art.1 BVV3). Die Leistungen unterliegen vollumfänglich der Einkommenssteuer. Um eine gebundene Vorsorgevereinbarung oder -versicherung abzuschliessen zu können, muss man erwerbstätig, d.h. angestellt oder selbständigerwerbend sein.

Ziel der Umfrage

Bis heute gibt es keine offizielle Statistik zur Säule 3a. Für die Vorsorgevereinbarungen publiziert die Schweizerische Nationalbank die Höhe der gebundenen Vorsorgegelder in der Bilanz aller Banken.² Für die gebundenen Vorsorgeversicherungen gibt das Bundesamt für Privatversicherungen in seinem Bericht über die privaten Versicherungseinrichtungen in der Schweiz den Bestand der individuellen Kapital- und Renten-

versicherungen bekannt, die mit einer unter seiner Aufsicht stehenden Versicherungseinrichtung abgeschlossen wurden.³ Es fehlen folglich Informationen, die nach Geschlecht und Alter aufgeteilt sind und die es insbesondere erlauben würden, die spezifische Situation von Frauen eines bestimmten Alters bei den drei Säulen zu kennen, wie es von der Nationalratskommission bei der Revision von AHV und BVG verlangt worden ist. Basierend auf der Verordnung über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes (SR 431.012.1) hat das BSV deshalb einen Fragebogen zur Säule 3a ausgearbeitet.

Wir danken den Bankstiftungen und Versicherungseinrichtungen, die an der Umfrage teilgenommen haben, für ihre wertvolle und sorgfältige Mitarbeit.

Vorbemerkungen

- Die hier vorgestellten Resultate beziehen sich einzig auf Kapitalversicherungen, die mit einer Lebensversicherungsgesellschaft abgeschlossen wurden. Rentenversicherungen werden nicht berücksichtigt. Um die Verhältnisse bei den laufenden und aufgeschobenen Renten zu erfassen, müsste eine vertiefte Umfrage bei den Versicherungseinrich-

tungen oder eine Erhebung bei den Versicherten durchgeführt werden.

- Die Umfrage basiert auf der Anzahl Vorsorgevereinbarungen und Kapitalversicherungsverträge. Weil eine Person mehr als eine Vorsorgevereinbarung und/oder -versicherung abschliessen kann, ist es nicht möglich, die genaue Anzahl der Personen zu bestimmen, die der Säule 3a angeschlossen sind. Sie ist jedoch durch die Gesamtzahl der Vorsorgevereinbarungen und -versicherungen (ohne die Rentenversicherungen zu berücksichtigen) nach oben beschränkt.

- Ein Vergleich zwischen der Höhe der Vorsorgegelder und den Kapitalversicherungssummen ist sehr heikel. Bei einer Bankstiftung entspricht die Risikodeckung dem angesparten Kapital, während von einer Vorsorgeversicherung bei Eintritt des Risikos die bei Abschluss des Vertrages festgelegte Versicherungssumme ausbezahlt wird. Diese ist im Allgemeinen beträchtlich höher als das angesparte Kapital, insbesondere wenn die bereits verflossene Versicherungszeit noch gering ist. Eigentlich wäre die mathematische Rückstellung eines Versicherungsvertrags diejenige Grösse, welche sich am besten mit dem Guthaben der gebundenen Vorsorge vergleichen liesse. In dieser Umfrage ist diese Angabe aber lediglich für die Gesamtzahl der Versicherungsverträge, unterschieden nach weiblichen und männlichen Versicherungsnehmern, verfügbar.

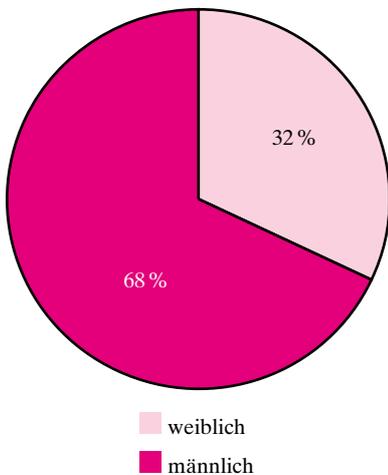
- Angesichts der für diese Umfrage nur beschränkt verfügbaren Zeit waren nicht alle teilnehmenden Bankstiftungen und Versicherungseinrichtungen in der Lage, die Detaillierung der Angaben bezüglich Zugehörigkeit zu einer Vorsorgeeinrichtung und bezüglich des im Jahre 1999 erreichten Alters zu liefern. In

1 Zulässige Abzüge in den Jahren 1999 und 2000: max. 5789 Franken für Personen, die einer Vorsorgeeinrichtung angehören; 20% des Erwerbseinkommens, jedoch höchstens 28944 Franken für die übrigen.

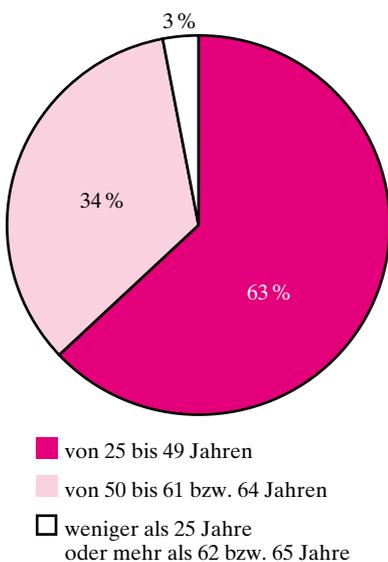
2 SNB, Die Banken in der Schweiz 1999, Gebundene Vorsorgegelder per 31.12.99: 17556 Mio. Franken.

3 BPV, Die privaten Versicherungseinrichtungen in der Schweiz 1999; Bestand der Einzel-Kapitalversicherungen der gebundenen Vorsorge per 31.12.99: 72694 Mio. Franken; Bestand der Einzel-Rentenversicherungen der gebundenen Vorsorge per 31.12.99: 229 Mio. Franken.

Aufteilung der Vorsorgevereinbarungen und -verträge nach Geschlecht der Personen 1a



Aufteilung der Vorsorgevereinbarungen und -verträge nach Alter der Personen 1b



diesen Fällen wurden die Detailergebnisse geschätzt.

Hauptresultate der Umfrage (Stichtag 31. 12. 1999)

Die Umfrage hat ergeben, dass insgesamt 72 Institutionen Vorsorgevereinbarungen oder -versicherungen anbieten. 41 davon verwalten gebundene Vorsorgevereinbarungen und 31 gebundene Vorsorgeversicherungen. Einzig zwei Institutio-

nen von 72 konnten unseren Fragebogen nicht rechtzeitig beantworten. Ihre Daten sind demzufolge nicht in den Resultaten enthalten.

Das Guthaben der gebundenen Vorsorge und die mathematischen Rückstellungen der Lebensversicherungsverträge bilden zusammen einen **Vermögenswert** von ungefähr **33,2 Milliarden** Franken. Da rund drei von zehn gebundenen Vorsorgevereinbarungen oder -versicherungen durch Frauen abgeschlossen werden, sind diese mit weniger als 10 Milliarden Franken daran beteiligt.

Anzahl und Höhe der Vereinbarungen und Versicherungen

Am Stichtag gab es **1 585 092 gebundene Vorsorgevereinbarungen und -versicherungen**, und zwar von beiden je etwa gleich viele. Genau waren es 777 849 gebundene Vorsorgevereinbarungen mit einem Gesamtguthaben von **20,334 Milliarden** Franken und 807 243 gebundene Vorsorgeversicherungen mit einer **Gesamtversicherungssumme von 72,453 Mrd.** Franken, deren gesamte mathematische Rückstellungen 12,859 Mrd. Franken betrug. Der im Vergleich zur Gesamtversicherungssumme bescheidene Betrag der mathematischen Rückstellungen ist damit zu erklären, dass für die reinen Risikoversicherungen im Prinzip keine solche Rückstellung gebildet wird und dass die anerkannte und durch die steuerliche Abzugsberechtigung der Beiträge geförderte Vor-

sorgeform erst seit 1987 praktiziert wird.

Vergleicht man das Guthaben der gebundenen Vorsorge bei den Bankstiftungen mit der Summe der mathematischen Rückstellungen für Kapitalversicherungen, erhält man ein Verhältnis von ungefähr **60 % auf Bankkonten und 40 % in Versicherungsverträgen**. Teilt man die Resultate nach Altersklassen auf, so stellt man **in der Gruppe der 25- bis 49-Jährigen eine leichte Präferenz für Vorsorgeversicherungen (57%)** fest, während in der **Altersklasse 50 bis zur Pensionierung Vorsorgevereinbarungen (61%)** vorgezogen werden.

Zugehörigkeit zu einer Vorsorgeeinrichtung

Ungefähr **23 %** der Vorsorgevereinbarungen oder -versicherungen der Säule 3a wurden von Personen abgeschlossen, die **keiner Vorsorgeeinrichtung angehören**. Es handelt sich dabei hauptsächlich um Selbständig-erwerbende, die in der 2. Säule nicht obligatorisch versichert sind. Es können aber auch erwerbstätige Personen sein, die den Kriterien der Unterstellung unter das BVG nicht entsprechen (beispielsweise zu niedriger Jahreslohn bei jeder Stelle).

Aufteilung nach Geschlecht und Alter (Grafiken 1a und 1b)

63 % der Personen sind zwischen 25 und 49 Jahre alt und 34 % zwischen 50 bis zur Pensionierung. Bei den

Durchschnittliche Guthaben aus Vorsorgevereinbarungen und -versicherungen 2

Vorsorgenehmer/in	Vorsorgevereinbarungen	Kapitalversicherungsverträge	
	Durchschnittliche Höhe	Durchschnittliche Versicherungssumme	Durchschnittliche mathematische Rückstellung
	Fr.	Fr.	Fr.
weiblich	23 358	72 554	12 432
männlich	27 862	95 622	17 122
weiblich mit 2. Säule	22 542	71 442	unbekannt
männlich mit 2. Säule	25 906	87 736	unbekannt

Das durchschnittliche Guthaben aus der gebundenen Vorsorge ist bei einer Frau um ungefähr 16% tiefer als bei einem Mann. Bei den Kapitalversicherungsverträgen liegt die durchschnittliche Versicherungssumme einer Frau rund 24% tiefer als diejenige eines Mannes, und die durchschnittliche mathematische Rückstellung bei einer Frau ist um 27% geringer als bei einem Mann.

Resultate der Umfrage zur Säule 3a per 31. 12. 1999

Globale Ergebnisse zur gebundenen Vorsorge

Sie sind aus Tabelle 3 ersichtlich. Diese Statistik wurde anhand der Anzahl Vorsorgevereinbarungen und -versicherungen erstellt. Auf der Basis der Pensionskassenstatistik 1998⁴ kann jedoch gesagt werden, dass für fünf Personen, die einer Vorsorgeeinrichtung angeschlossen sind, im Durchschnitt höchstens zwei gebundene Vorsorgevereinbarungen oder -versicherungen vorhanden sind. Für drei Frauen, die in der 2. Säule versichert sind, existiert höchstens eine gebundene Vorsorgevereinbarung oder -versicherung.

Erst sehr wenige Leute haben bei Erreichen des Rücktrittsalters neben der AHV und der beruflichen Vorsorge auch Ansprüche aus der gebundenen Selbstvorsorge.

Das Vorsorgevermögen der Säule 3a entspricht weniger als 8 % des Vermögens der Vorsorgeeinrichtungen, welches sich für 1998 auf 428,250 Mrd. Franken beläuft.

3	Frauen		Männer		Total	
	Anzahl Vorsorgevereinbarungen und -versicherungen	Guthaben* und Versicherungssumme (in Tausend Fr.)	Anzahl Vorsorgevereinbarungen und -versicherungen	Guthaben* und Versicherungssumme (in Tausend Fr.)	Anzahl Vorsorgevereinbarungen und -versicherungen	Guthaben* und Versicherungssumme (in Tausend Fr.)
Bankstiftungen und Versicherungseinrichtungen						
Personen mit Säule 3a	504 213	21 887 607	1 080 879	70 900 043	1 585 092	92 787 650
Personen mit Säule 2 und 3a	396 377	17 053 435	818 830	50 088 393	1 215 207	67 141 828
Personen zwischen 25 und 49 Jahren mit Säule 3a	309 260	14 768 320	685 138	48 415 421	994 398	63 183 741
Personen zwischen 50 und 61/64 Jahren mit Säule 3a	166 781	5 798 312	366 567	18 582 814	533 348	24 381 126

* Bei den Versicherungsverträgen: Summe des versicherten Kapitals.

Detaillierte Ergebnisse

Sämtliche aus der Umfrage sich ergebenden Resultate sind in den Tabellen 4a und 4b enthalten, die dem Fragebogen entsprechen.

4a Bankstiftungen	Frauen	Männer	Total
Anzahl Vorsorgevereinbarungen	298 867	478 982	777 849
Guthaben der gebundenen Vorsorge in 1000 Fr.	6 988 928	13 345 286	20 334 214
<i>Personen mit 2. Säule :</i>			
Anzahl Vorsorgevereinbarungen	230 357	351 808	582 165
Guthaben der gebundenen Vorsorge in 1000 Fr.	5 192 595	9 113 964	14 306 559
<i>Die Person ist am 31. 12. 1999 zwischen 25 und 49 Jahre alt:</i>			
Anzahl Vorsorgevereinbarungen	163 440	265 459	428 899
Guthaben der gebundenen Vorsorge in 1000 Fr.	2 846 609	4 455 420	7 302 029
<i>Die Person ist am 31. 12. 199 zwischen 50 und 61/64 Jahre alt:</i>			
Anzahl Vorsorgevereinbarungen	117 625	208 998	326 623
Guthaben der gebundenen Vorsorge in 1000 Fr.	3 524 266	7 237 030	10 761 296

4b Versicherungseinrichtungen	Frauen	Männer	Total
Anzahl Verträge der gebundenen Vorsorge	205 346	601 897	807 243
Versicherungssumme in 1000 CHF	14 898 679	57 554 757	72 453 436
Mathematische Rückstellungen in 1000 Fr.	2 552 855	10 305 669	12 858 524
<i>Personen mit 2. Säule:</i>			
Anzahl Verträge	166 020	467 022	633 042
Versicherungssumme in 1000 Fr.	11 860 840	40 974 429	52 835 269
<i>Die Person ist am 31. 12. 1999 zwischen 25 und 49 Jahre alt:</i>			
Anzahl Verträge	145 820	419 679	565 499
Versicherungssumme in 1000 Fr.	11 921 711	43 960 001	55 881 712
<i>Die Person ist am 31. 12. 1999 zwischen 50 und 61/64 Jahre alt:</i>			
Anzahl Verträge	49 156	157 569	206 725
Versicherungssumme in 1000 Fr.	2 274 046	11 345 784	13 619 830

Bankstiftungen sind 55 % der Vorsorgenehmer im Alter zwischen 25 und 49 Jahren und halten 36 % der Guthaben der gebundenen Vorsorge, und 42 % der Personen gehören zur Altersklasse der 50- bis 61- bzw. 64-Jährigen und halten 53 % der Guthaben der gebundenen Vorsorge. Bei den Versicherungseinrichtungen ist der Unterschied noch augenfälliger, finden sich doch 70 % der Personen in der Altersklasse 25 bis 49 Jahre, während nur 26 % der Personen zur Gruppe der 50- bis 61- bzw. 64-Jährigen gehören.

Durchschnittliche Höhe der Guthaben der gebundenen Vorsorge und der Versicherungssummen

Die durchschnittliche Höhe der Guthaben errechnet sich, indem das Total der Guthaben dividiert wird durch die Anzahl Vereinbarungen bzw. die Gesamtversicherungssumme geteilt wird durch die Anzahl Verträge. Bei den Ergebnissen in Tabelle 2 ist zu berücksichtigen, dass die gebundene Vorsorge erst 1987 begonnen hat und dass die maximalen Jahresbeiträge vorgeschrieben waren.

(Aus dem Französischen übersetzt)

4 BFS; Pensionskassenstatistik, 1998, Die berufliche Vorsorge in der Schweiz.

Auswirkungen des KVG auf die Versicherer

Die Versicherer haben die in sie gesetzten Erwartungen hinsichtlich einer Verstärkung des Wettbewerbs über Kostensenkungsmassnahmen und damit eines spürbaren Beitrags zur Kosteneindämmung bisher weitgehend nicht erfüllt. Das KVG hat die Professionalisierung der Versicherer beschleunigt und zu einem verstärkten Wettbewerbsverhalten geführt. Der Wettbewerb zwischen den Versicherern hat sich erhöht, spielt sich jedoch weiterhin in erster Linie über die Prämien und die Risikoselektion ab, während das aktive Kostenmanagement, die alternativen Versicherungsmodelle sowie der Wettbewerb in der Tarifierung eine untergeordnete Rolle spielen. Die Versicherer haben die Kosten der Leistungserbringer bisher kaum beeinflusst. Die erzielten Einsparungen konzentrieren sich auf die Kostenkontrolle und die alternativen Versicherungsmodelle (insbes. HMO) und sind insgesamt kaum spürbar. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass der wettbewerbliche Handlungsspielraum der Versicherer mit dem KVG weiterhin gering ist, die Umsetzung der Massnahmen Zeit benötigt und die Erfolge wesentlich von nicht beeinflussbaren Faktoren wie dem Verhalten der Versicherten abhängen



Stephan HAMMER und Raffael PULLI, INFRAS, Zürich; Jean Claude EGGIMANN, Rechts- und Versicherungsberater, Ballens

Mit dem neuen Krankenversicherungsgesetz (KVG) soll die Solidarität zwischen den Versicherten gestärkt, eine angemessene Versorgung mit qualitativ hochstehenden Leistungen erreicht und ein Beitrag zur Kosteneindämmung geleistet werden. Von den Versicherern wird erwartet, dass sie ihren unternehmerischen Handlungsspielraum aktiv nutzen und dadurch zur Kosteneindämmung beitragen, ohne das Solidaritätsziel zu gefährden. Sie sind zu verstärktem wettbewerblichem Verhalten aufgefordert, das jedoch nicht

über die Risikoselektion, sondern über Kostensenkungsmassnahmen erfolgen soll.

Im Rahmen der Wirkungsanalyse des KVG beauftragte das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) die Arbeitsgemeinschaft INFRAS und J.C. Eggimann, die Auswirkungen des KVG auf die Versicherer zu analysieren.¹ Folgende Fragen wurden mit der Evaluation untersucht:

- Wie hat sich der Handlungsspielraum der Versicherer mit der Einführung des KVG verändert?
- Welche innerbetrieblichen Veränderungen sind bei den Versicherern aufgrund des KVG festzustellen?

- Wie hat sich das Verhalten der Versicherer gegenüber den Versicherten und den Leistungserbringern geändert?
- Wie haben sich die Beziehungen der Versicherer untereinander verändert?
- Hat das KVG insgesamt zu einer Veränderung des Wettbewerbsverhaltens der Versicherer und dadurch zu einer Erhöhung der Wettbewerbsintensität zwischen den Versicherern geführt?
- Inwiefern haben die Versicherer mit ihren Verhaltensänderungen einen Beitrag zur Eindämmung der Gesundheitskosten geleistet? Wie haben sich die Verhaltensänderungen auf die übrigen Zielsetzungen des KVG (insbesondere Stärkung der Solidarität) ausgewirkt?

Zur Beantwortung dieser Fragen wurden Kurzfallstudien mit persönlichen Interviews und der Analyse von Geschäftsberichten bei 23 Versicherern sowie mehrere persönliche Interviews mit Versichererverbänden und Behörden durchgeführt. Ergänzend wurden der Krankenversicherermarkt analysiert und bestehende Wirkungsanalysen zum KVG ausgewertet.

Neue Möglichkeiten, aber auch neue Einschränkungen

Das KVG hat den unternehmerischen Handlungsspielraum der Versicherer nicht grundlegend verändert. Der Handlungsspielraum ist durch die Festlegung des Versicherungsprodukts (homogener Leistungskatalog) und der Produktstrukturen (z.B. Franchisen, Rabatte) sowie des Einflusses auf die Preisgestaltung weiterhin stark eingeschränkt. Die wichtigsten mit dem KVG einhergehenden Veränderungen für die Versicherer sind die folgenden:

- Die steigenden Gesundheitskosten führten zu einem öffentlichen und politischen Druck zur Erzielung von Kosteneinsparungen. Der Kostendruck ist der massgebende Auslöser für die festgestellten Verhaltensänderungen der Versicherer.
- Die Gestaltung der Versicherungsprodukte und das Wettbewerbsverhalten der Versicherer werden durch die Einheitsprämie und die volle Wahlfreiheit der Versicherten massgeblich beeinflusst.
- Die Verankerung des auf zehn Jahre befristeten Risikoausgleichs

¹ BBL/EDMZ, 3003 Bern, www.admin.ch/edmoz; Bestellnummer: 318.010.6/01 d.

unter den Versicherern (nach Alter und Geschlecht) und die Wahlfreiheit der Versicherten beeinflussen die Möglichkeiten der Versicherer zur Risikoselektion.

- Die besonderen Versicherungsmodelle (wählbare Franchise, Bo-

Der Kostendruck ist der massgebende Auslöser für die festgestellten Verhaltensänderungen der Versicherer.

nusversicherung und alternative Versicherungsmodelle mit eingeschränkter Wahl der Leistungserbringer wie HMO und Hausarztmodelle) sind definitiv eingeführt worden.

- Der Verbandszwang (bzw. das Sondervertragsverbot) ist aufgehoben worden. Damit können die Versicherer eigene, vom Verband unabhängige Verträge mit den Leistungserbringern abschliessen.

Zunehmende Professionalisierung

Das KVG hat durch den erhöhten Kostendruck und die neuen Anforderungen die Professionalisierungstendenz bei den Versicherern beschleunigt und zu innerbetrieblichen Änderungen, zu einer verstärkten Kundenorientierung und Verbesserung der Dienstleistungsqualität geführt:

- Bei den Versicherern ist generell ein Kulturwandel von der «Kasse» zum modernen Versicherer feststellbar.
- Viele grosse Versicherer haben ihre Organisationsstrukturen und Arbeitsabläufe grundlegend überprüft und optimiert, ihre Fachkompetenz verstärkt (v.a. in den Bereichen Managed Care und Leistungseinkauf und Management) und ihre Marketinganstrengungen intensiviert.
- Das KVG hat dazu beigetragen, dass die Kundenorientierung erhöht und die Dienstleistungsqualität verbessert wurde.
- Die Versicherer haben aufgrund der Anforderungen des KVG (insbesondere in Erwartung des neuen

TARMED) wesentlich in neue Informatiklösungen investiert.

Die Professionalisierung ist bei den Versicherern unterschiedlich fortgeschritten. Sie ist jedoch angesichts der Zeit, die ein Unternehmenswandel benötigt, und des grossen zusätzlichen Potenzials weiterhin verbesserungsfähig.

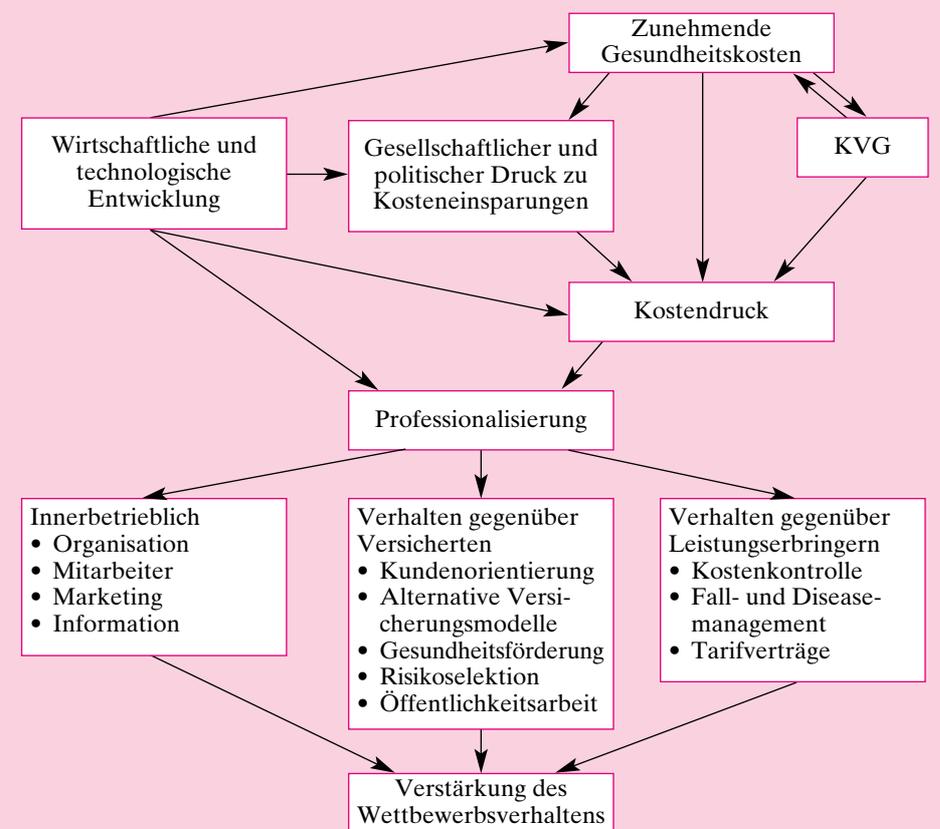
Verstärktes wettbewerbliches Verhalten

Die Versicherer verhalten sich mit dem KVG verstärkt wettbewerblich. Der Wettbewerb wird jedoch in erster Linie über die Prämien und die Risikoselektion geführt und hat sich damit nicht wesentlich verändert. Angestrebt wird ein moderates «qualitatives» Wachstum. Die Risikoselektion hat mit der Freizügigkeit, der Einheitsprämie und dem Kostendruck tendenziell zugenommen. Die Dienstleistungsqualität und das Image haben eine grössere Bedeutung im Wettbewerb erhalten.

Das aktive Kostenmanagement, die alternativen Versicherungsmodelle (HMO und Hausarztmodelle) sowie der Wettbewerb in der Tarifierung spielen in den Wettbewerbsstrategien der Versicherer eine untergeordnete Rolle:

- Die Versicherer haben ihre Kostenkontrollen verstärkt. Die Kontrollen sind jedoch weiterhin lückenhaft, weil auf eine Überprüfung der Wirtschaftlichkeit der Leistungen aufgrund der unvollständigen Datenlage praktisch verzichtet wird und sich die Rechnungskontrolle im Wesentlichen auf den stationären Bereich beschränkt. Fall- und Disease-Managementkonzepte befinden sich noch in der Erprobungsphase.
- Die alternativen Versicherungsmodelle wurden durch das KVG nicht bedeutend weiterentwickelt. Der Anteil der Versicherten in diesen Modellen (ca. 7,5 %) ist bescheiden. Das Wachstum hat sich nach einer anfänglichen Dynamik deutlich abgeschwächt.

Einflussfaktoren und Auswirkungen des KVG



Die wirtschaftliche Entwicklung, die Kostensteigerung im Gesundheitswesen, der politische und gesellschaftliche Druck sowie das KVG führen zu einem Kostendruck bei den Versicherern in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung, der die Professionalisierung in allen Unternehmensbereichen beschleunigt und das Wettbewerbsverhalten verstärkt.

Folge davon ist eine vermehrte Inanspruchnahme von Arztleistungen.

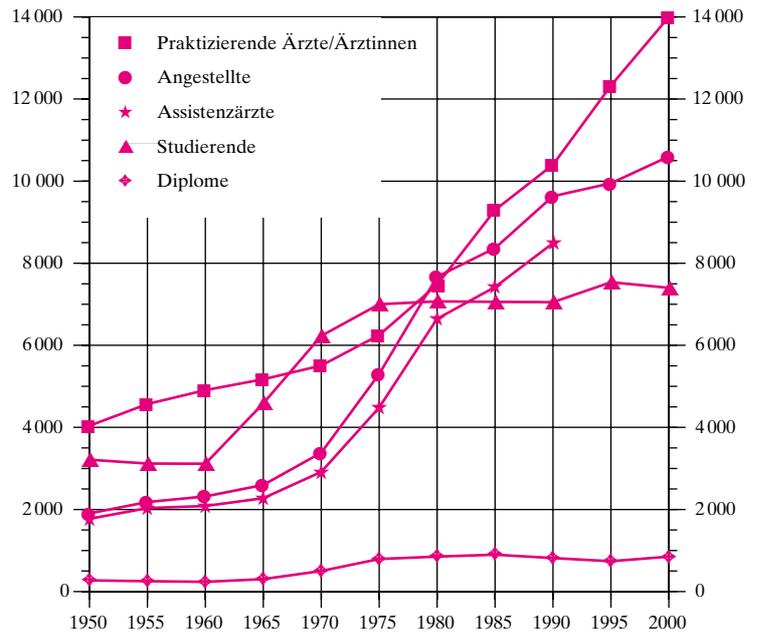
Die Schweizer Bevölkerung hat das Privileg, auf ein qualitativ hochstehendes Gesundheitssystem zugreifen zu können. Mit dem steigenden Bedarf an Gesundheitsleistungen steigen auch die Gesundheitskosten. Zwar hat die Gesundheit keinen Preis, doch sie kostet, und zwar viel, und das belastet sowohl die privaten Haushalte als auch die öffentliche Hand.

Kantonale Unterschiede

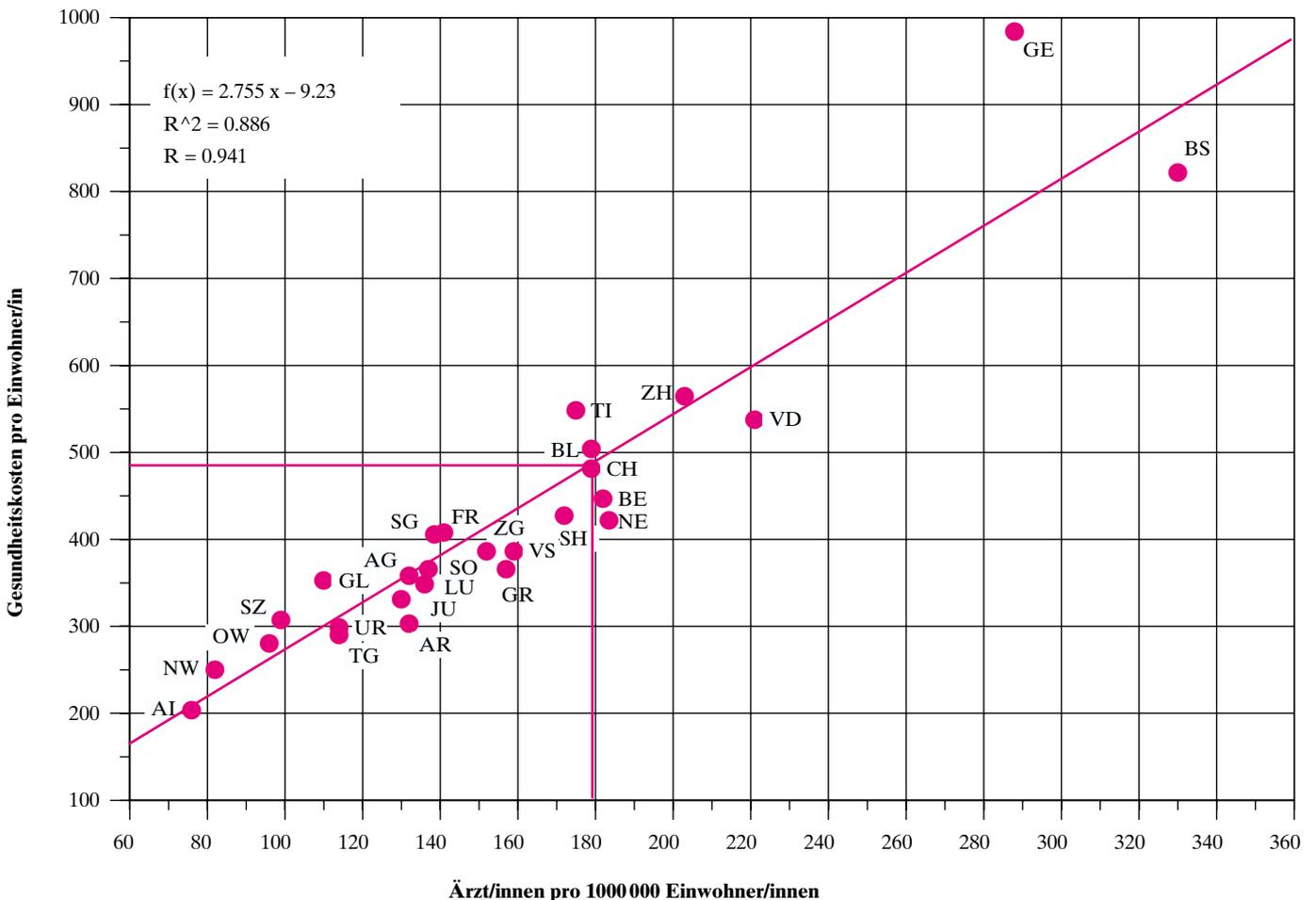
Bei der Ärztedichte gibt es grosse kantonale Unterschiede. Zu Beginn dieses 21. Jahrhunderts kommen auf 100 000 Einwohner 200 Ärzte (ein Arzt für 500 Einwohner). In der Zentralschweiz sind es 100 (1 Arzt auf 1000 Einwohner), in Genf rund 300 (1 für 330) und im Kanton Basel-Stadt sogar 350.

Der «Medizinalkonsum» und die Ärztedichte sind eng miteinander

Entwicklung der Ärztezah, der Studierenden und der Diplomierungen, 1950–2000

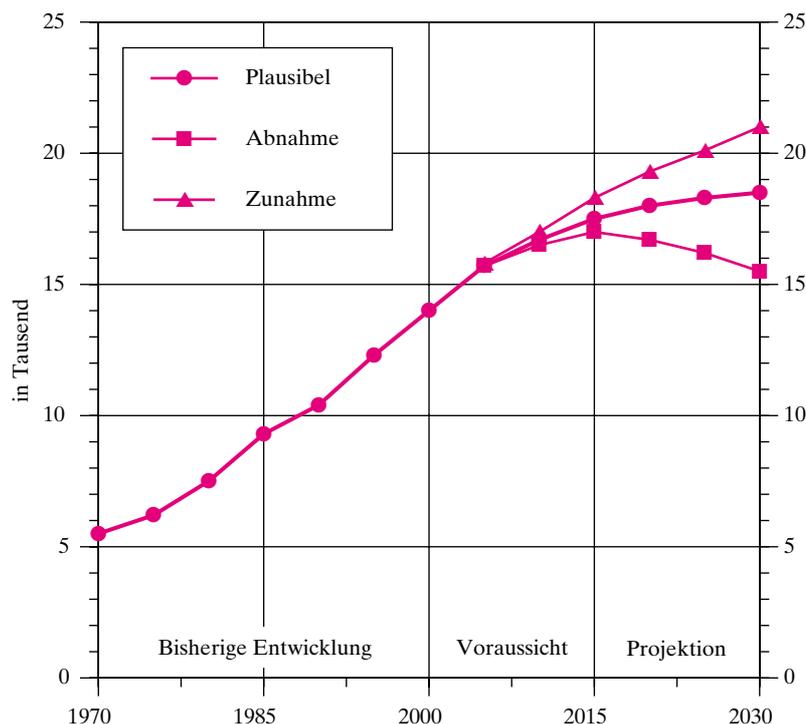


Ärztedichte nach Kantonen, 1996



Entwicklung der Ärztezahl bis 2030

3



Entwicklung der Anzahl und der Dichte der praktizierenden Ärzte in der Schweiz, zwischen 1900 und 2000 und Perspektiven für 2015 und 2030 nach dem Szenario «Plausibel»

4

Jahr	Anzahl	Erhöhung	pro 100 000 Einwohner	1 pro Einwohner
1900	2000	—	60	1 p. 1670
1975	6200	4200	100	1 p. 1000
1990	10400	4200	150	1 p. 670
2000	14000	3600	195	1 p. 510
2015	17700	3700	235	1 p. 430
2030	18600	900	245	1 p. 410

verknüpft. Je dichter das Ärztenetz, um so höher liegen die von den Krankenversicherungen übernommenen Leistungen pro Einwohner. Die Spanne liegt zwischen eins und drei, wenn man den obersten und untersten Extremwert der Kantone anschaut.

Zwischen der Ärztedichte und den Kosten pro versicherte Person besteht ein enger Zusammenhang. Das «Angebot» führt zwar zu einer «Nachfrage», doch die kantonalen Unterschiede, die aus dieser Korrelation hervorgehen, reflektieren auch die soziokulturelle Situation: z. B. Verstärkerungsgrad, wirtschaftliche Ressourcen des Kantons, Bedeutung des Dienstleistungssektors, Vorhandensein (bzw. Fehlen) von

Fakultäten und universitären Einrichtungen.

Frauenanteil

Der Anteil der Frauen bei den praktizierenden Ärzten lag 1970 noch bei unter $\frac{1}{10}$ und 1999 bei $\frac{1}{5}$. Heute sind 21% der praktizierenden Ärzte Frauen. Der Frauenanteil wird künftig noch stärker zunehmen. 1998 und 1999 gingen ein Drittel der Spezialarztstitel, zwei Fünftel der Dokortitel und nahezu die Hälfte der eidgenössischen Arztdiplome an Frauen. Die Zahl der Studentinnen und Studenten an medizinischen Fakultäten ist heute ziemlich ausgeglichen. Zu Studienbeginn liegt der Anteil der Studentinnen gar bei über 55%. So-

mit wird es künftig wohl gleichviel praktizierende Ärztinnen wie praktizierende Ärzte geben.

Szenarien

Zur Entwicklung der Zahl der Ärzte und Ärztinnen in der Schweiz wurden drei Szenarien ausgearbeitet.

Plausibel: Die Zahl der Studierenden an medizinischen Fakultäten, die Zahl der Diplomabgänge sowie der Assistenzärzte und der Spitalärzte bleibt künftig praktisch gleich. Praxiseröffnungen durch Ärzte aus der Europäischen Union bilden weiterhin die Ausnahme. Im Jahr 2030 liegt die Zahl der praktizierenden Ärzte bei 18 600, die Ärztedichte bei 245 auf 100 000 Einwohner (1 praktizierender Arzt pro 410 Einwohner).

Abnahme: Die rasche Einführung eines Numerus clausus schränkt den Zugang zu den schweizerischen medizinischen Fakultäten ein. Nach einigen Jahren verzeichnet man weniger Diplomabgänger und die Zahl der Assistenzärzte geht zurück. Ab 2015 setzt ein Rückgang der praktizierenden Ärzte ein. 2030 liegt die Zahl der praktizierenden Ärzte bei 15 500; die Ärztedichte bei 200 auf 100 000 Einwohner (1 Arzt pro 500 Einwohner).

Zunahme: Vereinfachter Zugang zum Medizinstudium, Praxiseröffnung durch Ärzte aus der Europäischen Union. 2030 liegt die Zahl der praktizierenden Ärzte bei 21 000; die Ärztedichte bei 270 auf 100 000 Einwohner (1 Arzt pro 370 Einwohner).

Die Szenarien *Abnahme* und *Zunahme* sind nicht sehr wahrscheinlich. ■

(Aus dem Französischen übersetzt)

2000: 5% mehr Ärzte/Ärztinnen

Nach der neusten Statistik der Schweizerischen Ärztezeitung (Nr. 21/2001) wurden im vergangenen Jahr 25 216 berufstätige Ärzte und Ärztinnen registriert; das sind 5% mehr als im Vorjahr. Die Zahl der Ärzte mit Praxistätigkeit nahm um 2,3% auf 13 935 zu, jene der Ärzte ohne Praxistätigkeit um 8,4% auf 11 281. Deutlich mehr Frauen wählten den Arztberuf.

Spitex-Statistik 1999

Im April 2001 ist die gesamtschweizerische Spitex-Statistik mit Daten zum Rechnungsjahr 1999 erschienen. Erfasst sind über 800 sowohl «privatrechtlich-gemeinnützige» wie «öffentlich-rechtliche» Spitex-Organisationen. Die Publikation gibt einen Überblick über die Rechtsform der Organisationen, das Dienstleistungsangebot, das Personal, die Klientinnen und Klienten und die Finanzen der Spitex-Organisationen.

Theres GERBER WEBER, Sektion Statistik des BSV

Die Spitex-Statistik ist das Produkt einer engen Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen. Um die Spitex-Organisationen von Doppelerhebungen zu entlasten, hat das BSV mit den kantonalen Spitex-Verantwortlichen zusammen einen Grunddatensatz geschaffen, der jetzt in der ganzen Schweiz zur Anwendung kommt.

27 500 Personen pflegen und betreuen rund 200 000 Klient/innen

1999 wurden in der Schweiz 800 Mio. Franken für Spitex-Dienstleistungen aufgewendet, was rund 2 % der Kosten im Gesundheitswesen entspricht. 200 000 Klient/innen

Gut 70 % der Klient/innen sind im AHV-Rentenalter.

(wovon 143 000 Frauen) wurden in über 800 Organisationen gepflegt und betreut. Ein kurzer Vergleich mit der «Statistik über die Krankenversicherung 1999» zeigt, dass im gleichen Jahr rund 1,1 Mio. Einweisungen ins Spital erfolgten.

Die Spitex-Organisationen beschäftigten 27 500 Personen. Umgerechnet entspricht dies 9 500 Vollzeitstellen. Gut 70 % der Klient/innen befanden sich im AHV-Rentenalter. Die aufgewendeten Stunden wurden zu 56 % für «hauswirtschaftliche Leistungen» und zu 44 % für «pflegerische Leistungen»

1 Dies sind Pflichtleistungen der Krankenversicherer. Wieweit diese Rechnungen dem Versicherten rückerstattet werden, ist von verschiedenen Faktoren abhängig (Franchisenhöhe und Limitierung bei der Übernahme von Spitex-Leistungen).

eingesetzt. Die Mitarbeiter/innen der Mahlzeitendienste versorgten 21 000 Personen mit insgesamt 2,1 Mio. Mahlzeiten. Bei den Ausgaben dominieren die Personalkosten mit 85 % (688 Mio. Fr.). Unter die restlichen 15 % (121 Mio. Fr.) fallen Ausgaben wie Miet-, Fahrzeug- und Verwaltungskosten.

Finanzierung: Fast die Hälfte über die AHV und die öffentliche Hand

Rund die Hälfte der Einnahmen der Spitex-Organisationen setzt sich aus der Verrechnung von Pflege- und Betreuungsleistungen für die Klient/innen sowie Mitgliederbeiträgen, Spenden usw. zusammen. Von den Leistungen sind 28 % oder 225 Mio. Franken Pflichtleistungen der Krankenversicherer. Für die Bereiche Hauswirtschaft, Mahlzeitendienst und andere Leistungen (18 % oder 143 Mio. Fr.) müssen die Kosten von den Klient/innen selber übernommen werden.

Die andere Hälfte der Einnahmen stammt aus Beiträgen der öffentlichen Hand und der AHV. Die Subventionen verteilen sich auf die AHV sowie die Kantone und Gemeinden. Die AHV subventioniert die Spitex im Rahmen der Förderung der offenen Altershilfe (AHVG Art. 101bis) mit rund 154 Mio. Franken. Dies sind 19 % der gesamten Einnahmen der Spitex-Organisationen (Abb. 1 + 2).

Flächendeckende Spitex-Versorgung

In der vorliegenden Statistik wurden die befragten Organisationen gebeten, die Gemeinden anzugeben, in denen sie tätig sind. Die Auswertung zeigt, dass der Versorgungsgrad in den meisten Kantonen zwischen 90 und 100 % beträgt. Erstmals weist in der Spitex-Statistik 1999 auch der Kanton Tessin ein flächendeckendes Netz von Spitex-Organisationen auf. Die öffentlich-rechtlichen Organisationen haben sich in diesem Kanton bis jetzt nicht an der Statistik beteiligt und wurden erst kürzlich in privatrechtliche Vereine umgewandelt.

Methodische Grundlagen

Die Spitex-Statistik ist eine Administrativdatenerhebung, mit der die Angaben der privatrechtlichen gemeinnützigen Spitex-Organisationen (Vereine, Stiftungen), die sich um Beiträge aufgrund AHVG 101bis bewerben, erfasst werden. Die öffentlich-rechtlichen Gemein-

Einnahmen und Ausgaben der Spitex-Organisationen

1

	Einnahmen		Ausgaben	
	in Mio. Franken	in Prozent	in Mio. Franken	in Prozent
Zahlungen der Klient/innen:	367,3	46 %		
– davon Pflege ¹	224,6	28 %		
– davon Haushaltshilfe, Mahlzeiten und andere Leistungen	142,7	18 %		
Mitgliederbeiträge, Spenden usw.	40,1	5 %		
Beiträge der AHV	153,5	19 %		
Beiträge der öffentlichen Hand:	241,6	30 %		
– davon Kanton	122,5	15 %		
– davon Gemeinden	113,4	14 %		
– davon andere Beiträge	5,7	1 %		
Lohnkosten			574,7	71 %
Sozialleistungen			91,9	11 %
Anderer Personalaufwand			21,7	3 %
Übriger Aufwand			121,3	15 %
Total	802,4	100 %	809,5	100 %

de-Organisationen sind grösstenteils berücksichtigt, allerdings ist ihre Teilnahme an der Statistik nicht in allen Kantonen obligatorisch. Die einzelnen Spitex-Organisationen liefern den vierseitigen Fragebogen bis

Zwischen 1997 bis 1999 sind die Ausgaben im Spitex-Bereich stärker gestiegen als bei der obligatorischen Krankenpflegeversicherung.

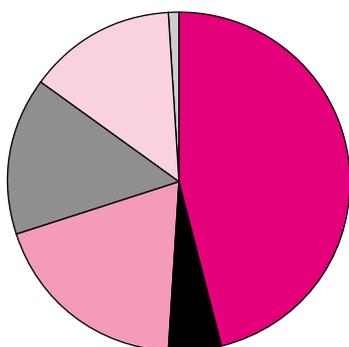
zu einem von ihrem Kanton bestimmten Termin an die kantonale Behörde oder bis Ende Juni direkt dem BSV. Die Kantone kontrollieren die Fragebogen und senden sie dem BSV.

Struktureller Wandel zu grösseren Organisationen mit mehr Professionalität

Die erste Spitex-Statistik mit Daten aus dem Jahr 1997 umfasste 1003 Organisationen. 1999 wurden nur noch 828 Spitex-Organisationen statistisch erfasst. Dies sind 17 % weniger als 1997. Der Grund für die Abnahme liegt erstens an den Fusionen zwischen Gemeindekrankenpflege-Diensten und Hauspflege/Haus-

Einnahmen: Dienstleistungen und Subventionen

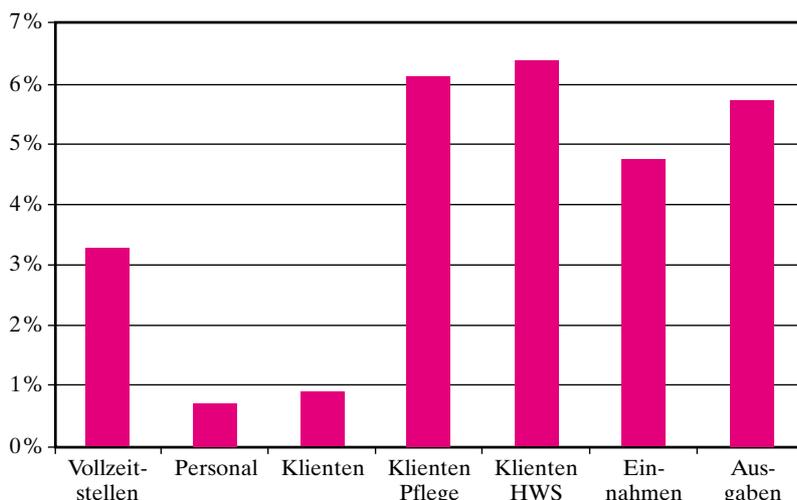
(1999 802,4 Mio. Fr.)



- 46 % Zahlungen der Klient/innen
- 5 % Übrige Einnahmen
- 19 % AHVG 101bis
- 15 % Kanton
- 14 % Gemeinden
- 1 % Andere Beiträge der öffentlichen Hand

Jährliche durchschnittliche Wachstumsraten 1997–1999

3



hilfe-Diensten und zweitens am Zusammenschluss kleinerer Organisationen zu grösseren Einheiten.

Die verrechneten Stunden nahmen 1998 im Vergleich zu 1997 um 5,4 % ab.² Von 1998 zu 1999 stieg die Anzahl Stunden gesamthaft um 1,4 %. Die Zunahme der Pflegeleistungen betrug in diesem Zeitraum 4,1 %, während die hauswirtschaftlichen und sozialbetreuerischen Leistungen leicht abnahmen (0,7 %).

Es zeigt sich, dass die Spitex-Organisationen im Verlauf der betrachteten drei Jahre neben den Kern-Dienstleistungen zunehmend auch andere Dienstleistungen wie Fahrdienst, Vermietung von Krankmobilen und Elternberatung anbieten. Obwohl die Anzahl der Organisationen abnahm, steigt im Zeitraum von 1997 bis 1999 sowohl die Zahl der beschäftigten Personen (+1,4 %) wie die Anzahl der Vollzeitstellen (+6,6 %). Insgesamt erhöhte sich damit der durchschnittliche Beschäftigungsgrad trotz der höheren Zahl Beschäftigter. Weiter ist auch eine leichte Tendenz zu mehr Professionalisierung festzustellen. 1997 waren 48,3 % der Vollzeitstellen mit Personen besetzt, deren Ausbildung mit einem Pflegediplom abschliesst, 1999 liegt der Anteil bei 50,4 %.³

Die Klient/innen haben von 1997 bis 1999 insgesamt nur um knapp 2 % zugenommen. Die Leistungen in den Bereichen «Pflege» (KLV) wie auch «Hauswirtschaft» (HWS) sind jedoch um über 10 % angestiegen. Der bestehende Kundenstamm

hat sich also nur wenig vermehrt, aber 1999 wurden deutlich häufiger als zwei Jahre vorher sowohl «KLV-Leistungen» als auch «hauswirtschaftliche Leistungen» beansprucht.

Die Entwicklung der Kosten

Nachdem sowohl 1997 wie 1998 die Einnahmen leicht über den Ausgaben gelegen hatten, lässt sich für 1999 ein geringfügiges Defizit von 7,1 Mio. Franken feststellen, was knapp 1 % der Ausgaben ausmacht. Die Einnahmen haben zwischen 1997 und 1999 insgesamt um 9,6 %, die Ausgaben insgesamt um 11,7 % zugenommen.

Betrachtet man die jährliche durchschnittliche Wachstumsrate zwischen 1997 und 1999 (Abb. 3), so beträgt diese bei den Einnahmen 4,7 % und bei den Ausgaben 5,7 %. Es fällt auf, dass die jährliche durchschnittliche Wachstumsrate zwischen 1997 bis 1999 bei den Ausgaben der obligatorischen Krankenpflegeversicherung 4,4 % beträgt, während sie bei den Ausgaben im

² Diese Abnahme ist darauf zurückzuführen, dass die Spitex-Organisationen 1997 teilweise auch **nicht verrechnete** (ehrenamtliche Arbeit) in der Statistik aufführten.

³ Unter der Kategorie «Pflegediplom» wird eine mindestens zweijährige Ausbildung verstanden. Ein Ausnahmefall ist die «Pflegeassistentin». Diese Ausbildung dauert nur ein Jahr.

⁴ Dies betont auch Badelt in seinem Artikel «Die Bedeutung der Freiwilligenarbeit für unser Gesellschaftssystem» (SozialAktuell Nr. 19 November 2000) S. 3, wo er andere Beispiele angibt, wie ehrenamtliche Arbeit durch bezahlte Arbeit ersetzt wird (Spital, Spitex, Sport).

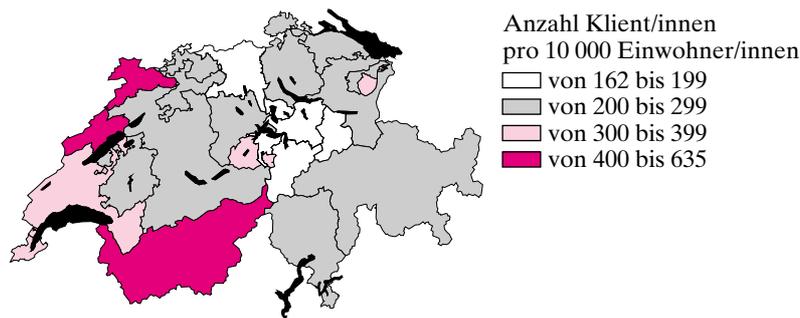
Spitex: Kennzahlen über die Entwicklung in den letzten drei Jahren 4

Wegen struktureller Änderungen im Spitex-Bereich sind die Resultate der Spitex-Statistik 1999 nicht ohne weiteres vergleichbar mit den Ergebnissen der Vorjahre. Damit dennoch eine Übersicht über die Entwicklung von 1997 bis 1999 gezeigt werden kann, hat das BSV die folgenden Kennzahlen errechnet. Aus diesen Durchschnittswerten sind die Veränderungen unabhängig von der Anzahl Fusionen zwischen den Spitex-Organisationen ersichtlich:

Kosten	1997	1998	1999
Gesamtkosten pro Vollzeitstelle	81 302	82 605	85 184
Personalkosten pro Vollzeitstelle	70 079	70 223	72 472
Gesamtkosten pro Klient/in	3 686	3 874	4 043
Personalkosten pro Klient/in	3 177	3 294	3 440
Gesamtkosten pro verrechnete Stunde	65	72	76
Personalkosten pro verrechnete Stunde	56	61	64
Einnahmen	1997	1998	1999
Einnahmen Krankenpflege pro Klient/in	1 636	1 702	1 776
Einnahmen Hauswirtschaft pro Klient/in	1 088	1 032	975
Einnahmen Krankenpflege pro Stunde	38	46	48
Einnahmen Hauswirtschaft pro Stunde	18	18	19
Stunden	1997	1998	1999
Stunden Krankenpflege pro Klient/in KLV	43	37	37
Stunden Hauswirtschaft pro Klient/in HWS	61	57	51

1993 erschien zum ersten Mal die Publikation «Förderung der offenen Altershilfe Spitex, Statistik der Beiträge nach AHVG, Art. 101bis». Diese Statistik mit Daten aus dem Jahr 1992 umfasste nur privatrechtliche Organisationen, die Beiträge nach Artikel 101bis AHVG erhielten. Seit 1997 erscheint jährlich die «Spitex-Statistik». Sie umfasst sowohl «privatrechtlich gemeinnützige» wie «öffentlich-rechtliche» Spitex-Organisationen. Die dritte Publikation, die **Spitex-Statistik 1999**, ist im April 2001 erschienen und kann bezogen werden bei der **Sektion Statistik des BSV, 3003 Bern**.

Anzahl Klient/innen pro 10 000 Einwohner/innen 5



Im Durchschnitt der Schweiz zählen wir 280 Klient/innen pro 10 000 Einwohner/innen. Am wenigsten Klient/innen befinden sich im Kanton Nidwalden mit 162 Personen, am meisten im Kanton Wallis mit 635 Klient/innen. In diesem Kanton ist allerdings fast die gesamte Elternberatung in den Spitex-Organisationen integriert und dadurch ist der Anteil der bis 4-jährigen Kinder mit 18 % an der Gesamtheit der Klient/innen überdurchschnittlich hoch.

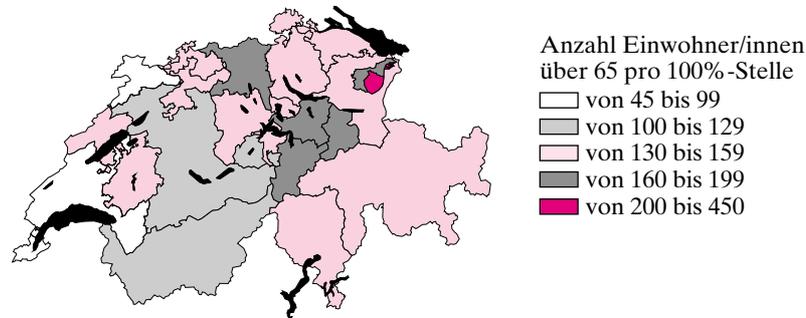
gesamten Spitex-Bereich bei 5,7 % liegt. Im Zeitraum von 1997 bis 1999 sind die Ausgaben im Spitex-Bereich also stärker gestiegen als bei der obligatorischen Krankenpflegeversicherung. Diese Feststellung lässt aber keine Aussagen zu, ob es sich bei diesem Wachstum um einen Preis- oder Mengeneffekt handelt und/oder um eine Verschiebung von Spitalkosten zu Spitex-Kosten. Es könnte sich also sowohl um eine Mengenausweitung wie um höhere Preise im Spitexbereich handeln, wie auch um eine Abnahme der Dauer des Spitalaufenthalts verbunden mit einer zunehmenden Beanspruchung von Spitex-Leistungen.

Freiwilligenarbeit erscheint nicht in der Spitex-Statistik

Die Spitex-Statistik zeigt Eckwerte wie Anzahl Stellen und Klient/innen sowie Ausgaben und Einnahmen. Somit erscheinen darin «nur» erwerbswirtschaftliche Tätigkeiten, die im Sozialprodukt sichtbar werden. Den grossen Einsatz, den aber alle leisten, die im Spitex-Bereich tätig sind, sowie die grosse ehrenamtliche Arbeit – freiwillige Mitarbeiter/innen und Arbeit im Vorstand – kann die vorliegende Publikation nicht würdigen. Auch die unentgeltliche Mitarbeit und Mithilfe der meist weiblichen Verwandten, aber auch von Freunden und Nachbarn bei der Pflege und Betreuung bleibt in der Statistik unsichtbar.

Auch wenn sich dies nicht aus den Resultaten der Spitex-Statistik ableiten lässt: Die gesellschaftlichen Veränderungen haben dazu geführt, dass die früher als selbstverständlich in Anspruch genommene Hilfe (meist geleistet von Partnerinnen/ Töchtern/Schwiegertöchtern) bald nicht mehr in diesem Ausmass zur Verfügung steht.⁴ Wenn sich diese heutigen Trends fortsetzen, wird die Spitex in Zukunft einen noch höheren Stellenwert in unserem Gesundheitssystem einnehmen. ■

Anzahl Einwohner/innen über 65 Jahre pro 100%-Stelle 6



Da rund 70% der Klient/innen über 65 Jahre alt sind, vergleichen wir die Anzahl Vollstellen im Spitex-Bereich mit dieser Bevölkerungsgruppe. Dieser Anteil variiert natürlich von Kanton zu Kanton. Trotzdem ist er ein guter Indikator für den Vergleich des Spitex-Leistungsangebotes. Der schweizerische Durchschnitt liegt bei 114 Personen über 65 Jahre pro 100%-Stelle. Das grösste Angebot befindet sich im Kanton Genf mit 45 Personen im AHV-Alter pro 100%-Stelle, das kleinste im Kanton Appenzell-Innerrhoden mit 450 Personen über 65 Jahre pro 100%-Stelle.

Ergänzender Arbeitsmarkt – ein erfolgreiches Konzept zur sozialen und beruflichen Integration?

Im Gegensatz zu den wirtschaftlichen Erholungsphasen, die auf die Rezessionen der Siebziger- und Achtzigerjahre folgten und in denen praktisch alle Erwerbslosen wieder eine Stelle fanden, können heute längst nicht mehr alle Personen vom gegenwärtigen wirtschaftlichen Aufschwung profitieren. Diese konjunkturell bedingte Entwicklung droht in ein strukturelles Phänomen einer «Zweidrittelsgesellschaft» überzugehen. Vor diesem Hintergrund ist eine aktive (Re-)Integration von arbeitslosen Personen dringend notwendig. Eine rein passive Betreuung, die sich auf die Gewährung eines Einkommensersatzes beschränkt, reicht nicht mehr aus, um deren Ausgrenzung zu verhindern. Soziale und berufliche Integration muss als sozialpolitisches Ziel neben der materiellen Existenzsicherung ernst genommen werden.



Andrea GRAWEHR, Caritas Schweiz, Fachstelle Sozialpolitik;
Dr. Carlo KNÖPFEL, Caritas Schweiz, Leiter Stabsstelle Grundlagen und Evaluation

In den Neunzigerjahren wurde in der Schweiz eine Vielfalt an Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration für Erwerbslose auf dem ergänzenden Arbeitsmarkt geschaffen. Einerseits wurden auf Seite der Arbeitslosenversicherung arbeitsmarktliche Massnahmen eingerichtet und andererseits wurde die Sozialhilfe aktiv, um die von der Arbeitslosenversicherung Ausgesteuerten zu (re-)integrieren.

Caritas Schweiz richtet in der Studie «Ergänzender Arbeitsmarkt» den Fokus auf die Gruppe der erwerbslosen Sozialhilfeempfänger und -empfängerinnen. In der Untersuchung werden einzelne ausgewählte Projekte mit der Zielsetzung der sozialen und beruflichen Inte-

gration exemplarisch vorgestellt und in Bezug auf ihre Wirkung hinterfragt. Im Folgenden werden die Erkenntnisse aus den verschiedenen Integrationsmassnahmen zusammenfassend dargestellt.

Aus-, Fort- und Weiterbildungsangebot koordinieren und öffnen

Das Aus-, Fort- und Weiterbildungsangebot für Erwerbslose ist gross. Der Handlungsbedarf besteht nicht darin, dieses Angebot zu erweitern, sondern es besser zu koordinieren und auch den ausgesteuerten Sozialhilfeempfängern und -empfängerinnen zugänglich zu machen. Denn das Bildungsangebot für Ausgesteuerte

wird oft vernachlässigt. Insbesondere älteren Menschen wird oftmals eine Aus- oder Weiterbildung von den Sozialdiensten vorenthalten. Weiter mangelt es den Sozialdiensten zu einem grossen Teil an Ressourcen, um die Interessen und Fähigkeiten der Klientel mit intensiver Begleitung abzuklären und zu fördern. Eine Aus- oder Weiterbildung ist nur dann sinnvoll, wenn sie den Voraussetzungen der einzelnen Person hinsichtlich Anforderungen und Zielen möglichst genau entspricht.

Vermittlung in den Arbeitsmarkt mit Zwischenschritten

Die heutigen Integrationsmassnahmen konzentrieren sich stark auf die rasche berufliche (Re-)Integration. Trotz anhaltender guter Konjunktur ist es aber nicht möglich, alle Langzeitarbeitslosen im ordentlichen Arbeitsmarkt zu platzieren. Eine klare Triage ist notwendig: Nur für diejenigen sollte eine Vermittlung in den ordentlichen Arbeitsmarkt ins Auge gefasst werden, die eine echte Chance haben, eine Stelle auch längerfristig zu behalten. Es ist zudem wichtig, dass auch flexible Arbeitsverhältnisse möglich sind. Probeeinsätze und Praktika helfen mit, den Einstieg in den ordentlichen Arbeitsmarkt zu fördern und die Schwellenängste von Seiten der Arbeitgeber abzubauen. Daneben sollte die übrige Palette an Integrationsmassnahmen, beispielsweise im Bereich Bildung oder Coaching zur Bewältigung von finanziellen und persönlichen Problemstellungen, nicht vernachlässigt werden. Diese Massnahmen tragen mittelfristig zu einer erfolgreichen Integration bei.

Kombilöhne allein genügen nicht

Das Modell der Kombilöhne verspricht neue Arbeitsplätze im Nied-

Andrea Grawehr, Carlo Knöpfel: Ergänzender Arbeitsmarkt. Ein erfolgreiches Konzept zur sozialen und beruflichen Integration?

Caritas-Verlag, Luzern 2001, 140 Seiten, Fr. 19.80.

Die Studie, deren Hauptergebnisse im nebenstehenden Beitrag vorgestellt werden, kann bezogen werden bei Caritas Schweiz, Bereich Kommunikation, Löwenstrasse 3, 6002 Luzern, Tel. 041 419 22 22, Fax 041 419 24 24, E-Mail: info@caritas.ch oder über www.caritas.ch.

riglohnbereich für schlecht qualifizierte Stellensuchende. Bis anhin fehlen jedoch Untersuchungen, die in einem grossen Umfang Effekte in der Arbeitsnachfrage nachweisen können. Es ist hingegen eine Tatsache, dass die Nachfrage nach schlecht qualifizierten Arbeitskräften aufgrund des technischen Fortschrittes und der Konkurrenz von Billiglohnländern in vielen europäischen Ländern abnehmend ist. Damit stellt sich die Frage, ob es sinnvoll ist, den Niedriglohnbereich durch Kombilöhne künstlich zu fördern.

Doch nicht alle unqualifizierten Personen können kurzfristig zu qualifizierten Fachleuten gemacht werden. Insofern stellt das Instrument der Kombilöhne eine mögliche Lösung der strukturellen Arbeitslosigkeit dar. Langfristig kann das Modell der Kombilöhne aber ein Bildungssystem mit einem gut ausge-

bauten Aus-, Fort- und Weiterbildungsangebot, das die Entstehung von Deadend-Jobs ohne Aufstiegs- oder Umstiegchancen zu verhindern weiss, nicht ersetzen.

Assessment und Coaching intensivieren

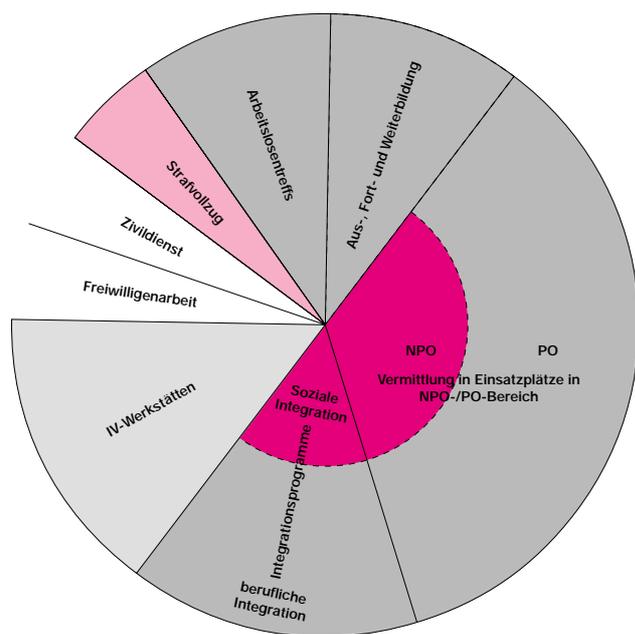
Assessment und Coaching sind keine eigentliche Integrationsmassnahme, stellen jedoch eine wichtige Voraussetzung für nachhaltig erfolgreiche Massnahmen dar. Unter dem Begriff des Assessment verstehen wir eine gründliche Abklärung von Fähigkeiten und Interessen. Ein frühzeitiges Assessment ist für die Motivation und eine erfolgreiche Reintegration sehr wichtig. Geeignete Integrationsmassnahmen können erst eruiert werden, wenn die Fähigkeiten und Interessen der betroffenen Personen bekannt sind. Das Assessment sollte von einer un-

abhängigen Stelle durchgeführt werden. Häufig führen Organisationen, welche gleichzeitig auch Integrationsmassnahmen anbieten, selber das Assessment durch. Dabei ergibt es sich oftmals, dass die Teilnahme am eigenen Programm für den Klienten oder die Klientin die geeignetste Massnahme darstellt. Es darf jedoch nicht darum gehen, die eigenen Projekte zu füllen. Die Intention des Assessment sollte sein, die geeignetste Lösung für den Klienten, die Klientin zu finden. Das Assessment sollte demnach personen- und ressourcenorientiert und nicht angebotsorientiert ausgestaltet sein.

Ein Coaching, im Sinne einer Nachbetreuung, trägt zur nachhaltigen Wirkung der Massnahme bei; dies gilt für sämtliche Integrationsprogramme. Im Rahmen der Betreuung muss noch einiges verbessert werden, damit nicht mühsam geleistete Aufbauarbeit innert kürzester Zeit wieder zunichte gemacht wird. Dabei ist darauf zu achten, dass eine möglichst hohe Kontinuität des Coaching sichergestellt wird. Die Beendigung einer Massnahme und der Wiedereinstieg ins Berufsleben stellt für die Teilnehmenden eine Umbruchsituation dar, die mit einer hohen Unsicherheit verbunden sein kann. Wieder einen Arbeitsplatz zu haben, bedeutet noch lange nicht, dass alle übrigen Probleme gelöst sind. Schuldenprobleme, soziale und familiäre Probleme, fehlende Kinderbetreuung und andere Problemstellungen bleiben weiterhin bestehen.

Ergänzender Arbeitsmarkt: Was gehört dazu?

1



PO Profitorganisation
NPO Non-Profitorganisation

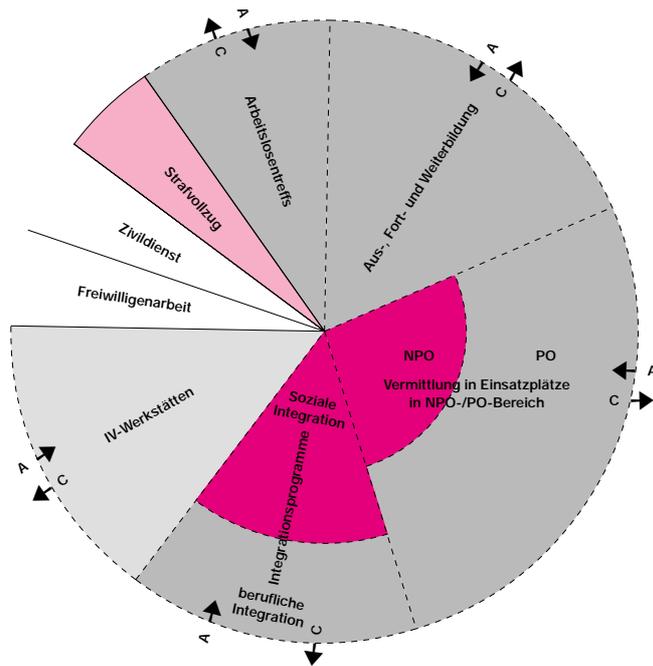
Die Abbildung zeigt, was unter dem ergänzenden Arbeitsmarkt verstanden wird. Neben den Angeboten für Erwerbslose, die im Mittelpunkt der Untersuchung stehen, gehören auch die IV-Arbeitsplätze, die Freiwilligeneinsätze sowie Einsatzplätze im Zivildienst und Strafvollzug zum ergänzenden Arbeitsmarkt. Die unterschiedlichen Grössen der Segmente zeigen auf, wo heute die Massnahmenswerpunkte gesetzt werden. Die Massnahmen konzentrieren sich in erster Linie auf die Zielsetzung der beruflichen Integration. Es existiert eine grosse Anzahl Projekte, die eine Vermittlung in den ordentlichen Arbeitsmarkt anstreben: Kombilohnmodelle, Vermittlung von Einsatzplätzen im ordentlichen Arbeitsmarkt oder Integrationsprogramme mit der primären beruflichen Zielsetzung. Integrationsmassnahmen mit einer sozial integrativen Zielsetzung sind selten. Ebenso wird den Angeboten in der Aus-, Fort- und Weiterbildung für bildungsun-gewohnte oder ältere Personen zu wenig Beachtung geschenkt.

Sozialpolitische Empfehlungen in Bezug auf die Integration von Erwerbslosen

Neben den projektbezogenen Empfehlungen leiten die Autorin und der Autor aus der Untersuchung drei sozialpolitische Empfehlungen ab.

Ein breiteres Verständnis von Integration ist notwendig

Das Angebot an Integrationsmassnahmen für Menschen, denen eine berufliche Integration (vorerst) nicht möglich ist, ist ungenügend ausgestaltet. Erwünscht wären vermehrt Projekte, die sich in erster Linie eine soziale Integration – im Sinne von Tagesstruktur und Förderung der sozialen Selbständigkeit – zum Ziel setzen. Eine berufliche Eingliederung setzt meistens eine so-



- A Assessment
- C Coaching
- in Studie behandelt
- PO Profitorganisation
- NPO Non-Profitorganisation

Die zweite Abbildung zeigt, in welche Richtung sich die Angebote des ergänzenden Arbeitsmarktes entwickeln sollten: Die Massnahmen mit der primären Zielsetzung der sozialen Integration stehen stärker im Vordergrund. Ausserdem wird das Aus-, Fort- und Weiterbildungsangebot besser koordiniert und auch gegenüber bildungsungewohnten Menschen geöffnet. Jeder Integrationsmassnahme sollte ein Assessment vorausgehen. Während und nach der Integrationsmassnahme ist ein Coaching im Sinne einer Nachbetreuung wichtig. Die Massnahmen sollen sowohl zur sozialen als auch zur beruflichen Integration beitragen und werden einzeln oder in Kombination von zwei oder mehreren Massnahmen eingesetzt.

ziale Vernetzung voraus. Wem eine soziale Integration fehlt, der wird mit grösster Wahrscheinlichkeit auch in der Arbeitswelt scheitern.

Dauereinsatzplätze im ergänzenden Arbeitsmarkt sind notwendig

Wenn wir uns nicht mehr mit dem Ziel begnügen, die Klienten und Klientinnen à tout prix in den ordentlichen Arbeitsmarkt zu reintegrieren und damit vielmals in das prekäre Segment des Arbeitsmarktes abzudrängen, brauchen wir neue Integrationsmassnahmen. In den Vordergrund rücken dann Projekte, die dauerhaft auf dem ergänzenden Arbeitsmarkt etabliert werden. Diese Forderung folgt der Logik, dass eine subventionierte Beschäftigung im Vergleich zum Sozialhilfebezug kaum teurer ist, auf der anderen Seite aber Dequalifizierungs- und

Destabilisierungstendenzen stoppen kann und somit langfristig für die Gesellschaft kostengünstiger ist.

Integration von Erwerbslosen erfordert interinstitutionelle Zusammenarbeit

Der Drehtüreneffekt von der Arbeitslosenversicherung zur Sozialhilfe und von der Sozialhilfe zurück zur Arbeitslosenversicherung oder Invalidenversicherung ist ein deutlicher Hinweis darauf, dass eine erfolgreiche Integration von Erwerbslosen eine intensive interinstitutionelle Zusammenarbeit erfordert. Es wäre sinnvoll, die Arbeitsvermittlung sowie sämtliche Angebote der RAV-Stellen auch für Sozialhilfeempfänger und -empfängerinnen zugänglich zu machen.

Die Vielfalt der vorgestellten Projekte zeigt, dass es die Lösung zur sozialen und beruflichen Inte-

gration von erwerbslosen Sozialhilfeempfänger und -empfängerinnen nicht gibt. Die Wirkungsanalyse macht darüber hinaus deutlich, dass nicht alle Massnahmen für die Zielgruppe gleichermassen geeignet sind. Im Zentrum soll deshalb die Frage stehen, welche Massnahme der Person in Bezug auf ihre soziale oder berufliche Integration den grössten Nutzen bringt. Die Betroffenen sollen nicht auf dem schnellsten, sondern auf dem besten Weg (re-)integriert werden.

SOZIALPOLITIK

AHI-Vorsorge

01.3042. Interpellation Tillmanns, 7.3.2001: AHV-Beiträge

Nationalrat Tillmanns (SP, VD) hat folgende Interpellation eingereicht:

«Es ist immer häufiger festzustellen, dass die oberen Kader in unseren Unternehmen Monatsgehälter von 7000 Fr. beziehen und Bonuszahlungen erhalten, die zuweilen höher ausfallen als ihr monatliches Einkommen. Diese Boni sind nichts anderes als ein Gehalt, da sich die Kader ihre Extraspesen erstatten lassen, oftmals einen Dienstwagen fahren oder Kilometerentschädigungen erhalten, wenn sie ihren Privatwagen für den Dienst nutzen.

Ist das Grundgehalt auf 7000 Fr. festgesetzt, so wird die AHV-Kasse mit Rentenbeginn die Höchstreue auszahlen. Die Versuchung ist also gross, keine AHV-Beiträge auf Prämien zu zahlen, die das Gehalt von 7000 Fr. übersteigen, obwohl auch diese deklariert werden müssen.

Ich erlaube mir also, dem Bundesrat folgende Fragen zu stellen:

- Zielt dieses Vorgehen, Gehalt und Prämien zu trennen, nicht darauf ab, die Kontrollen zu erschweren und zu verhindern, dass AHV-Beiträge auf das gesamte Einkommen bezahlt werden müssen?
- Wie werden Beitragszahlungen auf Gehälter, hinter welchen sich Boni verstecken, kontrolliert?
- Ist er nicht der Meinung, dass der AHV-Kasse durch diesen Trick bedeutende Geldbeträge entgehen?»
(14 Mitunterzeichnende)

*Die Antwort des Bundesrates vom
23. Mai 2001:*

«In grossen Unternehmen wird das obere Kader zusätzlich zum Grundlohn offenbar vermehrt u.a. auch mit Bonussen, Gratifikationen und Funktionszuschlägen entlohnt.

1. Es ist nicht anzunehmen, dass dieses Vorgehen darauf abzielt, die AHV-Beitragspflicht zu umgehen oder Beiträge einzusparen. Aus der Statistik der AHV-Einkommen geht im Gegenteil hervor, dass zwischen 1995 und 1999 die Anzahl versicherter Personen mit einem AHV-beitragspflichtigen Einkommen von mehr als 150 000 Fr. stark gestiegen ist. Es kann folglich keine Verbindung hergestellt werden zwischen der vermehrt erfolgsorientierten Entlohnung in gewissen Wirtschafts-

zweigen und dem AHV-Beitragsvolumen. Aufgrund der umfassenden Definition des Lohnbegriffs in der AHV ist auszuschliessen, dass sich Arbeitgeber der Beitragspflicht entziehen können, indem sie einfach die Bezeichnung gewisser Lohnbestandteile ändern. Zum AHV-pflichtigen Lohn gehören alle von Arbeitnehmenden erhaltenen Beträge, sofern sie wirtschaftlich an den Arbeitsvertrag geknüpft sind und es sich dabei nicht um Spesenentschädigungen handelt. Wie die verschiedenen Lohnbestandteile bezeichnet werden, ist nicht relevant. Bonusse, Gratifikationen sowie Aktien und andere Optionen, die Arbeitnehmende zusätzlich zum Grundlohn erhalten, gelten als Einkommen aus unselbständiger Erwerbstätigkeit und unterstehen somit der AHV-Beitragspflicht.

Spesen können vom Lohn abgezogen werden. Dazu müssen sie dem Arbeitnehmenden nicht nur aus der Berufsausübung erwachsen, sondern auch belegt oder zumindest glaubhaft gemacht werden. Rechtslehre und Rechtsprechung erachten, dass übermässige Auslagen, die eine versicherte Person seiner beruflichen und sozialen Stellung zuschreibt, unter die gewöhnliche Lohnverwendung fallen und nicht vom Lohn abgezogen werden dürfen. Die so genannten Werbekosten, die darauf abzielen, Kunden anzuwerben oder an sich zu binden, sind indessen nicht beitragspflichtig. Davon ausgeschlossen sind alle privaten Zuwendungen, die auf die soziale Stellung und persönliche Beziehungen zurückzuführen sind. Der Arbeitgeber kann nicht alle Spesenentschädigungen eines Kadermitglieds abziehen. Er muss beweisen oder glaubhaft darlegen, dass die Kosten für den Einkommenserwerb unerlässlich waren und der Realität entsprechen.

2. Die den Ausgleichskassen angeschlossenen Arbeitgeber werden alle vier Jahre auf die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen hin geprüft. Die Kontrollen finden für Unternehmen mit Löhnen, die 200 000 Fr. übersteigen, vor Ort statt. Die übrigen Kontrollen beschränken sich auf die Überprüfung der entsprechenden Belege in den Räumlichkeiten der Ausgleichskasse oder der Revisionsstelle. Die Ausgleichskassen oder die von ihnen beauftragten Revisionsstellen prüfen, ob alle zum massgebenden Lohn

zählenden Entschädigungen der Ausgleichskasse gemeldet worden sind. Die Kontrolle erstreckt sich auf die Lohnbuchhaltung, die Finanzbuchhaltung, die Jahresrechnung sowie auf den Personalbestand und die Arbeitsrapporte. Gegebenfalls werden bei der Einwohnerkontrolle und den Steuerbehörden zusätzliche Informationen eingeholt. Dieses Vorgehen erlaubt es den Revisoren, jedes Jahr bedeutende Beträge für die AHV aufzufinden; 1999 waren es 85 Mio. Fr.

3. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die auf die Auszahlung von Prämien an das obere Kader zurückzuführenden Verluste für die AHV im heutigen System auf ein Minimum beschränkt werden können.»

01.3134. Postulat Widmer, 22.3.2001: Hypothetisches Invalideneinkommen bei der Bemessung der Invalidität

Nationalrat Widmer (SP, LU) hat folgendes Postulat eingereicht:

«1. Bei der Invaliditätsbemessung (Feststellung des Invaliditätsgrades und gestützt hierauf des Rentenanspruches; siehe Art. 28 IVG) wird im Normalfall bekanntlich einem hypothetischen Valideneinkommen ein hypothetisches Invalideneinkommen gegenübergestellt. Während für das hypothetische Valideneinkommen auf das frühere Einkommen als Gesunder zurückgegriffen wird, wird beim Invalideneinkommen auf die statistischen Daten des Bundesamtes für Statistik (LSE-Zahlen) oder auf die DAP-Daten der SUVA (interne Dokumentation der SUVA über Arbeitsplätze) abgestellt.

Diese Vergleichszahlen sind überdurchschnittlich hoch und stellen Löhne dar, die gesunden Mitarbeitern bezahlt werden. Die DAP-Zahlen der SUVA sind ausserdem nicht öffentlich zugänglich und können daher nicht überprüft werden. Schon aus diesem Grund ist ihr Bezug fragwürdig (siehe Kritik im Plädoyer Nr. 3/00). Nach den LSE-Zahlen betrug 1999 der Mindestlohn für Männer für einfache repetitive Arbeit (vierte Kategorie) 4483 Fr. (1998 = 4268 : 40 × 41,9 × Teuerung 1999 von 0,3). Ein Lohn in dieser Grössenordnung wird als Invalidenlohn praktisch bei allen Behinderten, die nur noch leichte Tätigkeiten ausüben können, als realisierbar angesehen. Allerdings erlaubt das Eidgenössische Versicherungsgericht, von diesem Einkommen einen lei-

densbedingten Abzug von bis zu 25% vorzunehmen, was demnach heute einen Betrag bis 1121 Fr. ausmachen kann (siehe BGE 126 V 75). Da dieser Abzug im Ermessen der Verwaltung bzw. der Gerichte steht, führt die grosse Spannweite zu einer grossen Rechtsunsicherheit und ungleicher Behandlung. Selbst wenn aber der Höchstabzug vorgenommen wird, ergibt sich noch ein erzielbarer Monatslohn von 3362 Fr. (4483 Fr. minus 1121 Fr.).

2. Im Raum Zentralschweiz verdienen 1999 rund 13,5% der Beschäftigten netto einen Monatslohn von unter 3000 Fr. Laut SGB und kantonalem Arbeitsamt wurden solche Löhne in den verschiedensten Berufszweigen eruiert (z.B. Coiffeure 1400 Fr., Textilindustrie 2310 Fr., sogar Staatsangestellte mit Monatslöhnen von 2615 Fr.; siehe Positionspapier 2000 Luzerner Gewerkschaftsbund [LGB] Seite 15 ff. mit weiteren Beispielen). Mit solchen Löhnen werden nicht etwa Behinderte, sondern gesunde Menschen entlohnt. Indem nun bei der Invaliditätsbemessung mit den oben genannten, viel höheren statistischen Zahlen operiert wird, fallen die Invaliditätsgrade oft viel geringer aus, als sie in Wirklichkeit sind. Ja, es wird manchmal den Versicherten sogar vorgerechnet, dass sie als Invalide mehr verdienen können, als sie als Gesunde verdient haben. Infolge dieser Absurdität erhalten Personen oft keine oder nicht jene Renten, die ihnen realiter zustehen würden.

3. Der Bundesrat wird daher er sucht, die Situation zu überprüfen und zu berichten:

a. inwieweit Richtwerte für das hypothetische Invalideneinkommen – gestützt auf die tatsächlichen Einkommen von Invaliden – erstellt werden könnten;

b. sofern weiterhin statistische LSE-Zahlen beigezogen werden sollen, inwieweit durch eindeutige Richtlinien für die Abzüge ein echter Bezug zu tatsächlich erzielbaren Einkommen und eine rechtsgleiche Behandlung der Invaliden gewährleistet werden könnte;

c. sofern DAP-Zahlen der SUVA überhaupt als taugliche Vergleichszahlen beigezogen werden dürfen, inwieweit entsprechende Transparenz und Koordination mit den LSE-Zahlen geschaffen werden muss.» (2 Mitunterzeichnende)

00.3314. Interpellation Reimann, 21.6.2000: Aktienrechtliche Machtballung

Nationalrat Reimann (SVP, AG) hat folgende Interpellation eingereicht:

«Die Vorsorgeeinrichtungen, insbesondere diejenigen der 2. Säule, werden dank ihrer auf gesetzlichen Obligatorien beruhenden Mittelzuflüsse und deren zunehmenden Investments in Aktienanlagen je länger, je mehr zu dominierenden Playern auf dem Aktienmarkt. Ihr Einfluss mittels Aktienstimmen auf Entscheide der Generalversammlungen wächst, wobei dabei nicht so sehr unternehmerische Weitsicht als vielmehr kurzfristig orientiertes Performance-Denken im Vordergrund stehen. Als alarmierendes Beispiel sei an die Zerschlagung und partielle Versteigerung der Feldschlösschen-Hürlimann-Gruppe erinnert, die nur mittels der Aktienstimmen einiger potenter Pensionskassen zustande kam.

In diesem Zusammenhang frage ich den Bundesrat:

1. Teilt er die Bedenken, dass die gesetzlichen Obligatorien den Vorsorgeeinrichtungen zunehmend eine aktienrechtliche Machtballung verleihen, die vom Gesetzgeber so nicht gewollt war und für unsere Volkswirtschaft allmählich unerwünschte Dimensionen annehmen könnte?

2. Hält er es für richtig, dass Pensionskassenverwalter oder aussenstehende Asset-Manager, denen die Verwaltung der Vorsorgegelder übertragen ist, nach freiem Ermessen von ihren Aktienstimmen Gebrauch machen können? Sollte die Aktienstimmenmacht der Vorsorgeeinrichtungen allenfalls eingeschränkt oder bei wichtigen Entscheiden der Generalversammlungen zumindest an die Instruktion durch die paritätischen Organe gebunden werden?

3. Wie verhält es sich bei den Vorsorgeeinrichtungen des Bundes? Sind z.B. die Asset Manager des AHV-Ausgleichsfonds und der Pensionskasse des Bundes frei, wie sie ihre Stimmrechte an der Generalversammlung von Aktiengesellschaften, an denen Beteiligungen gehalten werden, einsetzen?

4. Sieht der Bundesrat bei vorliegender Problematik gesetzgeberischen Handlungsbedarf? Ein rein an der Performance orientiertes Verhalten von Pensionskassenmana-

gern mit Geldern, die ihnen nicht gehören, sondern bloss zur Verwaltung anvertraut sind, könnte sich für die langfristige Prosperität des Werkplatzes Schweiz dereinst als kontraproduktiv erweisen.»

Antwort des Bundesrates vom 6. September 2000:

«**1.** Bezüglich der Anzahl Vorsorgeeinrichtungen ist ein Trend zur Konzentration feststellbar. So betrug die Gesamtzahl der Vorsorgeeinrichtungen 1987 15 179, 1994 12 851 und 1998 nur noch 10 380 Einrichtungen. Der Anteil der 62 grössten Vorsorgeeinrichtungen an der Bilanzsumme aller Vorsorgeeinrichtungen betrug 1998 57%. Der Anteil der 489 grössten Vorsorgeeinrichtungen belief sich auf etwa 85%. Im Bereich des Vermögens ist eine deutliche Konzentration auf die grossen Vorsorgeeinrichtungen feststellbar. Die Beteiligungen der Vorsorgeeinrichtungen an Gesellschaften mit Sitz in der Schweiz und Partizipationsscheine (inklusive entsprechender kollektiver Anlagen) sind von 21 Milliarden im Jahre 1992 auf etwas mehr als 63 Milliarden Franken im Jahre 1998 gestiegen. Dieser Anstieg erscheint – gemessen in absoluten Zahlen – auf den ersten Blick als sehr bedeutend. Vergleicht man ihn aber mit der Entwicklung der Börsenkapitalisierung des Swiss Performance Index (SPI), stellt man fest, dass sich der Anteil der Aktienanlagen der Vorsorgeeinrichtungen an der Börsenkapitalisierung des SPI von 7,7 für 1992 auf 6,7% für 1998 reduziert hat. Es gilt dabei allerdings zu beachten, dass nicht alle Vorsorgeeinrichtungen die Aktien zum Marktwert bewerten. Gemäss einer Umfrage bewerten rund 72% der antwortenden Vorsorgeeinrichtungen die Aktienanlagen zum Marktwert. Aus den Zahlen geht hervor, dass die Vorsorgeeinrichtungen in ihrer Gesamtheit zwar eine beachtliche Stellung im Aktienmarkt einnehmen, von einer übermässigen Machtballung der Vorsorgeeinrichtungen aber nicht gesprochen werden kann, zumal jede Vorsorgeeinrichtung ihre eigenen Anlageentscheide fällt.

2. Nach schweizerischem Recht (Art. 71 BVG) verwalten die Vorsorgeeinrichtungen ihr Vermögen so, dass Sicherheit und genügender Ertrag der Anlagen, eine angemessene Verteilung der Risiken sowie die De-

Gesetzgebung: Vorlagen des Bundesrates, Stand 8. Juni 2001

Vorlage	Datum der Botschaft	Publ. im Bundesblatt	Erstrat		Zweitrat		Schlussabstimmung (Publ. im BBl)	Inkrafttreten/ Volksentscheid
			Kommission	Plenum	Kommission	Plenum		
Volksinitiative «Für eine gesicherte AHV – Energie statt Arbeit besteuern»	13.5.98	BBl 1998, 4185	NRK 17.8.98 22.3./10.5.99 15.1./12.2.01	NR 6.3.01	SRK 7.9.98	SR 7.6.01		
Heilmittelgesetz	1.3.99	BBl 1999, 3453		NR 13.3.2000		SR 27.9.2000		
– Differenzbereinigung				NR 30.11.2000		SR 7.12.00	15.12.00 (BBl 2000, 6115)	Referendumsfrist abgelaufen
Volksinitiative freie Arzt- und Spitalwahl	14.6.99	BBl 1999, 8809	SGK-NR 26.11.99	NR 13.12.99	SGK-SR 24./25.1.2000, 16.1.01	SR 6.6.01		
11. AHV-Revision	2.2.2000	BBl 2000, 1865	SGK-NR 6.4., 23.11.2000, 10.1., 25.1., 22.2., 5.4.2001	NR 9.5.01	SGK-SR 13./14.8.01, 10.9.01	SR Winter 01 geplant		
1. BVG-Revision	1.3.2000	BBl 2000, 2637	SGK-NR 5.4., 3.5.01; Subkommission 21.3., 3.4., 30.4., 21.5., 25.6., 3.9.01	NR Winter 01 geplant				
Stiftung solidarische Schweiz (Goldreserven)	17.5.00	BBl 2000, 3979	SRK 17.8.00, 5.4.01	SR 20.6.01 geplant	NRK 29.8.00, 15.2.01			
Prämienvorbereitung für Personen mit Wohnort in einem EU-Staat	31.5.2000	BBl 2000, 4083	SGK-SR 4.7.2000	SR 20./27.9.2000	SGK-NR 8.9.2000	NR 25.9.2000	6.10.2000	Referendumsfrist abgelaufen
SP-Gesundheitsinitiative	31.5.2000	BBl 2000, 4267	SGK-NR 7.9., 19.10.2000	NR 12./13.12.2000	SGK-SR 16.1.01 10.7.01			
2. KGV-Teilrevision	18.9.2000	BBl 2001, 741	SGK-SR 16.1., 12.2., 9.4., 1.5., 9.7., 13.8.01 Subkommission 15.1., 12.2., 10.4., 28.5.01	SR Herbst 2001 geplant	SGK-NR 23.11.2000 11.1.01 Subkommission 6.4., 4.5., 22.8.01			
Gleiche Rechte für Behinderte (Volksinitiative)	11.12.00	BBl 2001, 1715	SGK-SR 9.4., 2.5., 14.8.01	SR Herbst 01 geplant		NR Winter 01 geplant		
Abkommen mit Mazedonien	14.2.01	BBl 2001, 2133	SGK-NR 4.5.01	NR Sommer 01 geplant		SR Herbst 01 geplant		
Weiterversicherung von Arbeitnehmerinnen in der beruflichen Vorsorge	21.2.01	BBl 2001, 2007	SGK-SR 16.1.01	SR 5.3.01	SGK-NR 22.2.01	NR 20.3.01	23.3.01 (BBl 2001, 1336)	Referendumsfrist 12.7.01
3. Revision der ALV	28.2.01		SGK-SR 9.4., 1./2.5.01	SR Sommer 01		NR Frühjahr 02 geplant		
4. IV-Revision	28.2.01		SGK-NR 4.5., 5.7., 23.8.01	NR Winter 01 geplant		SR Frühjahr 02 geplant		
Goldinitiative	28.2.01	BBl 2001, 1403	WAK-SR 5.4.01	SR 20.6.01 geplant		NR Herbst 01 geplant		

NRK = Vorberatende Kommission des Nationalrates / SRK = Vorberatende Kommission des Ständerates / WAK = Kommission für Wirtschaft und Abgaben / SGK = Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit / RK = Kommission für Rechtsfragen / SiK = Sicherheitskommission

ckung des voraussehbaren Bedarfs an flüssigen Mitteln gewährleistet sind. Die Vermögensanlage wird im Rahmen der geltenden Anlagevorschriften eigenverantwortlich durch die einzelnen Vorsorgeeinrichtungen bestimmt. Zuständig und verantwortlich ist immer das paritätische Organ (Art. 49a BVV 2), welches zur Hälfte aus Arbeitnehmern besteht (Art. 51 Abs. 1 BVG). Bei ordnungsgemässer Bestellung und gesetzmässiger Handlung desselben werden die

Interessen der Versicherten gewahrt. Die Vorsorgeeinrichtungen legen die Ziele und Grundsätze, die Durchführung und Überwachung der Vermögensanlage nachvollziehbar auf eine Art und Weise fest, welche dem paritätischen Organ die Wahrnehmung seiner Führungsaufgabe erlaubt. Zu den Führungsaufgaben gehört auch die Ausübung der Aktionärsrechte an Generalversammlungen. Pensionskassenverwalter und Asset Manager sind somit

nicht berechtigt, ohne eine entsprechende Delegation des paritätischen Organs die Aktionärsrechte der Vorsorgeeinrichtung auszuüben. Es ist Aufgabe des paritätischen Organs, das Vorgehen im Sinne der Versicherten festzulegen. Dies gilt ganz besonders beim Vorliegen wichtiger Entscheide. Allerdings betrachten viele Vorsorgeeinrichtungen ihre Beteiligungen als reine Finanzanlagen. So üben z.B. gemäss der oben genannten Studie 56 % der antwor-

tenden Vorsorgeeinrichtungen ihre Stimmrechte nie aus. Die Vorsorgeeinrichtungen könnten dann stärker in die sozial- und wirtschaftspolitische Verantwortung im Rahmen der Vermögensanlage eingebunden werden, wenn sie dazu verpflichtet würden, das Vorgehen bei der Ausübung der Stimmrechte im Anlagereglement festzulegen. Es besteht die Absicht, diese Frage in der Eidgenössischen Kommission für die berufliche Vorsorge zu diskutieren. Der Bundesrat betrachtet dagegen die Einschränkung des Stimmrechtes von Vorsorgeeinrichtungen als Eingriff, der mit unserem Rechtssystem nicht in Einklang gebracht werden könnte und eine Aktionärsgruppe gegenüber allen anderen deutlich benachteiligen würde.

3. Die vom AHV-Ausgleichsfonds beauftragten Portfolio-Manager sind weder ermächtigt, die in den Portfolios enthaltenen Aktien noch andere Wertpapiere bzw. Wertrechte an ordentlichen oder ausserordentlichen Generalversammlungen zu vertreten, noch Stimmrechte oder ähnliche mit Wertschriften verbundene Rechte auszuüben. Aktionärsrechte werden von der Geschäftsführung – und zwar nach Rücksprache mit dem Präsidenten des Verwaltungsrates des Fonds – wahrgenommen. Bei der Ausübung der Stimmrechte wurde bis anhin grundsätzlich Zurückhaltung geübt. Die Priorität geniessen Anlageaktivitäten, die sich unmittelbar auf die Performance des Fondsvermögens auswirken.

Die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) ist in der Aufbauphase für die Umsetzung der neuen Anlagestrategie der Pensionskasse des Bundes (PKB) verantwortlich. Gemäss Art. 6 Abs. 4 des Anlagereglements der PKB des Bundes folgt die EFV bei der Ausübung des Stimmrechtes den Empfehlungen des Verwaltungsrates der betreffenden AG bzw. des von ihm bestimmten rechtlichen Vertreters. Bei Abweichungen von diesem Grundsatz ist die Arbeitsgruppe Anlagestrategie zu konsultieren. Externe Asset-Manager sind im Falle der PKB somit nicht berechtigt, die Stimmrechte auszuüben.

4. Das paritätische Organ ist verantwortlich für die Anlagen der Vorsorgeeinrichtung. Es muss dabei in erster Linie darauf achten, dass die Erfüllung der Vorsorgezwecke gewährleistet ist (Art. 50 BVV 2). Weiter

muss es einen dem Geld-, Kapital- und Immobilienmarkt entsprechenden Ertrag anstreben. Die Vertretung der Vorsorgeeinrichtung an den Generalversammlungen von Gesellschaften, an denen sie beteiligt ist, kann unter Umständen von grosser Bedeutung sein. Aus volkswirtschaftlicher Sicht kann es durchaus Sinn machen, wenn Halter von grossen Aktienpaketen von den Verantwortlichen der Gesellschaft Rechenhaft über den Geschäftsgang verlangen oder sich aktiv an der Geschäftsstrategie beteiligen. Dieses Vorgehen, auch als Corporate Governance bezeichnet, wird auch in der Schweiz immer mehr diskutiert.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass mit der paritätischen Führung der Vorsorgeeinrichtungen im Prinzip bereits eine optimale Organisationsform besteht, um sowohl die finanziellen als auch die volkswirtschaftlichen Interessen zu berücksichtigen. Zur Klärung eines allfälligen Handlungsbedarfes des Gesetzgebers sollte jedoch die in der Antwort auf Frage 2 erwähnte Diskussion in der Eidg. Kommission für die berufliche Vorsorge abgewartet werden.»

Nachdem die Eidg. BV-Kommission sich mit der Materie befasst hat (s. S. 110 dieses Heftes) diskutierte der Ständerat am 6. Juni die Problematik. Bundesrätin Dreifuss stellte eine Verordnungsänderung auf Anfang 2002 in Aussicht, mit welcher die Pensionskassen verpflichtet werden, die Ausübung ihres Stimmrechtes an Aktionärsversammlungen zu regeln.

Gesundheit

01.1005. Einfache Anfrage Zäch,

15. 3. 2001: Krankenversicherung.

Monistische Finanzierung

Nationalrat Zäch (CVP, AG) hat folgende Anfrage eingereicht:

«Im Kräfteverhältnis zwischen den Gesundheitsverantwortlichen auf kantonaler und eidgenössischer Ebene, den Leistungserbringern in den Spitälern und ausserhalb, den Kostenträgern – seien es Versicherer, die öffentliche Hand oder Private – und den Patientinnen und Patienten als Konsumenten, die gleichzeitig auch Steuer- und Prämienzahler sind, ist die notwendige Kostentransparenz nicht gegeben, um in einer sachlichen gesamtschweizerischen Sicht eine Beurteilung vorzu-

nehmen. Gerade für die anstehende KVG-Revision wäre eine solche Transparenz von entscheidendem Vorteil. Der nötige finanzielle Leistungsdruck ist offenbar immer noch zu gering. Statt Mehrspurigkeiten braucht das Gesundheitswesen vermehrt einheitliche Wege der Erteilung von Leistungsaufträgen und deren Finanzierung.

Eine monistische Finanzierung – d.h. die Finanzierung der Leistungen durch eine einzige Quelle – könnte die Finanzströme vereinfachen, die Transparenz erhöhen und gleichzeitig Anreize für ein kostenkennendes Bewusstsein schaffen. Für diese Rolle als Finanzierer kämen in erster Linie die Versicherer (Krankenkassen und Unfallversicherung) in Frage. Bei der Krankenversicherung wären die Kantone nur noch für den sozialen Charakter der Versicherung zuständig (Prämienverbilligung, Risikoausgleich). Zu diesem – von namhaften Gesundheitsökonominnen vertretenem Modell – stelle ich dem Bundesrat folgende Fragen:

1. Wie beurteilt er die von Gesundheitsökonominnen dargelegten Anreize für mehr Effizienz und grösseres Kostenbewusstsein bei einer monistischen Finanzierung der Spitäler?

2. Ist er nicht auch der Ansicht, dass eine monistische Finanzierung die Kantone und die Versicherer dazu bringen könnte, sich gegenseitig die effektiven Kosten offen zu legen?

3. Der Gesetzgeber schreibt einen Kostenverteilungsschlüssel von je einer Hälfte zwischen den Kantonen und den Versicherern fest. Dazu wäre aber dringend nötig, zuerst zu definieren, was denn die ganzen anrechenbaren Spitalkosten sind. Warum hat er die seit 1. Januar 1997 fälligen Richtlinien zur Vollkostenrechnung der Spitäler (Art. 49 Abs. 6 KVG) noch nicht erlassen, die einen Quervergleich unter den Leistungserbringern ermöglichen würden?»

Antwort des Bundesrates vom 30. Mai 2001:

«**1.** Die monistischen Finanzierungssysteme unterscheiden sich vom heutigen dualistischen dadurch, dass der Geldfluss anders geregelt wird und dass eine zusätzliche Defizitdeckung durch Mittel der öffentlichen Hand systemwidrig ist. Weil keine Möglichkeit besteht, Kosten durch eine Defizitgarantie zu decken, wird der Anreiz zu effizientem

Wirtschaften verstärkt. Nur wenn ein Spital effizient arbeitet, kann es im Wettbewerb gegen andere Spitäler bestehen. Zudem existieren keine Anreizverzerrungen zugunsten der (subventionierten) stationären Behandlung und zugunsten der (subventionierten) öffentlichen Betriebe. Diese beiden Elemente wirken jedoch, wenn sie allein stehen, noch nicht kosteneindämmend. Wie in einem dualistischen kann auch in einem monistischen Finanzierungssystem die Versorgung in gewissen Segmenten gefährdet sein, wenn die Entschädigung zu Verlusten führt (bei zu tiefer Entschädigung der Leistungen) bzw. die Menge der Leistungen wird ausgeweitet, wenn dies gewinnbringend ist (bei zu hoher Entschädigung). Der Bundesrat ist daher der Überzeugung, dass die konkreten Rahmenbedingungen dafür entscheidend sind, ob ein monistisches Finanzierungssystem mehr Effizienz und ein grösseres Kostenbewusstsein seitens der Leistungserbringer bewirkt.

2. Die Frage, ob ein Finanzierungssystem die notwendige Transparenz bringt, muss anders angegangen werden. Ein System selber steht nicht für mehr Transparenz. Nach Ansicht des Bundesrates müssten zunächst die Voraussetzungen für ein transparentes System geschaffen werden. Die Kantone würden dabei weiterhin als an die Entwicklung des Spitalsektors gebundene Partner mit einbezogen. Nur dann könnte ein neues Finanzierungssystem eingeführt werden, wobei es bei einer solch grundlegenden Änderung des Spitalfinanzierungssystems insbesondere Datengrundlagen braucht, die die Auswirkungen aufzuzeigen vermögen. Die Spitalfinanzierung ist momentan zu intransparent, als dass eine Systemänderung in Betracht zu ziehen wäre. Der Bundesrat hat dies bereits in seiner Botschaft vom 18. September 2000 zu einer Teilrevision des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung festgehalten (BBl 2001, 764).

3. Im Hinblick auf die geforderte Transparenz steht es ausser Frage, dass dem Bundesrat die Aufgabe zukommt, eine Verordnung über die Kostenrechnung in den Spitälern und Pflegeheimen zu erlassen. Im Frühjahr 1998 wurde ein diesbezügliches Projekt präsentiert. Aufgrund der eingegangenen Stellungnahmen wurde der seinerzeitige

Vorschlag einer Überprüfung unterzogen, um die fehlenden Elemente zu integrieren. Leider waren nicht alle von der künftigen Verordnung betroffenen Parteien gleichermaßen zur Mitarbeit bereit, was die Arbeiten erschwert und verzögert hat. Anfang 2001 wurde ein zweiter Vorschlag anlässlich einer konferenziellen Vernehmlassung diskutiert. Auch dabei zeigten sich grundsätzliche Meinungsunterschiede, welche sich insbesondere auf den Umfang der offen zu legenden Daten bezogen. Ein schriftliches Vernehmlassungsverfahren zu einem nochmals bereinigten Entwurf wird im Laufe dieses Jahres durchgeführt. Allerdings darf nicht unerwähnt bleiben, dass auch das Vorliegen einer einheitlichen Kostenrechnung in den Spitälern und Pflegeheimen nicht zu einer vollständigen Transparenz in Bezug auf die Finanzierung des stationären Bereichs führt. So lange die Beiträge der Kantone an die Spitäler nicht leistungsbezogen ausgerichtet werden, kann der Finanzierungsaspekt nicht vollends durchleuchtet und transparent ausgewiesen werden.»

01.3046. Interpellation Hollenstein, 7. 3. 2001: Personalnotstand in der Pflege

Nationalrätin Hollenstein (GP, SG) hat folgende Interpellation eingereicht:

«Ich bitte den Bundesrat, folgende Fragen zu beantworten:

- 1.** Wie beurteilt er den gegenwärtigen Personalnotstand in der Pflege?
- 2.** In welchen Bereichen glaubt er, dass die Kantone aktiv werden sollten?
- 3.** Welchen Einfluss gedenkt er geltend zu machen, um dem zunehmenden Pflegenotstand etwas Wirksames entgegenzuhalten? Was gedenkt er zu tun, damit in Zukunft eine optimale Pflegequalität gewährleistet werden kann und die Kosten aufgrund fehlenden Personals nicht weiterhin ansteigen?» (10 Mitunterzeichnende)

Die Antwort des Bundesrates vom 23. Mai 2001:

«Mit seiner Antwort auf die Motion Joder (00.3521) hat der Bundesrat die in dieser Interpellation gestellten Fragen in der Hauptsache bereits beantwortet.

Fragen 1 und 2: Die Situation scheint in unserem Land tatsächlich

relativ schwierig zu sein, jedenfalls in gewissen Regionen. Nach Ansicht des Bundesrates obliegt es den verschiedenen Verantwortlichkeitsbereichen, die Situation im Detail zu analysieren und gemeinsam die kurz-, mittel- und langfristig erforderlichen Massnahmen im Bildungs- und Informationsbereich sowie für die Anerkennung der Pflegeberufe auszuarbeiten, damit die hochstehende Krankenpflegequalität weiterhin gewährleistet werden kann.

Frage 3: Der Bundesrat weist erneut darauf hin, dass sein Handlungsspielraum aufgrund der Kompetenzaufteilung eingeschränkt ist. Er erklärt sich indes bereit, bei Bedarf als Bundeskoordinationsstelle zwischen den verschiedenen betroffenen Instanzen wie beispielsweise der Erziehungsdirektoren- und der Gesundheitsdirektorenkonferenz zu fungieren. Gestützt auf Art. 58 KVG hat das BSV einer Expertengruppe den Auftrag erteilt, Massnahmenvorschläge zur Erhöhung der Patientensicherheit zu erarbeiten. Der Bericht wurde am 9. April 2001 vorgestellt. Darin werden u.a. auch die Arbeitsbedingungen und der Stellenetat bei den Leistungserbringern als beeinflussende Faktoren für Defizite in der Patientensicherheit angesprochen. Diese Aussagen betreffen die verschiedenen Berufsgruppen und müssen denn auch im Kontext der teambasierten Arbeit angegangen werden. Die Expertengruppe «Patientensicherheit» wird in den kommenden Monaten die vorgeschlagenen Massnahmen unter Einbezug der betroffenen Partner weiter konkretisieren.»

01.3171. Interpellation Rossini, 23. 3. 2001: Ärztedichte.

Steuerungselemente

Nationalrat Rossini (SP, VS) hat folgende Interpellation eingereicht:

«Die Entwicklung des Gesundheitssystems ist mit verschiedenen komplexen und interdisziplinären Herausforderungen verbunden. Dabei bestimmt vor allem die Revision des KVG den politischen Entscheidungsprozess. Daneben wurden in letzter Zeit auch die Zahl der Ärztinnen und Ärzte und deren Einfluss auf die Kostenentwicklung und -kontrolle erörtert. Die Möglichkeit der Einführung einer zeitlich begrenzten Bedürfnisklausel (Revision KVG 2000) im Rahmen der bilateralen Verträge oder die Aufhebung

Tagungen, Seminare, Lehrgänge

Datum	Veranstaltung	Ort	Auskünfte
24.8.01	Tagung Kosteneindämmung nach der Teilrevision des KVG: Die Rolle von Staat und Versicherern (s. Hinweis)	Luzern, Casino	Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis Universität St.Gallen Tel. 071/224 24 24 Fax 071/224 28 83 irp-ch@unisg.ch
24./25.8.01	WIG-Nachdiplomkurs «Management für ÄrztInnen»: Modul 1: Modelle/ Konzepte;	Winterthur	Winterthurer Institut für Gesundheitsökonomie (WIG), Winterthur Tel. 052/267 78 97 Fax 052/267 79 12 www.wig.ch
21./22.9.01	Modul 2: Personal/		
28./29.9.01	Führung;		
8./9./10.11.01	Modul 3: Finanzen/ Qualität		
31.8./1.9.01	WIG-Nachdiplomkurs «Fallmanagement»: Modul 1: Grundlagen;	Winterthur	WIG, s.o.
7./8.9.01			
29.9.01	Modul 2: Management;		
5./6.10.01			
1.12.01	Modul 3: Institutionen/		
7./8.12.01	Prozesse		
30.8.–1.9.01	Evidence Based Medicine	Winterthur	WIG, s.o.
19.–21.9.01	Intensivseminar Heikle Koordinationsfälle in der beruflichen Vorsorge unter der Lupe (s. Hinweis)	Münchenwiler bei Murten, Schloss	Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis Universität St.Gallen Tel. 071/224 24 24 irp-ch@unisg.ch
28.9.01	Informationsabende zum 3. Nachdiplomstudium Sozialversicherungsmanagement	Luzern, Hochschule für Wirtschaft HSW	Institut für Betriebs- und Regionalökonomie IBR Luzern Tel. 041/228 41 50 ibr@hsw.fhz.ch
24.10.01			
17.15–18.15 Uhr			
19./20.10.01	Spitalfinanzierung	Winterthur	WIG, s.o.
15.–17.11.01	Evidence Based Medicine	Winterthur	WIG, s.o.
23./24.11.01	Analyse und Diskussion von Managed-Care-Prozessen	Winterthur	WIG, s.o.

Kosteneindämmung in der Krankenversicherung

Das schweizerische Gesundheitswesen befindet sich seit Einführung des KVG im Umbruch. Erst fünf Jahre in Kraft, steht schon die zweite Teilrevision zur Diskussion. Neue Spitalfinanzierung, Aufhebung des Kontrahierungszwangs oder flächendeckende Einführung von Hausarztmodellen sind einige Stichworte dazu. An einer vom Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis der Universität St.Gallen veranstalteten Tagung stehen in diesem Zusammenhang folgende Fragen im Zentrum:

Welche Rolle kommt im neuen System den Bundesinstanzen, welche den Kantonen und den Versicherern zu? Welche Konsequenzen

ergeben sich für die Leistungserbringer und die Patienten?

Es referieren: Fritz Britt (BSV), Dr. Markus Dürr (Regierungsrat LU), Georg Portmann (CSS Versicherung), Dr. Werner Marti (Preisüberwachung), Dr. Willy Oggier (Gesundheitsökonom), Manfred Manser (Helsana), Dr. Walter Grete (FMH), Nationalrätin Simonetta Sommaruga (Konsumentenschutz).

Leistungskoordination in der beruflichen Vorsorge

Das Koordinationsrecht der beruflichen Vorsorge basiert auf einer relativ eigensinnigen und selbständigen Entwicklung von Gesetzgebung und Rechtsprechung. Die Spaltung der beruflichen Vorsorge in eine obligatorische Grundversicherung als So-

zialversicherung und eine relativ ungebundene weitergehende Vorsorge wirft gerade auch unter dem Aspekt der Leistungskoordination schwierige Fragen auf. Fast jeder Schadenfall in der beruflichen Vorsorge ist auch ein Koordinationsfall.

Ein Seminar des Instituts für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis der Universität St.Gallen will anhand einiger ausgewählter Fälle die Fähigkeit der Teilnehmenden fördern, mit solchen Koordinationsfragen sachgerecht umzugehen.

Das Seminar wird geleitet von Dr. iur. Franz Schlauri und Dr. iur. Hans-Ulrich Stauffer.

Internetkurse für Sozialtätige

Die Geschäftsstelle enith vermittelt in Kursen, die gezielt auf die Bedürfnisse des Sozialwesens ausgerichtet sind, die Grundlagen des Internet. Weitere Informationen und Anmeldeunterlagen im Internet unter <http://www.sozialinfo.ch/enith/Kurse/def-kurse.htm>.

Informationstechnologie im Sozialwesen

Erstmals wird in Zusammenarbeit mit der HSA Luzern im kommenden Herbst ein mehrtägiger Kurs angeboten, welcher einen breiten und vertieften Überblick zum Thema Informations- und Kommunikationstechnologie im Sozialwesen vermittelt. Weitere Informationen unter <http://www.sozialinfo.ch/enith/Kurse/def-kurse.htm>.

Diplomstudiengang Angewandte Gerontologie

Die von Pro Senectute geführte Schule für Angewandte Gerontologie bietet seit zehn Jahren eine fundierte Fachausbildung an, die eine Zusatzqualifikation für Berufsleute aus verschiedenen Sparten darstellt. Der Studiengang dauert 103 Tage, verteilt auf drei Jahre. Mindestens zweimal jährlich werden Informationsveranstaltungen durchgeführt. Beginn des Lehrgangs jeweils im Frühling in Zürich und im Herbst in Bern. Gesamtkosten inkl. Schulungsunterlagen 18 000 Fr.

Auskünfte/Kontaktadressen: Schule für Angewandte Gerontologie SAG, Bederstrasse 51, Postfach, 8027 Zürich; Tel. 01/283 89 40, Fax 01/283 89 51; sag@pro-senectute.ch.

FAKTEN
 UND
 DATEN

Sozialversicherungs-Statistik

BSV, Sektion
Statistik,
12.6.2001
Ms/Ep

Grafiken: Veränderung der Ausgaben in % seit 1980

AHV		1980	1990	1998	1999	2000	Veränderung in % VR 1)
Einnahmen	Mio.Fr.	10 896	20 355	25 321	27 207	28 792	5.8%
davon Beiträge Vers./AG	"	8 629	16 029	19 002	19 576	20 482	4.6%
davon Beiträge öff. Hand 10)	"	1 931	3 666	5 343	6 727	7 417	10.2%
Ausgaben	"	10 726	18 328	26 715	27 387	27 722	1.2%
davon Sozialleistungen	"	10 677	18 269	26 617	27 294	27 627	1.2%
Saldo	"	170	2 027	-1 394	- 180	1 070	-
AHV-Kapitalkonto	"	9 691	18 157	21 830	21 650	22 720	4.9%
Bezüger einf. Renten	Personen	577 095	678 526	843 379	920 426	993 644	8.0%
Bezüger Ehepaarrenten	Paare	226 454	273 431	303 147	281 653	261 155	-7.3%
Bezügerinnen Witwenrenten	"	69 336	74 651	74 559	77 263	79 715	3.2%
Beitragszahler/innen AHV, IV, EO	"	3254 000	3773 000	3837 000	3858 000	...	0.5%

EL zur AHV		1980	1990	1998	1999	2000	VR 1)
Ausgaben (=Einnahmen)	Mio. Fr.	343	1 124	1 420	1 439	1 441	0.1%
davon Beiträge Bund	"	177	260	307	311	318	2.4%
davon Beiträge Kantone	"	165	864	1 113	1 129	1 123	-0.5%
Bezüger/innen (Personen)	bis 97 Fälle	96 106	120 684	134 649	138 992	140 842	1.3%

IV		1980	1990	1998	1999	2000	VR 1)
Einnahmen	Mio.Fr.	2 111	4 412	7 269	7 562	7 897	4.4%
davon Beiträge AN/AG	"	1 035	2 307	3 190	3 285	3 437	4.6%
davon Beiträge öff. Hand	"	1 076	2 067	3 983	4 181	4 359	4.3%
Ausgaben	"	2 152	4 133	7 965	8 362	8 718	4.3%
davon Renten	"	1 374	2 376	4 620	4 872	5 126	5.2%
Saldo	"	- 40	278	- 696	- 799	- 820	2.7%
IV-Kapitalkonto 2)	"	- 356	6	- 686	-1 485	-2 306	55.3%
Bezüger einf. Renten	Personen	105 812	141 989	197 639	212 834	221 899	4.3%
Bezüger Paarrenten	Paare	8 755	11 170	11 732	8 982	6 815	-24.1%

EL zur IV		1980	1990	1998	1999	2000	VR 1)
Ausgaben (=Einnahmen)	Mio. Fr.	72	309	723	798	847	6.2%
davon Beiträge Bund	"	38	69	152	167	182	8.7%
davon Beiträge Kantone	"	34	241	571	630	665	5.5%
Bezüger/innen (Personen)	bis 97 Fälle	18 891	30 695	52 263	57 377	61 817	7.7%

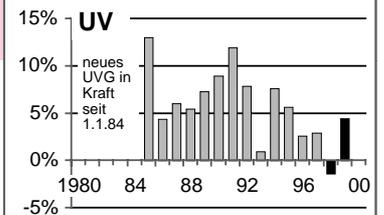
BV/2. Säule		Quelle: BFS/BSV	1980	1990	1998 11)	1999	2000	VR 1)
Einnahmen	Mio.Fr.		13 231	33 740	49 450	...	...	5.0%
davon Beiträge AN	"		3 528	7 704	9 328	...	...	3.6%
davon Beiträge AG	"		6 146	13 156	17 070	...	...	12.3%
davon Kapitalertrag	"		3 557	10 977	15 744	...	...	-0.4%
Ausgaben	"		...	15 727	28 688	...	...	5.1%
davon Sozialleistungen	"		3 458	8 737	17 419	...	...	7.5%
Kapital	"		81 964	207 200	412 900	...	...	10.6%
Rentenbezüger/innen	Bezüger		326 000	508 000	696 700	...	...	4.0%

KV		Anerkannte Krankenversicherer	1980	1990	1998	1999	2000	VR 1)
Einnahmen	Mio.Fr.		5 348	11 342	18 556	18 130	...	-2.3%
davon Prämien OKP 3)	"		...	6 954	12 708	13 034	...	2.6%
davon Prämienverbilligung OKP 3)	"		...	- 332	-2 263	-2 477	...	9.4%
davon Prämien Zusatzvers. 4)	"		...	1 731	5 521	4 761	...	-13.8%
Ausgaben	"		5 088	11 005	18 403	18 003	...	-2.2%
davon Leistungen OKP 3)	"		...	...	14 024	14 621	...	4.3%
davon Kostenbeteiligung OKP 3)	"		...	...	-2 097	-2 190	...	4.4%
davon Leistungen Zusatzvers. 4)	"		...	...	3 880	3 304	...	-14.9%
Reserven	"		1 931	3 262	4 118	4 531	...	10.0%

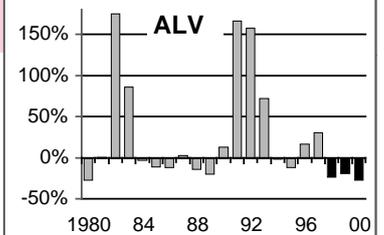
Sozialversicherungs-Statistik (Fortsetzung)

Grafiken: Veränderung der Ausgaben in % seit 1980

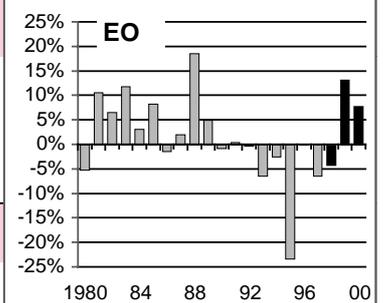
UV		1980	1990	1998	1999	2000	VR 1)
alle UV-Träger							
Einnahmen	Mio.Fr.	...	4 210	6 193	6 371	...	2.9%
davon Beiträge der Vers.	"	...	3 341	4 502	4 485	...	-0.4%
Ausgaben	"	...	4 135	5 975	6 241	...	4.5%
davon direkte Leistungen inkl. TZL	"	...	2 743	3 572	3 715	...	4.0%
Rechnungs-Saldo	"	...	75	218	129	...	-40.6%
Deckungskapital	"	...	11 172	20 394	21 349	...	4.7%



ALV		1980	1990	1998	1999	2000	VR 1)
Quelle: Seco							
Einnahmen	Mio.Fr.	474	786	5 876	6 378	6 646	4.2%
davon Beiträge AN/AG	"	429	648	5 327	5 764	6 184	7.3%
davon Subventionen	"	-	-	381	318	225	-29.3%
Ausgaben	"	153	502	6 208	5 056	3 711	-26.6%
Rechnungs-Saldo	"	320	284	- 333	1 323	2 935	122%
Ausgleichsfonds	"	1 592	2 924	-7 415	-6 093	-3 157	-48.2%
Bezüger/innen 5)	Total	...	58 503	318 649	257 272	204 603	-20.5%



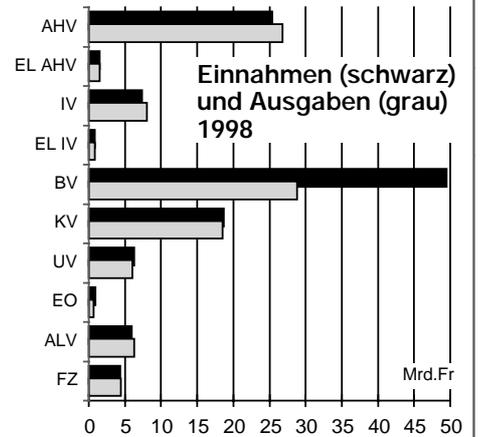
EO		1980	1990	1998	1999	2000	VR 1)
Einnahmen	Mio.Fr.	648	1 060	808	844	872	4.4%
davon Beiträge	"	619	958	681	702	734	3.0%
Ausgaben	"	482	885	558	631	680	13.2%
Rechnungs-Saldo	"	166	175	251	213	192	-15.1%
Ausgleichsfonds 2)	"	904	2 657	3 051	3 263	3 455	7.0%



FZ		1980	1990	1998	1999	2000	VR 1)
Einnahmen geschätzt	Mio.Fr.	...	3 115	4 288	...	...	1.2%
davon FZ Landw. (Bund)	"	69	112	144	...	...	-0.9%

Gesamtrechnung der Sozialversicherungen 1998

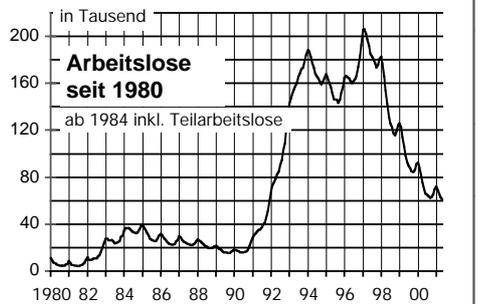
Sozialversicherungszweig	Einnahmen Mio.Fr.	Veränd. 1997/98	Ausgaben Mio.Fr.	Veränd. 1997/98	Saldo 6) Mio.Fr.	Reserve Mio.Fr.
AHV	25 321	0.4%	26 715	3.6%	-1 394	21 830
EL AHV	1 420	3.2%	1 420	3.2%	-	-
IV	7 269	3.3%	7 965	4.1%	- 696	- 686
EL IV	723	10.6%	723	10.6%	-	-
BV 6) (Schätzung)	49 450	5.0%	28 688	5.1%	39 600	412 900
KV	18 556	3.9%	18 403	4.1%	154	4 118
UV	6 193	1.0%	5 975	-1.4%	218	20 394
EO	808	-16.5%	558	-4.2%	251	3 051
ALV	5 876	2.3%	6 208	-22.7%	- 333	-7 415
FZ (Schätzung)	4 288	1.2%	4 316	1.2%	- 28	...
Konsolid. Total 6)	119 330	3.2%	100 396	1.7%	37 772	454 192



Volkswirtschaftliche Kennzahlen	1970	1980	1990	1996	1997	1998
Soziallastquote 7)	13.5%	19.6%	21.4%	27.1%	27.0%	26.7%
Sozialleistungsquote 8)	8.5%	13.2%	14.1%	20.1%	20.9%	20.7%

Arbeitslose	Ø 1998	Ø 1999	Ø 2000	März 01	April 01	Mai 01
Ganz- und Teilarbeitsl.	182 492	98 602	71 987	65 625	63 032	61 037

Demografie	1990	2000	2010	2020	2030	2040
Jugendquotient 9)	38.7%	38.4%	34.3%	32.4%	36.1%	37.5%
Altersquotient 9)	26.7%	28.1%	29.5%	34.5%	42.5%	45.3%



1) Aktuellste Veränderungsrate = VR, letztes verfügbares Jahr.

2) 1998 Kapitaltransfer von 2200 Mio.Fr. aus EO an IV.

3) OKP = Obligatorische Krankenpflegeversicherung KVG.

4) Ohne Zusatzversicherungen bei Privatversicherern.

5) Die Daten zur Arbeitslosigkeit finden Sie weiter unten.

6) Saldo BV = Zunahme der Reserven.

7) Verhältnis Sozialversicherungseinnahmen zum Bruttoinlandprodukt in %.

8) Verhältnis Sozialversicherungsleistungen zum Bruttoinlandprodukt in %.

9) Jugendquotient: Jugendliche (0-19jährige) im Verhältnis zu den Aktiven. Altersquotient: Rentner im Verhältnis zu den Aktiven.

Aktive: 20jährige bis Erreichen Rentenalter (M 65 / F 62,63,64).

10) Inkl. MWST und Spielbankenabgabe (ab 1999).

11) Provisorische Schätzung.

Quelle: Schweiz. Sozialversicherungsstatistik 2000 des BSV; seco, BFS.

Allgemeines

Dieter Widmer: **Die Sozialversicherung in der Schweiz.** 293 Seiten. 2001. Fr. 68.–. Schulthess Juristische Medien AG, 8022 Zürich; www.schulthess.com. Dieses bereits in dritter Auflage erscheinende Werk ermöglicht Praktikern und Lernenden einen raschen Überblick über die verschiedenen Sozialversicherungen. Im Zentrum der Betrachtungen stehen Geltungsbereich, Beiträge, Anspruchsvoraussetzungen, Leistungen sowie Zusammenwirken der einzelnen Versicherungszweige. Die bis am 1. Januar 2001 eingetretenen Änderungen der Gesetzgebung sind berücksichtigt. Ausserdem werden die wichtigsten Auswirkungen der bilateralen Verträge auf die einzelnen Versicherungszweige erläutert.

Sozialpolitik/Sozialwesen

René Schaffhauser, Christian Schürer (Hrsg.): **Die Durchführung des Abkommens EU/CH über die Personenfreizügigkeit (Teil Soziale Sicherheit) in der Schweiz.** Schriftenreihe des Instituts für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis der Universität St.Gallen, Band 2. 215 Seiten. Fr. 65.–. St.Gallen 2001. Das Abkommen über die Personenfreizügigkeit vom 21. Juni 1999 (APF-EU/CH) wird in absehbarer Zeit zusammen mit den sechs weiteren sektoriellen Abkommen in Kraft treten. Es enthält neben den Bestimmungen über die Freizügigkeit der Erwerbstätigen sowie über die gegenseitige Anerkennung von Diplomen auch Vorschriften betreffend die «Koordinierung der Systeme der Sozialen Sicherheit». Die zuständigen Behörden und Versicherungsträger sowie Rechtsvertreter/innen von versicherten Personen werden bei der Anwendung des APF-EU/CH mit vielen neuen Fragestellungen konfrontiert sein, sind doch bei der Koordination der Systeme grundsätzlich die Rechtsvorschriften der EU massgebend. Der vorliegende Band gibt die Referate einer zu diesem Thema am 29. November 2000 veranstalteten Tagung wieder.

Hans Pfaffenberger, Albert Scherr, Richard Sorg: **Von der Wissenschaft des Sozialwesens.** 288 Seiten. 2000. Neuer Hochschulschriftenverlag, Rostock. ISBN 3-929544-08-3. Die Diskussion in diesem Buch dreht sich

um die Frage «Braucht die Sozialarbeit eine eigene Wissenschaft – eine Sozialarbeitswissenschaft?» Während die (sozial)pädagogische Ausbildung bereits über einen eigenen wissenschaftlichen Bezugsrahmen verfügt, wird die sozialarbeiterische Ausbildung von verschiedenen Fachwissenschaften geprägt. Könnte nicht eine gemeinsame Wissenschaft des Sozialwesens und der sozialen Arbeit eine der beruflichen Praxis dienliche Lösung sein?

Gesundheit/ Krankenversicherung

1x1 der Krankenversicherung. Diese illustrierte 24-seitige Broschüre des Konkordats der schweizerischen Krankenversicherer vermittelt in Kürze die wichtigsten Informationen und Tipps zur Krankenversicherung. KSK, Abteilung Kommunikation und Public Affairs, Römerstrasse 20, 4502 Solothurn; info@ksk-cams.ch; www.ksk-cams.ch.

René Schaffhauser, Ueli Kieser (Hrsg.): **Wirtschaftlichkeitskontrollen in der Krankenversicherung.** Schriftenreihe des Instituts für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis der Universität St.Gallen, Band 2. 218 Seiten. Fr. 65.–. St.Gallen 2001. Das KVG verlangt, dass Leistungserbringer ihre Leistungen auf das Mass beschränken, das im Interesse der Versicherten liegt und für den Behandlungszweck erforderlich ist. Die Kontrolle der Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung wirft zahlreiche inhaltliche und verfahrensmässige Fragen auf. Mit diesen befasste sich eine im November 2000 vom Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis organisierte Tagung. Der vorliegende Band enthält die dabei gehaltenen Referate von lic. iur. Gebhard Eugster, Dr. iur. Christian Schürer, Dr. iur. Ueli Kieser, Prof. Dr. Heinz Schmid, lic. iur. Daniel Wyler und Prof. Dr. Ute Kötter.

Petra Zeyen Bernasconi, Bernhard Cloetta, Thomas Abel: **Prävention und Gesundheitsförderung.** 150 Seiten. Fr. 46.–. 2001. Band 63 der SGGP-Schriftenreihe. Verlag SGGP, Muri BE; info@sggp.ch; www.sggp.ch. National koordinierte Programme in den Bereichen Brustkrebs, Zigarettenrauchen, Sport und körperliche Aktivität sowie gesunde Lebens- und

Arbeitsbedingungen. Das Buch zeigt Rahmenbedingungen, Ziele, Implementationsstruktur sowie bisherige Aktivitäten in diesen vier Politikbereichen auf. Die Darstellung basiert auf mündlichen Interviews und auf der Analyse von Literatur und Dokumenten.

Invalidität/Behinderung

Günther Latzel, Elisabeth Fischbacher Schrobiltgen: **Multiple Sklerose in der Schweiz.** Die Lebensbedingungen von MS-Betroffenen und die finanziellen Folgen ihrer Krankheit. Schriftenreihe der Schweiz. MS-Gesellschaft Nr. 13, Zürich 2001. 144 Seiten. Diese Arbeit analysiert den Bedarf an Assistenzdienstleistungen sowie weitere Aspekte der Situation von Menschen, die auf die Leistungen unseres Sozialversicherungssystems angewiesen sind. Die aufgrund von Befragungen bei 185 MS-Betroffenen gewonnenen Erkenntnisse haben zum grösseren Teil auch für Menschen mit anderen chronischen Erkrankungen und Behinderungen Gültigkeit. Die CHSS hat in ihrer Ausgabe 2/2000 (S. 88–92) über einen Teil dieser Forschungsarbeit berichtet.

Menschen mit geistiger Behinderung mischen mit. Dossier zum Thema Mitbestimmung, erstellt aufgrund der von insieme und Agogis organisierten Bieler Tagung 2000. 80 Seiten. Fr. 28.–. Enthält Referate, Ergebnisse aus Workshops, Diskussionen und Reaktionen, Dokumente in einfacher Sprache, ergänzt durch Querverweise, Kontaktadressen und Literaturhinweise. insieme-Zentralsekretariat, Postfach 827, 2501 Biel; sekretariat@insieme.ch; www.insieme.ch.