

Schwerpunkt

Handlungsfelder der Sozialhilfe

Sozialpolitik

Das sozialpolitische Profil des neuen Nationalrats

Familie, Generationen und Gesellschaft

Schulergänzende Betreuung in der Schweiz aus Eltern- und Kindersicht

Soziale Sicherheit

CHSS 6/2015



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV

Inhaltsverzeichnis Soziale Sicherheit CHSS 6/2015

Editorial	301	Sozialleistungen im europäischen Vergleich: Der Einfluss obligatorischer Abgaben (Basil Gysin, Bundesamt für Statistik)	347
Chronik Oktober/November 2015	302	Sozialversicherungen: Die wichtigsten Änderungen 2016 (Mélanie Sauvain, Bundesamt für Sozialversicherungen)	353
Schwerpunkt			
Unterstützung in wirtschaftlichen Notlagen: Der grundrechtliche Anspruch auf Sozial- und Nothilfe (Eva Maria Belser, Thea Bächler, Universität Freiburg i.Ü.)	307	Familie, Generationen und Gesellschaft	
Handlungsbedarf bei der Sozialhilfe aus Sicht des Bundes (Joana Guldemann, Bundesamt für Sozialversicherungen)	313	Schulergänzende Betreuung in der Schweiz aus Eltern- und Kindersicht (Susanne Stern, INFRAS)	356
Reformen und neue Herausforderungen für die Sozialhilfe (Felix Wolffers, Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, Sozialamt der Stadt Bern)	316	Invalidenversicherung	
Koordination der Sozialhilfe im Rahmen der SODK (Peter Gomm, Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren)	322	Die Invalidenversicherung im Spannungsfeld zwischen Medizin und Recht (Doris Aebi, IV-Stelle Kanton Bern)	361
Wieviel Handlungsspielraum und Einfluss bleiben den Gemeinden in der Sozialhilfe? (Reto Lindegger, Schweizerischer Gemeindeverband)	326	Gesundheit	
Sozialhilfe in den Städten ist gelebter Alltag (Nicolas Galladé, Katharina Rüegg, Städteinitiative Sozialpolitik)	330	Ein Vergleich der kurativen und präventiven Gesundheitskosten von 2002 und 2012 (Markus Kaufmann, Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren)	363
Kanton Waadt: Eingliederungseinkommen statt Sozialhilfe (Pierre-Yves Maillard, Gesundheits- und Sozialdepartement, Kanton Waadt)	334	Parlament	
Die Sozialhilfe in Zahlen: 2005–2014 (Marc Dubach, Thomas Priester, Bundesamt für Statistik)	338	Parlamentarische Vorstösse	367
Sozialpolitik		Gesetzgebung (Vorlagen des Bundesrats)	369
Das sozialpolitische Profil des neuen Nationalrats (Jan Fivaz, Smartvote)	342	Daten und Fakten	
		Sozialversicherungsstatistik	370
		Agenda (Tagungen, Seminare, Lehrgänge)	372
		Wichtige Masszahlen der Beruflichen Vorsorge	373
		Literatur	375
		Jahresinhaltsverzeichnis 2015	378

Besuchen Sie uns unter www.bsv.admin.ch



«Dass die Stärke des Volkes sich misst am Wohl des Schwächeren»



Suzanne Schär
Chefredaktorin

Mit diesen Worten endet die Präambel der Bundesverfassung (BV). Anschliessend halten diverse Artikel individuelle und gesamtgesellschaftliche Verantwortlichkeiten zur Existenzsicherung und zum Gemeinwohl fest. Mit unterschiedlicher Verbindlichkeit stecken sie die potenziellen Handlungsfelder der Sozialhilfe ab. Allerdings ist Letztere im Verfassungstext nicht explizit verankert. Geltend machen kann der Einzelne gegenüber dem Bund lediglich ein Anrecht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV) und dieser überlässt es den Kantonen, wie sie die Unterstützung Bedürftiger organisieren wollen (Art. 115 BV).

Ausgehend von der aktuellen Kompetenzregelung in der Existenzsicherung kennt die Schweiz 26 Sozialhilfegesetze, die sich in ihrer Normierungsdichte, ihrem Leistungsumfang und der Lastenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden unterscheiden. Gemeinsam ist ihnen jedoch, dass sie stets mehr umfassen als blosser Nothilfe. Einen schweizweiten Orientierungsrahmen hat die Sozialhilfe in den Richtlinien der schweizerischen Sozialhilfekonferenz (SKOS). Als Fachverband gehören ihr die zentralen Akteure der Sozialhilfe an. Neben allen Kantonen

sind dies die meisten Gemeinden, aber auch private Organisationen und der Bund.

Kaum ein anderer Zweig der sozialen Sicherheit ist in den letzten Jahren ähnlich kontrovers diskutiert worden wie die Sozialhilfe. Steigende Kosten, die angemessene Höhe des Grundbedarfs sowie der fehlende Abgleich mit anderen bedarfsabhängigen Leistungen stehen dabei im Mittelpunkt des Interesses. Viele Gemeinwesen beklagen eine steigende Sozialhilfequote, deren Kosten andere Budgetposten zu verdrängen drohen. Insbesondere in Kantonen, die keinen interkommunalen Lastenausgleich kennen, wird ferner eine Art negativer Wettbewerb der Gemeinden bei der Abwendung von Sozialhilfekosten beobachtet. Dabei, so die gängige Interpretation, senken diese den Grundbedarf unter den von der SKOS empfohlenen Schwellenwert, um kostspielige Fälle zum Umzug in eine andere Gemeinde zu bewegen oder von einer Niederlassung abzuhalten.

In seinem Bericht vom Februar 2015 über ein Rahmengesetz in der Sozialhilfe anerkannte der Bundesrat die Notwendigkeit, die Sozialhilfe in einen landesweit verbindlichen Rahmen einzubinden. Da sich die Kantone gegen ein Rahmengesetz des Bundes für die Sozialhilfe ausgesprochen haben, überlässt es der Bundesrat ihnen, den notwendigen verbindlichen Rahmen für die Sozialhilfe zu definieren. Die von der SKOS vorbereitete Teilreform der Richtlinien wird durch die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) in zwei Etappen genehmigt und den Kantonen auf Anfang 2016 bzw. 2017 zur Umsetzung empfohlen.

Die Sozialhilfe steht im Mittelpunkt der vorliegenden «Sozialen Sicherheit». Wir haben Vertreterinnen und Vertreter zentraler Akteure gebeten, uns darzulegen, wo sie derzeit die grössten Herausforderungen sehen, wie sie mit diesen umgehen und wie die anstehenden Aufgaben in Zukunft bewältigt werden sollen.

Arbeit

Arbeitsangebot: Zunahme der Erwerbstätigen und der Erwerbslosenquote

Gemäss den Erhebungen des Bundesamtes für Statistik (BFS) ist die Zahl der Erwerbstätigen in der Schweiz zwischen dem 3. Quartal 2014 und dem 3. Quartal 2015 um 1,1 Prozent gestiegen. Bei der Erwerbslosenquote gemäss Definition des Internationalen Arbeitsamtes (ILO) war in der Schweiz im gleichen Zeitraum ein leichter Anstieg von 4,8 auf 4,9 Prozent zu verzeichnen. In der EU ist die Erwerbslosenquote von 9,8 auf 9,0 Prozent gesunken (www.statistik.admin.ch → Themen → 03 – Arbeit und Erwerb).

Gesamtarbeitsvertragliche Lohnabschlüsse 2015

Die unterzeichnenden Sozialpartner der Gesamtarbeitsverträge (GAV) haben für das Jahr 2015 eine nominale Effektivlohnerhöhung von schätzungsweise 0,8 Prozent beschlossen. Davon werden 0,3 Prozentpunkte generell und 0,5 Prozentpunkte individuell zugesichert. Die Mindestlöhne wurden gemäss Bundesamt für Statistik (BFS) um 0,7 Prozent angehoben (www.statistik.admin.ch → Themen → 03 – Arbeit und Erwerb).

Kontingente für Erwerbstätige aus Drittstaaten

Der Bundesrat hat am 11. November die Höchstzahlen für das Jahr 2016 für gut qualifizierte Arbeitskräfte aus Ländern ausserhalb der EU/EFTA festgesetzt. Gleichzeitig hat er die Höchstzahlen für Dienstleistungserbringer aus der EU/EFTA freigegeben. Beide Kontingente bleiben unverändert. Die entsprechende Teilrevision der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) tritt am 1. Januar 2016 in Kraft (www.admin.ch).

Lage auf dem Arbeitsmarkt im Oktober 2015

Gemäss den Erhebungen des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) waren Ende Oktober 2015 141 269 Arbeitslose bei den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) eingeschrieben, 3043 mehr als im Vormonat. Die Arbeitslosenquote stieg damit von 3,2 Prozent im September 2015 auf 3,3 Prozent im Berichtsmonat. Gegenüber dem Vorjahresmonat erhöhte sich die Arbeitslosigkeit um 8872 Personen (+6,7%) (www.seco.admin.ch).

Lehrstellenmarkt bleibt stabil

Wie bereits die April-Erhebung vermuten liess, hat das Lehrstellenangebot bis Ende August 2015 weiter zugenommen (+14 000). Am Stichtag 31. August 2015 boten die Unternehmen hochgerechnet 94 000 Lehrstellen an. Davon wurden 85 500 vergeben und 8 500 konnten nicht besetzt werden. Das zeigen die Hochrechnungen des Lehrstellenbarometers, die das LINK-Institut im Auftrag des Staatssekretariates für Bildung, Forschung und Innovation SBFI erstellt hat (www.sbf.admin.ch → Themen → Berufsbildung → berufliche Grundbildung → Lehrstellenbarometer).

Neue Verordnung zur Arbeitszeiterfassung

Der Bundesrat hat am 4. November die Arbeitszeiterfassung den Realitäten der heutigen Arbeitswelt angepasst. Er beschloss die Einführung von Art. 73a und 73b in die Verordnung 1 zum Arbeitsgesetz (ArGV 1). Diese neuen Bestimmungen ermöglichen es, unter klar definierten Bedingungen Abweichungen von der detaillierten Arbeitszeiterfassungspflicht zu vereinbaren. Damit wird die Rechtssicherheit wieder hergestellt, die Unternehmen werden administrativ entlastet und der Vollzug des Arbeitsgesetzes im Interesse von Arbeitgebern und Arbeitnehmern ge-

stärkt. Die Revision tritt per 1. Januar 2016 in Kraft (www.seco.admin.ch).

Gesundheit

Bundesrat vereinheitlicht Anforderungen an das Gesundheitspersonal

Die Qualität der Ausbildung und der Ausübung der Gesundheitsberufe soll gefördert werden. Der Bundesrat will dies für die Berufe der Fachhochschulen mit einem neuen Gesundheitsberufegesetz sicherstellen. Er hat am 18. November die entsprechende Gesetzesvorlage, die vom EDI und dem WBF ausgearbeitet wurde, an das Parlament überwiesen (www.gesbg.admin.ch).

Elektronisches Patientendossier: Bund und Kantone treiben die Umsetzung voran

Das elektronische Patientendossier soll möglichst rasch eingeführt werden. Dies hat der Dialog Nationale Gesundheitspolitik am 20. November an seiner Sitzung bekräftigt. Bund und Kantone wollen die dazu notwendigen rechtlichen Grundlagen auf Anfang 2017 in Kraft setzen (www.bag.admin.ch → Themen → Gesundheitspolitik → Strategie eHealth Schweiz).

Gesundheitskosten betragen knapp 70 Mrd. Franken

Die Ausgaben für das Gesundheitswesen betragen 2013 insgesamt 69,2 Milliarden Franken und damit 2,5 Prozent mehr als im Vorjahr. Die Ausgaben pro Person stiegen auf 713 Franken (+9 Franken) pro Monat. Das Verhältnis der Gesundheitsausgaben zum Bruttoinlandprodukt stieg auf 10,9 Prozent. Dies sind die Ergebnisse der neuesten definitiven Zahlen des Bundesamts für Statistik (BFS) zu den Kosten und zur Finanzierung des Gesundheitswesens (www.statistik.admin.ch → 14 – Gesundheit).

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Gesundheitsbereich dauerhaft ermöglichen

In grenznahen Regionen soll im Gesundheitswesen künftig dauerhaft grenzüberschreitend zusammengearbeitet werden können. Der Bundesrat hat zuhanden des Parlamentes eine entsprechende Gesetzesänderung verabschiedet. Weiter sollen alle in der Schweiz Versicherten im ambulanten Bereich ihren Arzt wie auch andere Leistungserbringer in der ganzen Schweiz frei wählen können, ohne dass ihnen dabei finanzielle Nachteile entstehen (www.bag.admin.ch → Themen → Krankenversicherung → Revisionen der Krankenversicherung → KVG Anpassungen mit internationalem Bezug).

Krankenversicherungsprämien-Index 2015

Der Krankenversicherungsprämien-Index (KVPI) verzeichnet für das Prämienjahr 2015 ein Wachstum von 2,5 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Der KVPI erreicht damit einen Indexstand von 173,3 Punkten (Basis 1999=100). Anhand des KVPI lässt sich die Auswirkung der Prämienentwicklung auf das Wachstum des verfügbaren Einkommens schätzen. Gemäss der KVPI-Modellrechnung des Bundesamtes für Statistik (BFS) beeinflussen 2015 die steigenden Prämien das Wachstum des verfügbaren Durchschnittseinkommens um 0,2 Prozentpunkte (www.statistik.admin.ch → 14 – Gesundheit).

Nationale Strategie gegen Antibiotikaresistenzen

Die Wirksamkeit von Antibiotika soll langfristig gesichert und die Resistenzbildung eingedämmt werden. Mit diesem Ziel hat der Bundesrat am 18. November eine breit abgestützte nationale Strategie gegen Antibiotikaresistenzen verabschiedet. Übermässig und unsachgemäss eingesetzte Antibiotika beschleunigen die Entwicklung resistenter Keime,

die für Mensch und Tier problematisch sein können (www.bag.admin.ch → Themen → Krankheiten und Medizin → Antibiotikaresistenz).

Nationale Strategie Sucht

Der Bundesrat hat die Nationale Strategie Sucht verabschiedet. Sie beruht auf den aktuellen Programmen im Bereich Drogen, Alkohol und Tabak und berücksichtigt auch neue Formen von Sucht. Ziel der Strategie ist es, Suchterkrankungen zu verhindern, suchtgefährdete Menschen frühzeitig zu unterstützen und den betroffenen Menschen die notwendige Hilfe zukommen zu lassen. Der Bundesrat hat das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) beauftragt, bis Ende 2016 einen Massnahmenplan zu entwickeln (www.bag.admin.ch → Themen → Alkohol, Tabak, Drogen, Nationale Strategie Sucht → Nationale Strategie Sucht).

Mehr Transparenz und verstärkte Aufsicht über die Krankenversicherer

Mit dem Krankenversicherungs-Aufsichtsgesetz wird die Aufsicht über die Krankenversicherer verstärkt und gleichzeitig die Transparenz erhöht. Am 18. November hat der Bundesrat die dazugehörige Verordnung verabschiedet. Das Gesetz ermöglicht den Krankenversicherern unter anderem, übermässige Reserven abzubauen und somit zugunsten der Versicherten tiefere Prämien anzubieten. Gesetz und Verordnung treten am 1. Januar 2016 in Kraft (www.bag.admin.ch → Krankenversicherung → Revisionen der Krankenversicherung → Aufsicht über die Krankenversicherung).

Restfinanzierung von Pflegeleistungen soll klarer geregelt werden

Für Pflegekosten, die ausserhalb des Wohnkantons einer Person anfallen, fehlt eine präzise Regelung. Es ist derzeit nicht klar, welcher Kanton für die Restfinanzierung zuständig ist. In einem Bericht an das Parlament beleuchtet der Bundesrat mögliche Lö-

sungen. Er verzichtet aber auf einen Gesetzesvorschlag, da das Parlament bereits daran ist, die Frage zu klären (www.bag.admin.ch → Themen → Krankenversicherung → Publikationen → Berichte).

Rückerstattungen der Krankenkassen an die Versicherten

Versicherte, die ihre medizinischen Leistungen zunächst selbst bezahlen, erhalten das Geld von ihrer Krankenkasse in durchschnittlich zehn Tagen rückerstattet. Es gibt aber grosse Unterschiede zwischen den einzelnen Kassen. Dies zeigt eine Auswertung des Bundesamtes für Gesundheit (www.bag.admin.ch → Themen → Krankenversicherung → Statistiken → Analysen und Beiträge).

Sozialmedizinische Betreuung 2014: Aufenthalt in Alters- und Pflegeheimen

Die Kosten für die Leistungen in Alters- und Pflegeheimen (APH) beliefen sich 2014 auf 9,5 Milliarden Franken. Dies entspricht im Schnitt 8700 Franken pro Monat und Bewohnerin bzw. Bewohner. Fast zwei Drittel dieser Kosten mussten die Bewohnerinnen und Bewohner selber tragen, während Kantone und Versicherer 16 bzw. 19 Prozent übernahmen. Die Kosten für die Dienste der Spitex (Hilfe und Pflege zu Hause) waren fast fünfmal niedriger als jene für die Betreuung in APH (2 Milliarden Franken). Dies sind einige Ergebnisse der Statistik der Hilfe und Pflege zu Hause (Spitex-Statistik) und der Statistik der sozialmedizinischen Institutionen (SOMED) 2014 des Bundesamtes für Statistik (BFS) (www.statistik.admin.ch → 14 – Gesundheit).

Tabakproduktegesetz: Jugendliche besser schützen

Das neue Tabakproduktegesetz (TabPG) hat das Ziel, die Bevölkerung und insbesondere die Jugendlichen vor den negativen Folgen des Tabakkonsums zu schützen. In seiner Botschaft an die eidgenössischen Räte

te schlägt der Bundesrat daher vor, den Verkauf von Tabakwaren an Minderjährige zu verbieten. Das Gesetz sieht zudem eine strengere Regelung im Bereich Werbung und Sponsoring für Zigaretten und andere Tabakprodukte vor. Der Bundesrat erachtet diese Bestimmungen als ausgewogen. Sie gehen weniger weit als die Gesetzgebung der meisten europäischen Länder. Aus wirtschaftlicher Sicht weist das neue Gesetz eine positive Bilanz von jährlich mehreren Hundert Millionen Franken für die Allgemeinheit und die Unternehmen auf (www.bag.admin.ch → Themen → Alkohol, Tabak, Drogen, Nationale Strategie Sucht → Tabak → Tabakproduktegesetz).

Gleichstellung

Gleichberechtigter Zugang zu Justiz für Frauen: Internationale Konferenz in Bern

Bundesrat Alain Berset eröffnete am 15. Oktober die internationale Konferenz des Europarats zum gleichberechtigten Zugang zu Justiz für Frauen. Rund 170 Fachleute aus über 40 Ländern trafen sich in Bern, um Erfahrungen auszutauschen und Massnahmen zu diskutieren (www.ebg.admin.ch).

Lohnungleichheit: Unternehmen sollen regelmässig Lohnanalysen durchführen

Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber mit 50 oder mehr Mitarbeitenden sollen gesetzlich dazu verpflichtet werden, in ihrem Unternehmen alle vier Jahre eine Lohnanalyse durchzuführen. Die innerhalb des Betriebs vorgenommene Lohnanalyse sollen sie durch externe Kontrollstellen überprüfen lassen, anschliessend müssen sie die Mitarbeitenden über das Ergebnis dieser Kontrolle informieren. Der Bundesrat hat dazu am 18. November die Vernehmlassung zur Än-

derung des Gleichstellungsgesetzes (GIG) eröffnet (www.ejpd.admin.ch).

Lohnungleichheit: Statistische Messmodelle des Bundes laut Expertenstudie geeignet

Die vom Bund angewandten statistischen Modelle sind aus wissenschaftlicher Sicht anerkannt und geeignet, um Lohnungleichheit zwischen Frauen und Männern zu messen. Zu diesem Ergebnis kommt der Bericht «Überprüfung der statistischen Methoden des Bundes betreffend die Lohnungleichheit von Frau und Mann», den der Bundesrat am 18. November verabschiedet hat (www.ebg.admin.ch → Dokumentation → Publikationen → Publikationen zu Gleichstellung im Erwerbsleben).

Migration

Asylstatistik: 3. Quartal 2015

Die Schweiz verzeichnete von Anfang Juli bis Ende September 2015 total 12 339 Asylgesuche. Europa sah sich im dritten Quartal 2015 mit den grössten Migrationsbewegungen seit Ende des Zweiten Weltkriegs konfrontiert. Insgesamt wurden in den EU- und EFTA-Staaten mehr als 400 000 Asylsuchende registriert. Aufgrund der Witterung nehmen die Gesuchszahlen ab November voraussichtlich wieder ab. Die Situation bleibt jedoch sowohl in Europa als auch in der Schweiz angespannt (www.bfm.admin.ch).

Ausländerstatistik: 3. Quartal 2015

Ende September 2015 lebten 1 987 706 Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz. 68 Prozent der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung stammen aus den EU-28/EFTA-Staaten. Der Wanderungssaldo lag im dritten Quartal 2015 bei 54 281 Personen und ist somit im Vergleich zum Vorjahr um 3,9 Prozent gesunken (www.bfm.admin.ch).

Bewältigung der aktuellen Asylsituation

In Anbetracht der ansteigenden, hohen Asylgesuchseingänge und der damit verbundenen Herausforderungen für Bund und Kantone sind am 13. November die Vorstände der zuständigen kantonalen Konferenzen mit der Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) zu einer Lageanalyse zusammengekommen. Dabei haben die Partner bekräftigt, dass sie die enge operative Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen fortführen und haben die jeweiligen Aufgaben definiert. Nach übereinstimmender Einschätzung befindet sich die Schweiz heute in einer besonderen, angespannten Lage – welche jedoch noch nicht erfordert, den Sonderstab Asyl einzusetzen. Allerdings ersuchen die kantonalen Konferenzen den Bundesrat, die Einsetzung des Sonderstabs Asyl an die EJPD-Vorsteherin sowie an den Vorsteher des Verteidigungsdepartements (VBS) zu delegieren, damit der Beschluss kurzfristig ausgelöst werden könnte (www.ejpd.admin.ch).

Bürgerrechtsverordnung: Note ungenügend

2014 hat das Parlament ein neues Bürgerrechtsgesetz geschaffen, welches die Einbürgerung in vielerlei Hinsicht erschwert. Auch die Verordnung zu diesem Gesetz erhält von der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen EKM keine guten Noten: zu viel Ermessensspielraum, zu kompliziert, zu wenig transparent (www.ekm.admin.ch).

Recht

Neues Kindesunterhaltsrecht

Kinder unverheirateter Eltern haben künftig beim Unterhalt dieselben Rechte wie Kinder von Ehepaaren. Der Bundesrat hat am 4. Novem-

ber entschieden, die entsprechende Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) auf den 1. Januar 2017 in Kraft zu setzen. Die Bestimmungen betreffend Massnahmen zur Sicherung von Vorsorgeguthaben bei Vernachlässigung der Unterhaltspflichten sowie die Verordnung über die Inkassohilfe werden zu einem späteren Zeitpunkt in Kraft gesetzt (www.bj.admin.ch).

Sozialpolitik

EKKJ: Eine Schweiz für die Jungen

«Die Stärke der Gemeinschaft misst sich am Wohl der Kinder und Jugendlichen... Inspiriert von der Präambel der Bundesverfassung hat die Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ) die Akteure der Kinder- und Jugendpolitik am 10. November zu einer nationalen Tagung eingeladen. Die Ergebnisse der Befragung »Ich und meine Schweiz« waren Ausgangspunkt für die Gruppengespräche und für die Podiumsdiskussion. Die EKKJ hat mit einer Stellungnahme und der Vision 2035 für eine junge Schweiz ihre Überlegungen und Anregungen eingebracht. Bundesrat Alain Berset, Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern, sprach sich in seiner Rede für eine starke Jugendpolitik aus (www.edi.admin.ch).

Forderungen von Familien an das Parlament

Die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen

EKFF feierte am 14. November ihren 20. Geburtstag. Anlässlich ihres Jubiläums hat die ausserparlamentarische Kommission zwanzig Familien aus der ganzen Schweiz eingeladen. Nach einer thematischen Einführung von Massimo Rocchi suchten die Familien gemeinsam nach Antworten auf die Frage, wie sie Beruf und Familie vereinbaren und vor welchen Problemen und Herausforderungen sie stehen. Die Anliegen der Familien wurden dem Nationalratspräsidenten, Stéphane Rossini, übergeben. Im Rahmen des Jubiläums veröffentlicht die EKFF ebenfalls ihre neue Studie »Schulergänzende Betreuung aus Eltern- und Kindersicht« (www.bsv.admin.ch).

Volksinitiative gegen die «Heiratsstrafe»

Der Bundesrat hat am 17. November seine Stellungnahme zur Volksinitiative »Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe« vorgelegt, über die am 28. Februar 2016 abgestimmt wird. Zusammen mit dem Parlament empfiehlt er die Initiative zur Ablehnung (www.efd.admin.ch).

Sozialversicherungen

Berufliche Vorsorge: Der Mindestzinssatz wird auf 1,25 Prozent gesenkt

Die Tiefzinspolitik der Notenbanken hat die Rendite der Bundesobligationen auf rekordtiefe Werte sinken lassen. Die Verzinsung der 7-jährigen Bundesobligationen lag Ende August bei minus 0,38 Prozent.

Weltweit tiefe Zinsen lassen sich auch im Bereich der Anleihen beobachten. Die Aktienmärkte haben sich im 2014 zwar positiv entwickelt, in diesem Jahr jedoch sind die Schwankungen in der Entwicklung von Aktien und Anleihen hoch und die Performance ungenügend. Aus diesen Gründen hat der BR beschlossen, den Mindestzinssatz auf 1,25 Prozent zu senken (www.bsv.admin.ch).

Hinterlassenen- und Invalidenrenten: keine Anpassung

Die Hinterlassenen- und Invalidenrenten, die vor 2012 entstanden sind, werden mit der nächsten AHV-Rentenerhöhung, also frühestens auf den 1. Januar 2017, angepasst. Diejenigen Renten, für die das BVG keinen periodischen Teuerungsausgleich vorschreibt, werden entsprechend den finanziellen Möglichkeiten der Vorsorgeeinrichtung angepasst. Das oberste Organ der Vorsorgeeinrichtung entscheidet jährlich darüber, ob und in welchem Ausmass die Renten angepasst werden (Art. 36 Abs. 2 BVG) (www.bsv.admin.ch).

Unfallversicherung: Neuansetzung der Referendumsfrist

Zur Änderung vom 25. September 2015 des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung (UVG) (Unfallversicherung und Unfallverhütung) wurde im Bundesblatt vom 27. Oktober 2015 eine Berichtigung publiziert (BBl 2015 7575). Mit Publikation der Berichtigung wird die Referendumsfrist für diese Gesetzesänderung neu ausgelöst. Die neu angesetzte Referendumsfrist läuft bis am 4. Februar 2016 (www.bk.admin.ch).

Handlungsfelder der Sozialhilfe



Quelle: Nationales Programm gegen Armut

Der folgende Schwerpunkt gibt einen Einblick in die Handlungsfelder der Sozialhilfe. Aus unterschiedlichem Blickwinkel machen sich die Autorinnen und Autoren Gedanken zur Zielsetzung der Sozialhilfe und zur geeigneten Organisationsform. Sie beurteilen ihren Handlungsspielraum und benennen den Reformbedarf sowie mögliche Lösungsansätze. Die nachfolgende Tour d'Horizon bietet Überlegungen zum grundrechtlichen Anspruch auf Not- und Sozialhilfe und gibt Einblick in die Position des Bundesrats. Vertreterinnen und Vertreter von SKOS und SODK sowie des Gemeinde- und Städteverbands beurteilen das Potenzial der laufenden Revision der SKOS-Richtlinien und denken darüber nach, wie eine lösungsorientierte und tragfähige Sozialhilfe strukturiert und organisiert sein sollte. Schliesslich umreisst der Kanton Waadt seine Sozialhilfestrategie, die eine enge, kantonale koordinierte Zusammenarbeit aller mit der sozialen Sicherung befassten Akteure anstrebt.

Unterstützung in wirtschaftlichen Notlagen: Der grundrechtliche Anspruch auf Sozial- und Nothilfe

Das Verfassungsrecht legt die Zuständigkeiten und Grundsätze fest, innerhalb derer Bund, Kantone und Gemeinden die Sicherung der Existenz zu gestalten und zu entwickeln haben. Es lässt gleichzeitig föderalistische Vielfalt zu, beschränkt sie aber auch durch programmatische Pflichten des Gesetzgebers und justiziable Ansprüche des Einzelnen. Dieser Text liefert einen Beitrag zur Klärung der verfassungs- und völkerrechtlichen Rahmenbedingungen der Sozial- und der Nothilfe in der Schweiz.



Eva Maria Belser
Universität Freiburg i. Ü.



Thea Bächler

Die schweizerische Bundesverfassung¹ beruht auf den Prinzipien der Eigenverantwortung des Einzelnen und der Solidarität der Gemeinschaft. Einerseits hat jede Person in erster Linie selbst die Verantwortung für sich wahrzunehmen (Art. 6 BV) und erst dann Anspruch auf staatliche Existenzsicherung, wenn sie nicht in der Lage ist, für sich selbst zu sorgen (Art. 12 BV); ausserdem soll

alles, was Bund und Kantone zur Verwirklichung der Sozialziele unternehmen, die persönliche Verantwortung und private Initiative nur ergänzen, nicht ersetzen (Art. 41 BV). Andererseits stellt bereits die Präambel der Verfassung klar, dass sich die Stärke des Volkes am Wohl der Schwachen misst und setzt damit ein deutliches Zeichen gegen eine Gesellschaft, in der die Schere zwischen Reichen, Gesunden sowie Erfolgreichen und Armen, Gebrechlichen und Marginalisierten immer weiter aufgeht.² Die Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt und eine möglichst grosse Chancengleichheit unter den Bürgerinnen und Bürgern gehören zu den Zwecken der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Art. 2 BV); der Anspruch auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV), die Sozialziele (Art. 41 BV), die Zuständigkeiten des Bundes im Bereich der sozialen Sicherheit (Art. 111 ff. BV) sowie die Erwähnung der Unterstützung Bedürftiger durch den Wohnsitzkanton (Art. 115 BV) bestätigen die sozialstaatliche Ausrichtung der Verfassung.³

In welchem Verhältnis Eigenverantwortung und Solidarität im Einzelnen zueinander stehen, ergibt sich jedoch nicht unmittelbar aus der Verfassung, sondern aus dem gestützt auf die Verfassung erlassenen Gesetzesrecht und seiner Anwendung. Wohl nicht zuletzt, weil es sich beim Sozialhilferecht um ein kantonales Rechtsgebiet handelt und dieses während langer Zeit eher der freiwilligen Unterstützung als der rechtlich gebotenen Existenzsicherung zugeordnet wurde, sind die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen, innerhalb derer die Sozialhilfe zu gestalten und zu entwickeln ist, bis anhin weitgehend vernachlässigt worden. Entsprechend unklar sowie teilweise umstritten sind die grundrechtlichen Ansprüche, die Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügler geltend machen können, das Verhältnis von Not- und Sozialhilfe sowie die Rechte und Pflichten der Kantone und Gemeinden, die Sozialhilfe ausrichten, verweigern, kürzen oder einstellen. Der vorliegende Text zielt deshalb darauf ab, einige der verfassungs- und völkerrechtlichen Rahmenbedingungen der Sozialhilfe zu klären.

Völker- und verfassungsrechtliche Normen zur Sicherung der Existenz

Völker- und verfassungsrechtliche Normen begründen entweder justiziable Rechte, die der oder die Einzelne vor Gerichten durchsetzen kann, oder programmatische Pflichten, die vom Gesetzgeber umzusetzen sind. Die Schweiz zeichnet sich im Bereich der sozialen Sicherheit

1 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101); im Folgenden BV

2 Vgl. dazu etwa Lit. Belser 2015, N 37: «Jede Verschlechterung der Situation der Schwachen, z.B. der Sozialhilfebezügler, Arbeitslosen, Invaliden, Kinderreichen, Alleinerziehenden, Working Poor oder der Personen mit prekärerem Aufenthalt in der Schweiz, führt nach diesem Konzept zu einer Schwächung des Volkes insgesamt, während eine Verbesserung des Wohls dieser Personengruppen das Volk als Ganzes stärkt».

3 Zum Begriff der sozialen Sicherheit vgl. Lit. Gysin, S. 68 ff.; zu den Sozialhilfenormen der Kantonsverfassungen u.a.: Art. 213 KV GE; § 39 KV AG; Art. 95 KV SO.

durch grosse Zurückhaltung aus, wenn es um die Anerkennung justiziabler Pflichten geht und tendiert dazu, von lediglich programmatischen Pflichten auszugehen.

Programmatische Pflichten

Die Allgemeine Menschenrechtserklärung anerkennt ein Recht jedes Menschen auf soziale Sicherheit und einen Anspruch darauf, dass der Staat Massnahmen zur Verwirklichung all jener wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte ergreift, «die für seine Würde und die freie Entwicklung seiner Persönlichkeit unentbehrlich sind».⁴ Eine verbindliche Ausgestaltung hat dieser Anspruch im UN-Sozialpakt gefunden: Danach erkennen die Vertragsstaaten das Recht eines jeden auf soziale Sicherheit (Art. 9 BV) und «auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie an, einschliesslich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung, sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen» (Art. 11 BV).⁵ Schon bei der Ratifikation des Vertrags hatte der Bundesrat jedoch in seiner Botschaft darauf hingewiesen, dass die Pflichten des UN-Sozialpakts – im Unterschied zu zahlreichen Pflichten des UN-Zivilpakts⁶ – lediglich programmatischer Natur seien und keine justiziablen Rechte begründen würden.⁷

Auch bei der Nachführung der Bundesverfassung im Jahre, 1999 wurde entschieden, die völkerrechtlich garantierten Menschenrechte nicht als Grundrechte in die Verfassung aufzunehmen, sondern lediglich als Sozialziele (Art. 41 BV). Diese sind zwar für Bund und Kantone verbindlich, doch lassen sich aus ihnen keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen ableiten (Art. 41 Abs. 4 BV). Versäumen es der eidgenössische oder die kantonalen Gesetzgeber, sich dafür einzusetzen, dass jede Person an der sozialen Sicherheit teilhat (Art. 41 Abs. 1 lit. a BV), so sind zwar Verfassung wie auch UN-Sozialpakt verletzt, das gesetzgeberische Versäumnis bleibt aber rechtlich folgenlos.⁸ Diese Haltung wird bis auf Weiteres auch vom Bundesgericht vertreten, das – gestützt auf den Willen des Verfassungsgebers und die Meinungsäusserungen des Bundesrats – die Justiziabilität des UN-Sozialpakts und der Sozialziele ablehnt und die soziale Sicherheit von der Sphäre des Rechts in jene der Politik verweist.⁹

Dieser Standpunkt wird von internationalen Gremien und von der schweizerischen Lehre allerdings zunehmend kritisiert. Vor allem der Überwachungsausschuss des UN-Sozialpakts und der UNO-Menschenrechtsrat weisen die Schweiz mit zunehmendem Nachdruck darauf hin, dass auch der Sozialpakt subjektive Rechte des Einzelnen begründe, die von Gerichten durchzusetzen seien.¹⁰ In der Lehre wird insbesondere geltend gemacht, dass wirtschaftliche und soziale Rechte neben der progressiv zu verwirklichenden Schicht durchaus einen justiziablen Kern aufwiesen und dass auch programmatische Ver-

pflichtungen verbindlich seien und den Staat zu Massnahmen verpflichteten.¹¹

Auch auf der Ebene des regionalen Menschenrechtssystems zeigt sich jedoch, dass die Schweiz an der Zerteilung zwischen justiziablen politisch-bürgerlichen und lediglich programmatischen wirtschaftlich-sozial-kulturellen Menschenrechten bis auf Weiteres festhalten will. So hat sich die Schweiz zwar im Bereich der EMRK¹² der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte unterworfen, aber die Zusatzprotokolle zu Recht auf Bildung und zum allgemeinen Diskriminierungsverbot nicht ratifiziert und die Unterzeichnung der Europäischen Sozialcharta abgelehnt.¹³

Justiziable Rechte

Ein minimaler Anspruch auf soziale Sicherheit ist in der Bundesverfassung als einklagbares Recht des Einzelnen verankert. Das Recht auf Existenzsicherung (Art. 12 BV) gewährleistet allerdings keinen Anspruch auf Sozialhilfe, sondern auf Nothilfe bzw. «auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind».¹⁴ Aufgrund der Bundesverfassung sind denn auch nur jene Leistungen gerichtlich einklagbar, die einen Menschen «vor einer unwürdigen Betteexistenz bewahren»,¹⁵ nicht dagegen andere Leistungen, die für die Entfaltung der Persönlichkeit von Bedeutung wären. Bei der Konkretisierung dieses Anspruchs haben die Gerichte aber den anderen Grundrechten, den Sozialzielen und den völkerrechtlichen Verpflichtungen (namentlich dem Anspruch auf eine

4 Art. 22 AEMR, vgl. auch Art. 25 AEMR, wonach die Vertragsstaaten jedem Menschen «ein Recht auf einen Lebensstandard, der seine und seiner Familie Gesundheit und Wohl gewährleistet», garantieren.

5 Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (SR 0.103.1)

6 Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte (SR 0.103.2)

7 *Botschaft betreffend den Beitritt der Schweiz zu den beiden internationalen Menschenrechtspakten von 1966 und zu einer Änderung des Bundesrechtspflegegesetzes vom 30. Januar 1991*, BBl 1991, 1189

8 Statt vieler *Lit. Gächter/Werder* 2015b, N 11 und N 25 m.w.H.

9 Vgl. etwa BGE 120 Ia 1, E. 5 sowie BGE 135 I 161, E. 2.2; BGE 130 I 113, E. 3.3 und BGE 126 I 240 E 2.c.

10 Vgl. WSK-Ausschuss, *Staatenbericht Schweiz 2008*, Ziff. 40; *30 Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Switzerland*, 28. Mai 2008, UN Doc. A/HRC/8/41, Ziff. 20; *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review – Addendum, Switzerland*. Vgl. *Lit. Künzli et al.* 2013, N 205 m.w.H.

11 Vgl. *Lit. Künzli et al.* 2014, S. 27 ff. m.w.H.

12 Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101)

13 Ferner Europäische Sozialcharta vom 18.10.1961, SEV Nr. 035 (von der Schweiz unterzeichnet am 6. Mai 1976, nie ratifiziert), bzw. Europäische Sozialcharta (revidiert) vom 3. Mai 1996, SEV Nr. 163 (von der Schweiz weder unterzeichnet noch ratifiziert) sowie Empfehlung Nr. R (2000) 3 des Ministerkomitees des Europarates.

14 Siehe unten.

15 BGE 121 I 367 E. 2c sowie BGE 138 V 310 E. 2.1

stetige Verbesserung der Lebensbedingungen) Rechnung zu tragen.¹⁶

Die kantonalen Sozialhilfegesetze weisen in Bezug auf die individuelle Einklagbarkeit des Anspruchs auf Sozialhilfe sehr unterschiedliche Regelungen auf; im Ergebnis sehen aber sämtliche Kantone Verpflichtungen zur Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen vor, die über die Nothilfe hinausgehen.¹⁷

Es ist deshalb davon auszugehen, dass die schweizerische Rechtsordnung neben dem justiziablen Anspruch auf Nothilfe der Bundesverfassung auch einklagbare Rechte auf Sozialhilfe des kantonalen Rechts anerkennt.¹⁸ Entgegen offizieller Verlautbarungen des Bundes kommt die Schweiz damit ihren aus dem Sozialpakt fließenden Minimalverpflichtungen nach und kennt justiziable Rechte auf Not- und auf Sozialhilfe.¹⁹

Über diese Ansprüche hinaus sind für den Bereich der Sozial- und der Nothilfe sämtliche anderen, durch Verfassung und Völkerrecht geschützten Grund- und Menschenrechte von Bedeutung, die den Staat binden und die er zu verwirklichen hat. Diese können – im Bereich der Sozial- und Nothilfe wie in jedem anderen Bereich der staatlichen Tätigkeit – gerichtlich durchgesetzt werden. Wer Sozialhilfe ausrichtet, kürzt oder verweigert, hat sich namentlich an das Gebot der Rechtsgleichheit und des Handelns nach Treu und Glauben zu halten (Art. 8 Abs. 1 und Art. 9 BV) und muss sich jeder Diskriminierung enthalten (Art. 8 Abs. 2 BV), er darf Freiheitsrechte, wie die persönliche Freiheit, die Berufs- oder die Niederlassungsfreiheit (Art. 10 Abs. 2, Art. 27 Abs. 2 und Art. 24 BV) nur einschränken, wenn diese Einschränkung im öffentlichen Interesse liegt sowie gesetzlich vorgesehen und verhältnismässig ist (Art. 36 BV), ist verpflichtet, die Privatsphäre zu wahren und für den Schutz persönlicher Daten zu sorgen (Art. 13 BV) und muss die Verfahrensrechte, namentlich den Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) beachten. Diese Grundrechte bilden den Massstab, an dem die Zulässigkeit von Auflagen und Bedingungen sowie die Rechtmässigkeit von Kürzungen und Einstellungen der Sozialhilfe zu messen sind.²⁰

16 *Lit.* Belser/Waldmann, S. 37 f.

17 Vgl. BGE 121 I 367 E. 2b sowie *Lit.* Künzli et al. 2014, S. 28 ff. und S. 41. f.

18 Vgl. dazu unten.

19 *Lit.* Künzli et al. 2014, S. 28 ff. und S. 41. f.

20 Vgl. dazu ausführlich *Lit.* Akkaya, S. 24 ff.

21 BGE 121 I 367. Vgl. dazu statt vieler *Lit.* Möschi Payot, N 39.8.

22 BGE 121 I 367 E. 2c. Zu Umfang und Art der Nothilfe ausführlicher vgl. *Lit.* Gächter/Werder 2015a, N 1 ff.

23 Zu den Anspruchsvoraussetzungen ausführlich *Lit.* Amstutz, S. 17 ff.

24 BGE 121 I 367 E. 2d. Vgl. *Lit.* Müller, N 33

25 BGE 131 I 166 E. 3.1. Vgl. *Lit.* Gächter/Werder 2015a, N 38 ff.

26 BGE 138 V 310 E. 2.1. Vgl. *Lit.* Wizent, S. 111

Der Anspruch auf Sicherung der Existenz

Die Bundesverfassung begründet einen allen Menschen zustehenden Anspruch auf Existenzsicherung, der zwar nach den Umständen auszugestaltet ist, aber keinerlei Einschränkungen zulässt (Anspruch auf Nothilfe). Aufgrund der Leitplanken des Völker- und Verfassungsrechts ergibt sich aus dem kantonalen Recht darüber hinaus ein Anspruch auf Sozialhilfe, der unter bestimmten Voraussetzungen gekürzt werden kann (Anspruch auf Sozialhilfe).

Der Anspruch auf Nothilfe

Im Jahre 1995 hat das Bundesgericht in einem bahnbrechenden Entscheid ein ungeschriebenes Grundrecht auf Hilfe in Notlagen anerkannt.²¹ Es hielt fest, dass «die Sicherung elementarer menschlicher Bedürfnisse wie Nahrung, Kleidung und Obdach» eine Bedingung menschlicher Existenz und Entfaltung und zugleich unentbehrlicher Bestandteil eines rechtsstaatlichen und demokratischen Gemeinwesens sei. Zwar sei kein Mindesteinkommen, wohl aber ein Minimum an zum Leben unerlässlicher Geld- oder Naturalleistungen gerichtlich durchsetzbar, denn was eine unabdingbare Voraussetzung eines menschenwürdigen Lebens darstelle, sei «hinreichend klar erkennbar und der Ermittlung in einem gerichtlichen Verfahren zugänglich».²²

Als Grundrecht mit engem Bezug zur Menschenwürde steht das Recht auf Existenzsicherung voraussetzungslos allen Menschen zu, die sich kurz- oder langfristig auf schweizerischem Territorium aufhalten. Namentlich können auch Ausländerinnen und Ausländer, ohne Rücksicht auf ihren ausländerrechtlichen Status, einen Anspruch auf minimale staatliche Leistungen geltend machen.²³

Dies schliesst jedoch nach Bundesgericht Differenzierungen nicht aus: «Wer in der Schweiz (als Schweizer oder Ausländer) niedergelassen ist, hat andere Unterstützungsbedürfnisse als derjenige, der bei einem kurzfristigen Aufenthalt in Not gerät oder bei dem noch nicht feststeht, ob er (z.B. als Asylbewerber) in der Schweiz bleiben kann oder nicht.»²⁴

Art. 12 BV garantiert alle Mittel, «die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind». Die Bestimmung konkretisiert damit die Menschenwürde und stellt wie diese eine Kerngehaltsgarantie dar, die unantastbar ist.²⁵ Voraussetzung des Anspruchs ist, dass sich die betroffene Person – aus welchen Gründen auch immer – in einer wirtschaftlichen Notlage befindet und nicht in der Lage ist, auf zumutbare Weise für sich selbst aufzukommen (namentlich nicht durch die Aufnahme einer Arbeit oder die Teilnahme an einem Wiedereingliederungsprogramm).²⁶

Zu den Leistungen der Nothilfe gehört nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung – und im Einklang mit den völkerrechtlichen Garantien – hinreichende und ange-

messene Nahrung, saubere und dem Klima angepasste Kleidung, ein trockenes und bei Bedarf geheiztes Obdach mit sanitären Anlagen und eine medizinische Grundversorgung.²⁷

Ob darüber hinaus auch sozialen Bedürfnissen Rechnung zu tragen ist, namentlich nach Kommunikation und Integration, ist umstritten.²⁸ Es liegt aber auf der Hand, dass die Befriedigung dieser Bedürfnisse für eine menschenwürdige Existenz unabdingbar ist, sobald ein Mensch sich nicht nur für ein paar Tage, sondern während längerer Zeit in einer Notlage befindet. Je länger die Nothilfe dauert, umso mehr nähern sich deshalb ihre Leistungen jenen der Sozialhilfe an.

Der Anspruch auf Sozialhilfe

Auf den ersten Blick regelt die Bundesverfassung in Bezug auf die Sozialhilfe nur die kantonale Zuständigkeit.²⁹ Nach Art. 115 BV werden Bedürftige von ihrem Wohnkanton unterstützt. Der altertümliche Begriff der «Bedürftigen» wurde im Verfassungstext bewusst beibehalten, um Personen, die von der kantonalen Sozialhilfe unterstützt werden, einerseits von jenen abzugrenzen, die Ansprüche auf die Leistungen der Sozialversicherungen geltend machen können, und andererseits von jenen Personen, denen lediglich ein Anspruch auf Nothilfe zukommt.³⁰ Schon die Begrifflichkeit macht damit deutlich, dass es sich bei der Sozialhilfe um eine soziales Sicherheitsnetz handelt, das Personen auffängt, die sich in einer wirtschaftlichen Notlage befinden und keine oder keine ausreichenden Ansprüche auf Leistungen der eidgenössischen Sozialversicherungen (mehr) gelten machen können, das aber Leistungen vorsieht, die über das hinausgehen, was die Nothilfe als letztes Auffangnetz sichert.³¹

Der Bundesgesetzgeber hat im Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG) festgehalten, dass sich die Unterstützung von Auslandsschweizern, Asylsuchenden, Flüchtlingen, Schutzbedürftigen, vorläufig Aufgenommenen und Staatenlosen nicht nach kantonalen Sozialgesetzgebung, sondern nach Erlassen des Bundes richtet.³² Indem die Bundesgesetzgebung je nach ausländerrechtlichem Status unterschiedliche Leistungen vorsieht (Nothilfe, erweiterte Nothilfe, reduzierte Sozialhilfe oder Sozialhilfe) wirft sie dann Fragen in Bezug auf das Gleichbehandlungsgebot auf, wenn sie Differenzierungen vorsieht, die keinen sachlichen Zusammenhang zur Existenzsicherung aufweisen. Der Bundesgesetzgeber hat ausserdem die Frage geregelt, welcher Kanton für Bedürftige zuständig ist und wie Unterstützungskosten unter den Kantonen zu ersetzen sind. Um negativen Wettbewerb zwischen den Kantonen zu verhindern, statuiert das Gesetz namentlich ein Abschiebeverbot: Danach dürfen Behörden einen Bedürftigen nicht veranlassen, aus dem Wohnkanton wegzuziehen (Art. 10 Abs. 1 ZUG).

Art. 115 BV schafft weder eine Zuständigkeit des Bundes, ein Rahmengesetz zur Sozialhilfe zu entlassen, noch begründet er einen subjektiven bundesrechtlichen Anspruch auf Sozialhilfeleistungen.³³ Die neuere Lehre geht aber mehrheitlich davon aus, dass der Bestimmung eine Verpflichtung der Kantone zu entnehmen ist, Bedürftige zu unterstützen und Sozialhilfe auszurichten.³⁴ Danach sind die Kantone aufgrund des Völkerrechts und der Sozialziele ausdrücklich sowie aufgrund von Art. 115 BV stillschweigend verpflichtet, sozialhilferechtliche Ansprüche zu vermitteln, die über das als Nothilfe definierte Minimum von Art. 12 BV hinausgehen.³⁵ Die Kantone kommen dieser Verpflichtung, wie gezeigt, in ihrer sozialhilferechtlichen Praxis auch nach.

Während die Nothilfe alle Menschen voraussetzungslos vor einer «unwürdigen Betteexistenz» bewahrt, gewährleistet die Sozialhilfe ein soziales Existenzminimum, welches den unterstützten Personen einen Handlungsspielraum eröffnen und ihnen ermöglichen soll, an der Gesellschaft teilzuhaben und ihre übrigen verfassungsmässig garantierten Grundrechte in Anspruch zu nehmen.³⁶ Sie hat nach SKOS-Richtlinien, an denen sich sämtliche Kantone orientieren, das Ziel, nicht nur «die Existenz bedürftiger Personen» zu sichern, sondern auch «ihre wirtschaftliche und persönliche Selbstständigkeit» zu fördern und «die soziale und berufliche Integration» zu gewährleisten.³⁷

Soweit die Leistungen der Sozialhilfe über jenen der Nothilfe liegen, sind Kürzungen grundsätzlich möglich, wenn sie den grundrechtlichen und rechtsstaatlichen Anforderungen entsprechen.³⁸ So ist es etwa nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung zulässig, Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger durch Leistungskürzungen zu sanktionieren, wenn sie verhältnismässige und zumutbare Auflagen nicht erfüllen.³⁹ Eine Einstellung der Sozialhilfe trotz wirtschaftlicher Bedürftigkeit ist dagegen nur verfassungskonform, wenn an deren Stelle die Nothilfe tritt. Es ist allerdings nicht zu übersehen, dass in diesem

27 Für einen Überblick zu den Leistungen der Kantone vgl. *Lit. Belser/Waldmann*, S. 41 ff.

28 *Lit. Wizent*, S. 42, S. 112; *Lit. Müller*, N 28, 30 m.w.H.; a.M. *Lit. Waldmann*, S. 356 f.

29 *Lit. Mösch Payot*, N 39.5

30 AB NR 1998 1005 f.; *Lit. Gächter/Filippo*, N 8 und N 16

31 *Lit. Mösch Payot*, N 39. 2 f.

32 Art. 1 Abs. 3 Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger vom 24. Juni 1977 (SR 851.1)

33 Vgl. statt vieler *Lit. Egbuna Joss / Belser*, S. 2.

34 *Lit. Riedi Hunold*, N 3 ff.; *Lit. Biaggini*, N 4

35 Statt vieler *Lit. Gächter/Filippo*, N 20

36 *Lit. Egbuna Joss / Belser*, S. 2

37 Kapitel A.1. Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe

38 Vgl. *Lit. Akkaya*, S. 64; Ursprung.

39 BGE 139 I 218 E. 3.5

Weiterführende Literatur

- Akkaya, Gülcan, *Grund- und Menschenrechte in der Sozialhilfe; Ein Leitfaden für die Praxis*, Luzern 2015
- Amstutz, Katrin, «Anspruchsvoraussetzungen und -inhalt», in *Das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen, Menschenwürdige Überlebenshilfe oder Ruhekissen für Arbeitsscheue?*, hg. von Carlo Tschudi, Bern 2005
- Belser, Eva Maria und Bernhard Waldmann, «Nothilfe; «Ein Recht mit unbestimmtem Inhalt?»», in *Soziale Sicherheit – Soziale Unsicherheit, FS Erwin Murer*, hg. von Gabriela Riemer-Kafka und Alexandra Rumo-Jungo, Bern 2010
- Belser, Eva Maria, *Basler Kommentar zur Präambel der BV*, Basel 2015
- Biaggini, Giovanni, *Komm. BV, Art. 115*, Zürich 2007
- Egbuna Joss, Andrea und Eva Maria Belser, «Ein Rahmengesetz für die Sozialhilfe?, Institutionelle Überlegungen zum Harmonisierungsbedarf in einem grundrechtssensiblen Rechtsbereich», in *SKMR-Newsletter*, Nr. 26 vom 19. Mai 2015
- Gächter, Thomas und Gregori Werder, *Basler Kommentar zu Art. 12 BV*, hg. von Bernhard Waldmann, Eva Maria Belser und Astrid Epiney, Basel 2015 (Gächter/Werder 2015a)
- Gächter, Thomas und Gregori Werder, *Basler Kommentar zu Art. 41 BV (Sozialziele)*, hg. von Bernhard Waldmann, Eva Maria Belser und Astrid Epiney, Basel 2015 (Gächter/Werder 2015b)
- Gächter, Thomas und Martina Filippo, *Basler Kommentar zu Art. 115 BV*, hg. von Bernhard Waldmann, Eva Maria Belser und Astrid Epiney, Basel 2015
- Gysin, Charlotte, *Der Schutz des Existenzminimums in der Schweiz*, Diss. Basel, Basel/Genf/München 1999
- Künzli, Jörg et al., «Umsetzung der Menschenrechte in der Schweiz; Eine Bestandesaufnahme im Bereich Freiheit, Polizei und Justiz», in *Schriftenreihe SKMR*, Bern 2013
- Künzli, Jörg et al., *Die Anerkennung justiziabler Rechte im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte durch das Bundes- und das kantonale Recht (SKMR-Studie)*, Bern 2014
- Mösch Payot, Peter, «Sozialhilfe», in *Recht der Sozialen Sicherheit, Sozialversicherungen, Opferhilfe, Sozialhilfe, Beraten und Prozessieren*, hg. von Sabine Steiger-Sackmann und Hans-Jakob Mosimann, Basel 2014
- Müller, Lucien, *St. Galler Kommentar zu Art. 12 BV*, hg. von Bernhard Ehrenzeller et al., Zürich/Basel/Genf 2014
- Riedi Hunold, Dorothea, *St. Galler Kommentar zu Art. 115 BV*, hg. von Bernhard Ehrenzeller et al., Zürich/Basel/Genf 2014
- Waldmann, Bernhard, «Das Recht auf Nothilfe zwischen Solidarität und Eigenverantwortung», in *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht* 107/2006
- Wizent, Guido, *Die sozialhilferechtliche Bedürftigkeit, Ein Handbuch*, Diss. Basel, Zürich/St. Gallen 2014

Bereich viele Fragen offen sind. So ist es nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung etwa möglich, keine Nothilfe zu leisten, wenn eine Person zumutbare Anstrengungen verweigert, sich selbst aus einer Notlage zu befreien.⁴⁰ Ob daraus geschlossen werden kann, dass einer Person, die sich beruflichen oder sozialen Integrationsmassnahmen widersetzt, nicht von einer menschenwürdigen Betelexistenz zu bewahren ist, bleibt dennoch fraglich. Weiterer Abklärung bedarf auch das Verhältnis der (allenfalls gekürzten) Sozialhilfe zu den Leistungen, die gestützt

auf Bundesrecht an Asylsuchende, Flüchtlinge, Schutzbedürftige und vorläufig Aufgenommene ausgerichtet werden. Aus Sicht des Verfassungs- und des Völkerrechts wäre es wünschenswert, dass sich die Höhe der Leistungen und die Bedingungen, unter denen sie ausgerichtet werden, weniger am ausländerrechtlichen Status orientieren würden als an den Bedürfnissen der jeweiligen Personen und ihren Familien, an der Dauer der Unterstützung, an den beruflichen, sozialen und gesundheitlichen Verhältnissen sowie am Verhalten des Betroffenen. Koordinationsbedarf besteht aber nicht nur im Verhältnis zwischen den unterschiedlichen Regimen der Sozial- und der Nothilfe, sondern auch im Verhältnis zu den

40 Vgl. Bundesgerichtsurteil 2P. 147/2002 vom 4. März 2003.

eidgenössischen Sozialversicherungen und zum ersten und zweiten Arbeitsmarkt.

Schlussbemerkung

Die Sozialhilfe als soziales Netz unter dem Netz der Sozialversicherungen und die Nothilfe als sog. letztes Netz sind aufgrund steigender Langzeitarbeitslosigkeit, Leistungskürzungen im Bereich der Sozialversicherungen und Migration vor wachsende Herausforderungen gestellt. Weil sich der damit verbundene Druck sehr ungleich auf den Bund und die für die Unterstützung Bedürftiger in der Schweiz zuständigen Kantone und Gemeinden auswirkt und die verschiedenen Akteure auf unterschiedliche, teilweise umstrittene Weise auf die zunehmenden Ausgaben und die steigende Komplexität der Sozialhilfefälle reagieren, erscheint es als geboten, jenen rechtlichen Massstäben und Gestaltungsschranken vermehrt Aufmerksamkeit zu schenken, die sich aus dem übergeordneten Recht der Verfassung und dem Völkerrecht ergeben. Das Verfassungsrecht legt die Zuständigkeiten, Grundsätze und Regeln fest, die sämtliche staatlichen Akteure bei der Ausgestaltung und Ausrichtung der Sozial- und Nothilfe zu beachten haben und die gleichzeitig föderalistische Vielfalt zulassen und durch materielle Vorgaben beschränken. Diese Leitplanken gilt es zu nutzen, bevor dem Druck nach Harmonisierung bzw. Vereinheitlichung des Sozialhilferechts nachgegeben oder nach einer weiteren Differenzierung der Leistungen nach Herkunft, Wohnsitz, ausländerrechtlichem Status, beruflichen Wiedereingliederungschancen, Alter oder Verhal-

ten der Sozialhilfebezügerinnen und Sozialhilfebezügerinnen stattgegeben wird.

Die Revision der SKOS-Richtlinien und ihre Verabschiedung durch die Konferenz der Kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren erleichtern einerseits die Koordination, werfen andererseits aber auch neue Fragen auf. Es ist unübersehbar, dass die Reduktion der Leistungen für junge Erwachsene und Grossfamilien sowie die Integrationszulagen, die nur noch für Leistungen anerkannt werden sollen, welche die Chancen auf eine erfolgreiche Integration erhöhen oder erhalten,⁴¹ zu einer Annäherung der Sozialhilfe an die Nothilfe führen und sich damit die Dringlichkeit erhöht, den minimalen Anspruch auf Leistungen, der allen Menschen garantiert ist, weiter zu klären.

41 Medienmitteilung Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK), «Erste Etappe der Richtlinienrevision abgeschlossen» vom 21.9.2015

Prof. Dr. iur. Eva Maria Belser, Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Vizedirektorin des Instituts für Föderalismus, Mitglied der Direktion des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte, Rechtswissenschaftliche Fakultät Universität Freiburg i. Ü.
E-Mail: evamaria.belser@unifr.ch

Thea Bächler, MLaw, Doktorandin SNF, Institut für Föderalismus, Rechtswissenschaftliche Fakultät Universität Freiburg
E-Mail: thea.baechler@unifr.ch

Handlungsbedarf bei der Sozialhilfe aus Sicht des Bundes

Der Bundesrat spricht sich für einen schweizweit verbindlichen Rahmen für die Sozialhilfe aus. Dabei stützt er sich auf die Analysen im Bericht «Ausgestaltung der Sozialhilfe und der kantonalen Bedarfsleistungen», welchen er im Februar 2015 verabschiedet hat. Der Bundesrat sieht die Kantone in der Pflicht und wird die Weiterentwicklung verfolgen.



Joana Guldemann
Bundesamt für Sozialversicherungen

Die Sozialhilfe ist in kantonalen Zuständigkeit. Mit den Empfehlungen der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (Richtlinien der SKOS) besteht jedoch schweizweit ein einheitlicher Orientierungsrahmen. Aufgrund ihrer wichtigen Rolle im System der sozialen Sicherheit wird eine verbindliche Regelung der Sozialhilfe, aber auch der Existenzsicherung auf Bundesebene immer wieder politisch aufgegriffen. Damit soll die Sozialhilfe in ihrer existenzsichernden Rolle und ihren Aufgaben gestärkt und die Gleichbehandlung von Personen in der Sozialhilfe in der ganzen Schweiz sichergestellt werden.

Die Forderung nach einem schweizweit verbindlichen Rahmen für die Sozialhilfe gewann 2014 an Aktualität. Aufgrund ihrer schlechten Finanzlage beschlossen einzelne Kantone und Gemeinden Abweichungen von den Richtlinien der SKOS und einzelne Gemeinden traten aus der Konferenz aus. Verlieren die SKOS-Richtlinien ihre Bedeutung als schweizweiter, wenn auch unverbind-

licher Orientierungsrahmen, besteht die Gefahr, dass die Leistungen der Sozialhilfe und deren Ausgestaltung auf interkantonaler Ebene und gegebenenfalls auch innerhalb der Kantone unkoordiniert weiterentwickelt werden. Dies würde unter anderem zu nicht objektiv begründbaren Unterschieden zwischen den Leistungsbeziehenden führen und damit die Sozialhilfe schwächen.

Der Bundesrat sieht Handlungsbedarf und die Kantone in der Pflicht

In seinem Bericht «Ausgestaltung der Sozialhilfe und der kantonalen Bedarfsleistungen. Handlungsbedarf und -möglichkeiten»,¹ zeigte der Bundesrat im Februar 2015 auf, wo er in der Sozialhilfe derzeit Diskussions- und Handlungsbedarf feststellt. Kern des Berichts ist eine umfassende Analyse der Ausgestaltung und Organisation der Sozialhilfe, die unter Einbezug der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), des Gemeindeverbands, der Städteinitiative Sozialpolitik und der SKOS erarbeitet wurde. Gestützt darauf, kommt der Bundesrat zum Schluss, dass die Sozialhilfe, als tragende Säule der sozialen Sicherheit, in ihrer Rolle und ihren Aufgaben zu stärken ist. Deshalb spricht er sich dafür aus, die Grundzüge der Sozialhilfe gesamtschweizerisch in einem verbindlichen Rahmen zu regeln. Dadurch soll gewährleistet werden, dass Sozialhilfebeziehende – wie die Leistungsbeziehenden der Sozialversicherungen – schweizweit in gleicher Weise behandelt werden.

Die Akteure, welche in die Analyse einbezogen worden waren, wurden auch um eine Stellungnahme gebeten. Sie waren übereinstimmend der Meinung, dass die Sozialhilfe einen landesweiten Rahmen braucht. Dabei sprachen sich die SKOS und die Städteinitiative Sozialpolitik für ein Sozialhilferahmengesetz auf Bundesebene aus. Der Gemeindeverband konnte sich eine Lösung im Sinne eines Konkordats vorstellen, forderte allerdings auch, den Gemeinden einen grösseren Handlungsspielraum einzuräumen. Demgegenüber lehnte die SODK eine Kompetenz des Bundes in der Sozialhilfe auf Verfassungsstufe sowie ein Rahmengesetz ab. Um die Sozialhilfe dennoch zu stärken, beschlossen die SODK und die SKOS, dass Letztere ihre Richtlinien reformiert und diese künftig von der SODK verabschieden lässt.

Der Bundesrat nahm 2014 die Position der SODK zur Kenntnis und begrüßte die Bestrebungen, die SKOS-Richtlinien verbindlicher zu verankern. Da sich

¹ In Beantwortung des Postulats «Rahmengesetz für die Sozialhilfe» der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats (SGK-N): www.parlament.ch → Curia Vista Geschäftsdatenbank → Nr. 13.4010

die Kantone gegen eine Verfassungsgrundlage und ein Rahmengesetz des Bundes ausgesprochen haben, überlässt es der Bundesrat ihnen, den notwendigen verbindlichen Rahmen für die Sozialhilfe zu definieren. Aufgrund der wichtigen Aufgabe, welche diese in der sozialen Sicherheit wahrnimmt, wird der Bund die Entwicklungen in der Sozialhilfe aber weiterhin verfolgen. Im Nationalen Dialog Sozialpolitik – einem halbjährlich stattfindenden Austauschtreffen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden – lässt sich das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) jeweils über die Reform und deren Umsetzung informieren.

Grundzüge eines einheitlichen Rahmens aus Sicht des Bundesrates

In seinem Bericht erläutert der Bundesrat, die Aspekte, die seines Erachtens in einem gesamtschweizerischen Rahmen verbindlich festzuschreiben sind. Dabei unterscheidet er zwischen Elementen, welche zu vereinheitlichen und solchen, die zu harmonisieren sind. Zu Ersteren gehören jene Aspekte, welche die Sozialhilfe grundsätzlich charakterisieren. Eine Harmonisierung müssten demgegenüber jene Elemente erfahren, die – bedingt durch den Föderalismus – objektiv begründete Unterschiede aufweisen. Diese könnten beispielsweise auf kantonale unterschiedliche Lebenshaltungskosten zurückzuführen sein. Um auch hier eine gewisse Einheitlichkeit zu erreichen, sind aber Grundsätze oder Mindestnormen festzuschreiben. Im Weiteren sieht der Bundesrat Koordinationsbedarf zwischen der Sozialhilfe und anderen Leistungssystemen wie der Arbeitslosen- und der Invalidenversicherung sowie allfälligen kantonalen Bedarfsleistungen.

Vereinheitlichen

In seinem Bericht nennt der Bundesrat vier Aspekte, welche zu vereinheitlichen sind, und zeigt die möglichen Stossrichtungen auf.

- **Definition:** Eine mehrheitsfähige Definition kann sich an den Zielen der Sozialhilfe orientieren, wie sie in den SKOS-Richtlinien festgehalten sind: «Sozialhilfe sichert die Existenz bedürftiger Personen, fördert ihre wirtschaftliche und persönliche Selbstständigkeit und gewährleistet die soziale und berufliche Integration.»²
- **Funktion:** Die Sozialhilfe kann als zweckorientiertes System verstanden werden, das Bedarfssituationen ursachenunabhängig abdeckt und als unterstes Netz der sozialen Sicherheit subsidiär die Teilnahme und Teilhabe an der Gesellschaft sichert.
- **Anspruchsvoraussetzungen:** Hier sind die Rechte, Pflichten und Sanktionen zu regeln. Festzulegen ist dabei auch, inwiefern das Recht auf Sozialhilfe an Bedingungen geknüpft werden kann.

- **Grundbedarf für den Lebensunterhalt** (Ernährung, Kleider etc.): Analog zu den SKOS-Richtlinien ist auch beim Grundbedarf eine Mindesthöhe zu bestimmen. Als Grundlage hierfür bedarf es einer Vereinheitlichung der Bemessungselemente und der Äquivalenzskala. In diesem Rahmen ist ebenfalls festzuhalten, inwiefern bzw. unter welchen Bedingungen bezogene Leistungen zurückerstattet werden müssen.

Harmonisieren

Drei Aspekte der Sozialhilfe sind aus Sicht des Bundesrates zu harmonisieren. Hierzu sind entsprechende Grundsätze festzulegen.

• Leistungsarten:

- Bei der *persönlichen Hilfe* ist festzuhalten, dass diese eine zweckmässige professionelle soziale Begleitung umfasst.
- Bei der *materiellen Hilfe* ist festzulegen, welche Leistungen zusätzlich zum Grundbedarf für den Lebensunterhalt auszurichten sind. Das sind erstens die anrechenbaren Wohnkosten sowie die medizinische Grundversorgung und zweitens die situationsbedingten Leistungen.
- Auch im Hinblick auf die *soziale und berufliche Integration* brauchen die Kantone genügend Spielraum für die Entwicklung von Massnahmen, die ihren strukturellen und wirtschaftlichen Voraussetzungen entsprechen. Um die Chancengleichheit der Sozialhilfebeziehenden zu garantieren, müssen aber gleichwohl Grundsätze festgeschrieben werden. Dazu gehört ein Anreizsystem, das Integrations- und Ausbildungsbemühungen oder Erwerbsarbeit belohnt (Zulage und Freibeträge). Festzulegen sind des Weiteren die Bedingungen, unter denen eine Arbeit aufgenommen oder an einer Integrationsmassnahme teilgenommen werden muss. Schliesslich ist auch die Pflicht der Sozialämter festzuhalten, in Zusammenarbeit mit anderen Anbietern von Eingliederungsmassnahmen, zweckmässige Massnahmen bereitzustellen.
- **Organisation:** Festzuschreiben sind Aspekte wie die Mindestgrösse von Sozialdiensten, die Anforderungen an die Zusammensetzung der Sozialhilfebehörden und die Qualifikation des Personals. Dadurch sollen die Qualität, Effizienz und Transparenz gesichert und die Chancengleichheit beim Zugang zu den Sozialdiensten und den Leistungen gewährleistet werden.
- **Verfahren:** Neben der Form des Leistungsgesuchs und der Verfügung müssen auch die Informationsübermitt-

² Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe. Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe. Empfehlungen zuhanden der Sozialhilfeorgane von Bund, Kantonen, Gemeinden und Organisationen der privaten Sozialhilfe, Bern 2015, A-I. www.skos.ch → SKOS-Richtlinien → Richtlinien konsultieren (Stand 26.10.2015)

lung und die Mittel zur Informationsbeschaffung für die Beschlussfällung (Untersuchungen, Kontrolle, Überwachung) harmonisiert werden. Des Weiteren sind die entsprechenden Rechte und Pflichten der am Verfahren beteiligten Personen und Behörden festzuschreiben und die Rechtsmittel (Einsprachen und Beschwerden) aufeinander abzustimmen.

Koordinieren

Um die Kohärenz der sozialen Sicherheit als Ganzes sicherzustellen, muss die Sozialhilfe mit den anderen Leistungssystemen koordiniert sein. Hierfür ist die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Institutionen zu vereinfachen, indem beispielsweise Grundsätze für die interinstitutionelle Zusammenarbeit (z.B. zum Informationsaustausch) festgelegt werden. Ziel ist es, die Sozialhilfe auf die gleiche Stufe zu stellen wie die Invaliden- und Arbeitslosenversicherung.

Des Weiteren ist die Koordination der Sozialhilfe mit den anderen kantonalen Bedarfsleistungen wie beispielsweise der individuellen Prämienverbilligung anzustreben. Diesbezüglich sind eine einheitliche Definition des massgebenden Einkommens und der Unterstützungseinheit sowie die Regelung der Abfolge der Leistungen wünschenswert. Auch die Vermeidung systembedingter Einkommenseinbussen (Schwelleneffekten) wäre anzustreben.

Regelungsmöglichkeiten auf nationaler Ebene

Mit Rücksicht auf das politische System bestehen grundsätzlich zwei Möglichkeiten, um der Sozialhilfe schweizweit einen verbindlichen Rahmen zu geben. Entweder erfolgt eine Regelung auf Bundesebene oder aber auf interkantonaler Ebene.

Wesentliche Gestaltungselemente des schweizerischen Bundesstaats sind der Föderalismus und die Subsidiarität.

Gesetze, Regelungen und deren Vollzug sollen soweit als möglich auf lokale Bedürfnisse zugeschnitten werden. Der Bund hat den Kantonen möglichst grosse Gestaltungsfreiheit zu belassen (Art. 46 Abs. 3 BV). Auf Bundesebene sollen nur jene Aufgaben normiert werden, welche einer einheitlichen Regelung bedürfen, um beispielsweise allzu heterogenen kantonalen Ordnungen entgegenzuwirken (Art. 43a Abs. 1 BV, Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen NFA). Hierzu besitzt der Bund u.a. eine Grundsatz- oder eine Rahmengesetzgebungskompetenz, die es ihm erlauben, in einem spezifischen Bereich gesetzliche Grundlagen (z. B. Mindestanforderungen, Verfahren) zu erlassen – mit oder ohne seine finanzielle Beteiligung. Den Kantonen verbleibt dabei ein erheblicher Gestaltungsspielraum, der über den blossen Vollzug von Bundesrecht hinausgeht. Auch bezüglich der Sozialhilfe müsste vorgängig eine Verfassungsgrundlage geschaffen werden, welche dem Bund eine entsprechende Kompetenz einräumt (vgl. Art. 3 und Art. 42 Abs. 1 BV). Beispiele hierfür sind die Regelungen zu den Ausbildungsbeiträgen (Art. 66 Abs. 1 BV) und zur Steuerharmonisierung (Art. 129 Abs. 1 BV).

Regelungen auf interkantonaler Ebene lassen sich in einem Konkordat festschreiben. Art. 48a BV gibt dem Bund die Kompetenz, ein Konkordat auf Antrag interessierter Kantone für allgemeinverbindlich zu erklären oder die Kantone zu zwingen, einem Konkordat beizutreten. Sollte – entgegen der derzeitigen politischen Diskussion – das Interesse bestehen, dem Bund diese Kompetenz auch für die Sozialhilfe zu übertragen, müsste Artikel 48a BV entsprechend ergänzt werden.

Joana Guldimann, Dr. phil. I., wissenschaftliche Mitarbeiterin
Geschäftsfeld Familien, Generationen und Gesellschaft, BSV
E-Mail: joana.guldimann@bsv.admin.ch

Reformen und neue Herausforderungen für die Sozialhilfe

Die Richtlinien der Schweizerischen Sozialhilfekonferenz (SKOS) für die Bemessung der Sozialhilfe werden derzeit revidiert und neu von der Schweizerischen Sozialdirektorenkonferenz (SODK) erlassen. Neben Leistungskürzungen wurde eine Ausweitung des Sanktionsrahmens beschlossen. Um die Sozialhilfe nachhaltig zu entlasten, braucht es aber auch die gezielte Bekämpfung der Armutursachen.



Felix Wolfers
Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
und Sozialamt der Stadt Bern

Auslöser der Revision der Sozialhilferichtlinien waren Evaluationen der SKOS zur Höhe des Grundbedarfs und zur Wirksamkeit des 2005 eingeführten Anreizsystems in der Sozialhilfe. Getrieben wurden die Reformen aber auch von der teilweise heftigen Kritik in Politik und Medien am Regelwerk der SKOS. In einer Vernehmlassung bei ihren Mitgliedern klärte die SKOS den Handlungsbedarf aus Sicht der Praxis ab und erarbeitete Vorschläge zur Anpassung der Unterstützungsnormen. Wichtige Revisionspunkte betreffen junge Erwachsene und grosse Familien, das Anreizsystem und den Sanktionsrahmen (siehe Kasten). Chancenlos war demgegenüber eine Erhöhung des Grundbedarfs für Einzelpersonen und Kleinhaushalte, obschon die Erhebungen des Bundesamts für Statistik eine entsprechende Anhebung um 100 Franken pro Monat nahelegten.

Die SODK, die neu für den Erlass der Sozialhilferichtlinien zuständig ist, hat im September die erste Etappe der Revision verabschiedet und zugleich eine zweite Reformrunde beschlossen. Um die politische Legitimation der Unterstützungsnormen zu stärken, hatte die

SKOS im Frühjahr 2015 die Kompetenz zum Richtlinienenerlass der SODK übertragen.

Richtlinienrevision in zwei Etappen

Die SODK beschloss am 21. September 2015 folgende Änderungen der SKOS-Richtlinien:

- *Grosse Familien*: Der Grundbedarf wird bei Haushalten ab sechs Personen um 76 Franken pro Person und Monat reduziert. Die sechste Person und folgende erhalten eine monatliche Pauschale von 200 Franken.
- *Junge Erwachsene*: Der Grundbedarf für junge Erwachsene bis 25 Jahre mit eigenem Haushalt, die keine Ausbildung absolvieren und nicht arbeiten, wird um 20 Prozent reduziert, von 986 Franken auf 789 Franken pro Monat.
- *Sanktionen*: In schwerwiegenden Fällen kann der Grundbedarf bis zu 30 Prozent gekürzt werden (bisher: 15%).
- *Integrationszulage*: Die minimale Integrationszulage (MIZ) wird abgeschafft.

Diese Empfehlungen treten per 1.1.2016 in Kraft.

Im Rahmen einer zweiten Revisionsetappe werden folgende Bereiche überprüft und auf den 1.1.2017 neu geregelt:

- Bestimmungen über die situationsbedingten Leistungen
- Empfehlungen zur Verminderung von Schwelleneffekten
- Abgrenzung zwischen Sozialhilfe und Nothilfe¹
- Empfehlungen zu den Mietkosten

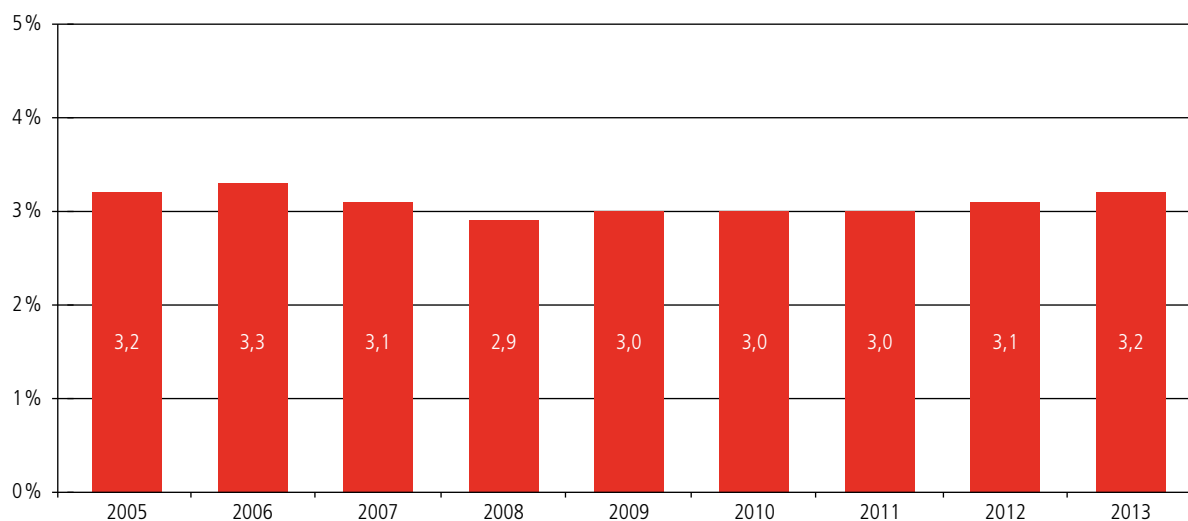
Sozialhilfe unter Druck

Die Sozialhilfe ist seit einiger Zeit unter grossem Druck. Ursachen hierfür sind einerseits teure Einzelfälle und andererseits die steigenden Kosten. Allerdings wird bei der Bewertung der Entwicklung oft übersehen, dass zwar die Fallzahlen parallel zur Bevölkerungsentwicklung steigen, die Sozialhilfequote in den letzten Jahre aber erstaunlich konstant geblieben ist. Im Landesdurchschnitt

¹ Die Sozialhilfe geht über das Recht auf Hilfe in Notlagen gemäss Art. 12 der Bundesverfassung hinaus. Es stellen sich Abgrenzungsfragen zwischen dem Anspruch auf Sozialhilfe und der Hilfe gemäss Art. 12 BV.

Konstante Sozialhilfequote in der Schweiz

G1



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik 2013

beträgt sie ca. drei Prozent, wobei beträchtliche regionale Unterschiede auszumachen sind. In grösseren Städten und in der Westschweiz ist sie teilweise deutlich überdurchschnittlich. Vor allem in Kantonen mit einem wenig ausgebauten innerkantonalen Lastenausgleich führen wachsende Aufwendungen zu vermehrten Angriffen auf die Sozialhilfe seitens der Medien und der Politik.

Für die Regelung der Sozialhilfe sind die Kantone zuständig, für deren Vollzug mehrheitlich die Gemeinden. Die meisten Kantone und Gemeinden leisten die Unterstützung professionell und wirkungsorientiert. Einzelne Gemeinden versuchen aber, den Kostendruck zu mindern und sich für Bedürftige unattraktiv zu machen. Um diese in andere Gemeinden abzudrängen, reduzieren sie ihre Leistungen oder legen tiefere Mietzinsrichtlinien und andere Zugangshindernisse fest.

Trotz lokal teilweise erheblicher Lasten ist die Sozialhilfe insgesamt gesehen kostengünstig und effizient: Mit weniger als zwei Prozent der Gesamtaufwendungen für die soziale Sicherheit in der Schweiz sichert die Sozialhilfe mehr als 250 000 Menschen in ihrer Existenz. Zum Vergleich: Die jährlichen Ausgaben von etwas mehr als zwei Mrd. Franken für die Sozialhilfe entsprechen etwa der Hälfte der Aufwendungen für die Verbilligung der Krankenkassenprämien.

Harmonisierung dank SKOS-Richtlinien

Damit Bedürftige nicht Opfer von Abschiebungen werden und ihr Recht auf Sozialhilfe nicht beschnitten wird, braucht es eine minimale schweizweite Harmonisierung der Unterstützungsleistungen. Ein Bundesgesetz, das einheitliche Richtlinien festlegt, gibt es nicht. Der Bund hat lediglich die Kompetenz, Regeln über die interkantonale Zuständigkeit zu erlassen.² Weil die Kantone auch kein Konkordat zur Harmonisierung der Sozialhilfe abgeschlossen haben, füllen seit mehr als 100 Jahren die Unterstützungsrichtlinien der SKOS das gesetzgeberische Vakuum. Verantwortliche der Armenpflege in Kantonen und Gemeinden haben sich bereits 1905 zusammengeschlossen, um landesweit gültige Standards für die Sozialhilfe zu schaffen. Einerseits sollte so eine Harmonisierung der Leistungen erreicht und andererseits die Rechtssicherheit für die Betroffenen erhöht werden. Diese Ziele gelten noch heute. Demgegenüber sind verschiedene Vorstösse zur Schaffung eines Bundesrahmengesetzes bisher erfolglos geblieben.

Auf absehbare Zeit wird es somit keine Alternative zu den SKOS-Richtlinien geben. Nach wie vor sind die Kantone aber nicht verpflichtet, diese Richtlinien anzuwenden. Daran ändert auch der nun beschlossene Erlass der Normen durch die SODK nichts. Allerdings haben die Kantone mit der Übernahme der Verantwortung für die Ausgestaltung der Unterstützungsrichtlinien signalisiert, dass sie diesen mehr Verbindlichkeit beimessen und eine minimale Harmonisierung der Unterstützungsleistungen gewährleisten wollen. Die SODK steht hier in der Verantwortung. Gelingt ihr die Durchsetzung eines gemein-

² Vgl. Art. 115 BV und das Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz, ZUG) vom 24. Juni 1977; SR 851.1

Unterschiedliche Leistungen für den Grundbedarf (Stand 2015)

T1

	Grundbedarf für eine Einzelperson	Grundbedarf für eine vierköpfige Familie (Kinder 8 und 13 Jahre)
SKOS-Richtlinien	986	2 110
Ergänzungsleistungen EL	1 608	4 091

samen Unterstützungsstandards für die Sozialhilfe nicht, muss mittelfristig der Bund ordnend eingreifen und seinerseits Normen zur Harmonisierung der Sozialhilfe erlassen. Diese Position vertritt auch der Bundesrat, welcher die fehlende Verbindlichkeit der SKOS-Richtlinien als «nicht mehr zeitgemäss» erachtet und von den Kantonen erwartet, «dass sie sich ihrer Verantwortung bewusst sind und selbst einen verbindlichen Rahmen für die Sozialhilfe definieren».³

Bewährtes Regelwerk

Die SKOS-Richtlinien⁴ haben sich im Laufe der Jahrzehnte zur zentralen Referenzgrösse der Sozialhilfe entwickelt, nicht nur für die Behörden in den Kantonen und Gemeinden, sondern auch für die Gerichte. Sie entsprechen sowohl in ihrer Entstehungsweise wie auch in ihrer Ausgestaltung einer bewährten schweizerischen Tradition. Insbesondere belassen sie den lokalen Behörden weite Ermessensspielräume und schaffen Raum für die Berücksichtigung lokaler Gegebenheiten.

Das primäre Ziel der Richtlinien ist die schweizweit einheitliche Regelung des Grundbedarfs. Demgegenüber enthalten die Normen keine Vorgaben oder Empfehlungen für die Höhe der Wohn- und Gesundheitskosten, und es ist den Kantonen und Gemeinden überlassen, hierzu sachgerechte Regelungen festzulegen. Die SKOS-Richtlinien werden von Fachpersonen der Kantone und Gemeinden erarbeitet. Damit ist sichergestellt, dass sie praxistauglich sind und die unterschiedlichen Bedürfnisse von Stadt und Land sowie der verschiedenen Landesteile angemessen berücksichtigen. Dass bei der Ausarbeitung der Normen zahlreiche Kompromisse geschlossen werden müssen, liegt dabei auf der Hand und trägt wesentlich zur breiten Akzeptanz des SKOS-Regelwerks bei.

Knapp bemessener Grundbedarf

Das Existenzminimum wird in der Schweiz unterschiedlich bemessen. Die drei wichtigsten Systeme sind das betriebsrechtliche Existenzminimum, das Existenzminimum der Ergänzungsleistungen (EL) und das sozialhilferechtliche Existenzminimum, das im Wesentlichen durch die SKOS-Richtlinien definiert wird.

Ein Vergleich der drei Existenzminima zeigt, dass die SKOS-Ansätze für den Grundbedarf unter demjenigen des betriebsrechtlichen Existenzminimums liegen und sogar deutlich tiefer sind als die EL-Ansätze (vgl. Tabelle T1). Vom Grundbedarf sind, abgesehen von der Miete und der Krankenkasse, grundsätzlich alle Ausgaben zu bestreiten. Bei entsprechendem Bedarf gibt es in der Sozialhilfe jedoch Zuschläge für situationsbedingte Leistungen, also etwa für externe Kinderbetreuung oder Erwerbsunkosten. Diese Sonderleistungen stehen häufig in der Kritik, weil sie beispielweise bei einer Fremdplatzierung von Kindern hohe Kosten verursachen können. Insgesamt machen die situationsbedingten Leistungen (ohne Platzierungs- und Gesundheitskosten) aber nur etwa sechs Prozent der gesamten Aufwendungen der Sozialhilfe aus.⁵

Eine Besonderheit der Sozialhilfe sind ihre Anreizleistungen. Arbeit soll sich auch finanziell lohnen, deshalb erhalten Personen, die ein Erwerbseinkommen erzielen, einen zusätzlichen Einkommensfreibetrag, welcher in der

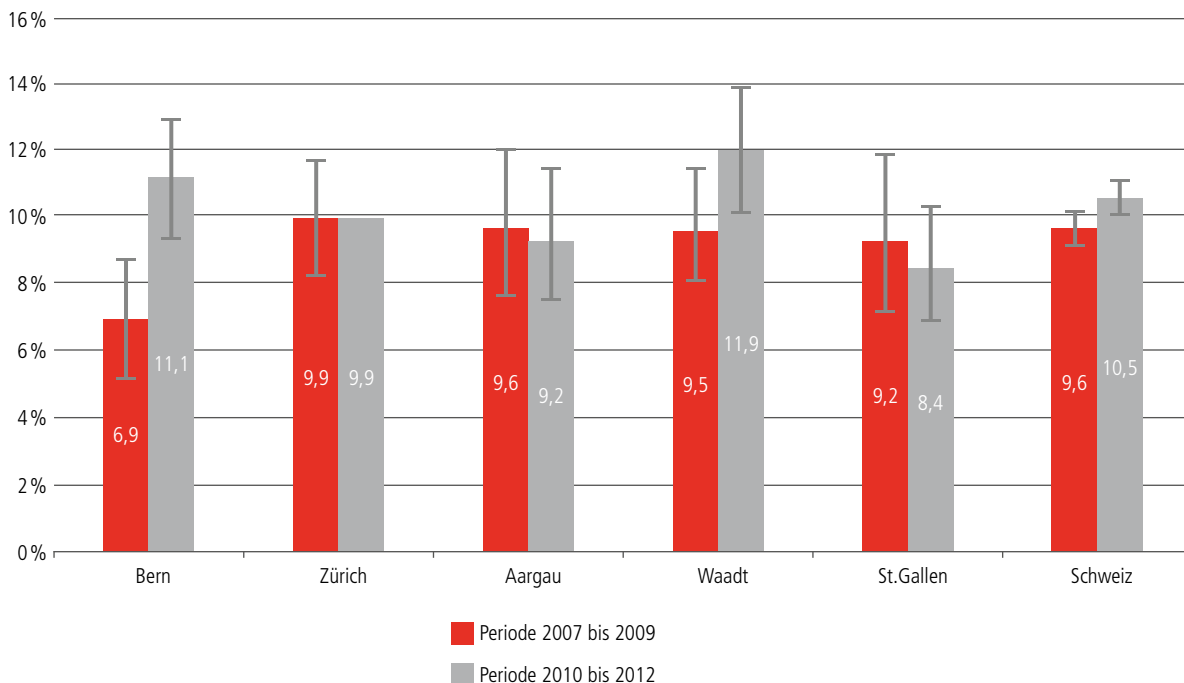
3 Bericht des Bundesrats zur Ausgestaltung der Sozialhilfe und der kantonalen Bedarfsleistungen in Beantwortung des Postulats «Rahmengesetz für die Sozialhilfe» der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats (SGK-N) vom 25. Februar 2015, S. 59 f.: www.parlament.ch → Curia Vista Geschäftsdatenbank → Nr. 13.4010

4 Abrufbar unter www.skos.ch

5 Vgl. *Berichterstattung wirtschaftliche Hilfe 2011–2013*, Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern, Bern 2014.

Erwerbslosenquoten Tiefqualifizierter (15- bis 64-Jährige)

G2



Quelle: Büro BASS, Bern 2014, Daten SAKE/BFS

Regel abhängig vom Beschäftigungsgrad ist. Wer sich besonders um seine berufliche oder soziale Integration bemüht, wer beispielsweise an einem Beschäftigungsprogramm teilnimmt, kommt in den Genuss einer Integrationszulage.⁶

Soziales Existenzminimum

Massstab für die Bemessung des Grundbedarfs sind die Lebenshaltungskosten der einkommensschwächsten Haushalte, wie sie das Bundesamt für Statistik erhebt. In die Rechnung fliessen nicht alle Güter und Dienstleistungen ein. Beispielsweise werden die Kosten für ein Motorfahrzeug oder für Ferien im SKOS-Warenkorb

nicht berücksichtigt. Allerdings soll die Sozialhilfe nicht bloss das physische Überleben, sondern ein soziales Existenzminimum gewährleisten. Gemäss den SKOS-Richtlinien umfasst dieses «nicht nur die Existenz und das Überleben, sondern auch (die) Teilhabe am Sozial- und Arbeitsleben».⁷ Wer Sozialhilfe bezieht, soll beispielsweise auch soziale Kontakte pflegen oder am Vereinsleben teilnehmen können.

In der öffentlichen Diskussion wird zuweilen kritisiert, dass sich Arbeit nicht lohne, weil eine Person in der Sozialhilfe mehr Geld erhalte, als wenn sie arbeiten würde. Für Einzelpersonen ist es offensichtlich, dass diese Aussage nicht zutrifft: Während auch in Tieflohnbranchen die Monatslöhne im Bereich von 4000 Franken liegen, erreichen die monatlichen Unterstützungsleistungen in der Sozialhilfe ca. 2300 Franken.⁸ Auch bei einem Ehepaar bewegt sich die Sozialhilfe deutlich unter einem geringen Erwerbseinkommen. Erst bei Familien mit Kindern erreichen die Sozialhilfeleistungen das Tieflohniveau. In diesem Lohnsegment führt allerdings auch eine Vollzeitbeschäftigung oft nicht zu einem existenzsichernden Einkommen. Viele Erbstätige, welche eine Familie haben, sind deshalb als Working Poor auf ergänzende Sozialhilfeleistungen angewiesen.

6 Die Höhe der Zulagen wird von den Kantonen festgelegt, die kantonalen Unterschiede sind innerhalb des von der SKOS vorgesehenen Rahmens beträchtlich. Im Kanton Bern ist der Einkommensfreibetrag nach dem Beschäftigungsgrad abgestuft und liegt bei längerfristigen Arbeitsverhältnissen bei maximal 400 Franken. Die Integrationszulage beläuft sich auf 100 Franken im Monat.

7 Ziffer A.1 der SKOS-Richtlinien

8 Das sozialhilferechtliche Existenzminimum wird immer im Einzelfall bemessen und hängt u.a. von der Höhe der Miete und der Krankenkassenprämie ab.



Quelle: Nationales Programm gegen Armut

Auffangbecken für ungelöste soziale Probleme

Obschon die Schweiz über ein gut ausgebautes soziales Sicherungssystem verfügt, muss die Sozialhilfe immer häufiger sozialstaatliche Lücken füllen. In der Sozialhilfe konzentrieren sich viele ungelöste gesellschaftliche Probleme.

Eine Ursache für die wachsende Bedeutung der Sozialhilfe sind die Revisionen von Arbeitslosenversicherung und IV, die in den letzten Jahren umgesetzt wurden. Um diese Sozialwerke finanziell zu sanieren, wurden Leistungen gekürzt oder gestrichen, sodass nun vermehrt die Sozialhilfe zum Zug kommt. Vor allem die verschiedenen IV-Revisionen haben eine beträchtliche Zahl von Langzeitfällen in die Sozialhilfe abgedrängt oder dazu geführt, dass viele Sozialhilfeklienten erst gar nicht ein IV-Gesuch stellen. Die Halbierung der Anzahl von IV-Neurenten seit 2003 hat Spuren in der Sozialhilfe hinterlassen und Kosten von der Bundesebene auf die kantonale und vor allem auf die kommunale Ebene verlagert.⁹

Eine weitere wichtige Aufgabe hat die Sozialhilfe auch bei nicht versicherten gesellschaftlichen Risiken. Insbesondere geschiedene und alleinerziehende Personen werden oft nur von der Sozialhilfe unterstützt. In grossen Städten ist mehr als ein Fünftel der Alleinerziehenden

auf Sozialhilfe angewiesen, in der Stadt Biel nahezu jede zweite alleinerziehende Person.¹⁰

Kinder und Jugendliche sind die grösste Gruppe der unterstützten Personen und machen fast einen Drittel der Sozialhilfeklienten aus – ein klares Zeichen dafür, dass in der Schweiz Kinder ein erhebliches Armutsrisiko darstellen und finanzielle Entlastungsmechanismen für einkommensschwache Familien unzureichend sind.

Schwieriger Zugang zum Arbeitsmarkt

Mehr als die Hälfte der Erwachsenen, die von den Sozialdiensten unterstützt werden, hat keine abgeschlossene Berufsausbildung. Während die Zahl der Stellen für unqualifizierte Stellensuchende rückläufig ist, sucht die Wirtschaft vermehrt Fachkräfte. Wer von der Sozialhilfe unterstützt wird, genügt somit den Anforderungen des

⁹ Das SHIVLAV-Monitoring des BSV bildet diese Mechanismen nur teilweise und mit systembedingten Verzerrungen ab. So wird beispielsweise eine zu hohe Zahl von Übertritten von der Sozialhilfe in die IV ausgewiesen, weil die Bevorschussung von IV-Leistungen durch die Sozialhilfe im Monitoring als Übertritt von der Sozialhilfe in die IV erfasst wird.

¹⁰ www.staedteinitiative.ch → Kennzahlen Sozialhilfe → Kennzahlenbericht 2014 (PDF)

Arbeitsmarkts vielfach nicht. Die Erwerbslosenquote von Personen ohne berufliche Qualifikation liegt denn auch schweizweit bereits bei über zehn Prozent.¹¹ Somit sieht sich die Sozialhilfe vor grosse und auf der Ebene der Sozialarbeit kaum lösbare Probleme gestellt. Wenn zur fehlenden beruflichen Qualifikation noch gesundheitliche und sprachliche Defizite oder ein fortgeschrittenes Alter hinzukommen, ist es vielfach kaum mehr möglich, eine Person nachhaltig im ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Die Folge sind eine Zunahme kurzfristiger, in der Regel prekärer Arbeitsverhältnisse von unterstützten Personen und eine Zunahme der Arbeit auf Abruf.

Die arbeitsmarktliche Realität und der gesellschaftliche Anspruch, dass Bedürftige arbeiten sollen, driften immer weiter auseinander. Ohne zusätzliche Qualifizierungsmassnahmen ist dieses Problem nicht zu lösen. Es braucht Investitionen in die Förderung von Grundkompetenzen und mehr Mittel für die berufliche Bildung von Personen in der Sozialhilfe. Wegen der Zuwanderung einer grossen Zahl von Asylsuchenden mit geringer beruflicher Qualifikation wird diese Thematik in den nächsten Jahren an Bedeutung gewinnen. Notwendig sind deshalb rasch wirkende Programme zur nachhaltigen beruflichen Integration von Personen mit geringer Qualifikation.

Schlussfolgerungen

Die Sozialhilfe bewegt sich in die von der Politik geforderte Richtung. Die von der SODK beschlossenen Massnahmen führen zwar zu einem Abbau von Sozialhilfeleistungen, sind aber in einer Gesamtbetrachtung noch vertretbar. Wichtig ist, dass die SODK am sozialen Existenzminimum festhält und eine gesamtschweizerische Harmonisierung des Grundbedarfs sicherstellt. Die von der SODK beschlossenen Leistungskürzungen führen zu Einsparungen bei Kantonen und Gemeinden und

werden insbesondere bei jungen Erwachsenen den Druck zur Integration in den Arbeitsmarkt verstärken. Um eine menschenwürdige Existenz und die Versorgung mit lebenswichtigen Gütern weiterhin in jedem Einzelfall zu gewährleisten, müssen die Sozialhilfebehörden den erweiterten Sanktionsrahmen jedoch umsichtig anwenden.

Die von der SODK auf der Leistungsebene beschlossenen Massnahmen beeinflussen die Ursachen der Armut kaum. Eine aktive Armutsbekämpfung muss bei den Gründen für die Bedürftigkeit ansetzen. Zu prüfen sind beispielsweise Familienergänzungsleistungen in allen Kantonen,¹² höhere Kinderzulagen für Personen mit geringem Einkommen, zusätzliche Investitionen in die Bildung und vor allem ein verbesserter Zugang der Langzeitarbeitslosen zum Arbeitsmarkt.

Bei der Beseitigung von Armutsrisiken sind nicht nur die Kantone gefordert. Für eine aktive Armutsbekämpfung hat auch der Bund viele Möglichkeiten, welche er bisher nur teilweise ausgeschöpft hat. So könnte er gemäss Art. 114 Abs. 5 der Bundesverfassung bereits heute Projekte zugunsten von ausgesteuerten Langzeitarbeitslosen fördern und zusätzliche Leistungen für diese Personen ausrichten. Diese Bundeskompetenz ist bis heute nicht genutzt worden. Von grosser Bedeutung für die Sozialhilfe ist auch die Entwicklung im Asylbereich. Hier muss der Bund zusammen mit den Kantonen noch vermehrt dafür sorgen, dass Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene rasch in den Arbeitsmarkt integriert werden und längerfristig nicht auf Sozialhilfeleistungen angewiesen sind.

Die Bedeutung der Sozialhilfe nimmt zu, weil die vorgelagerten sozialen Sicherungssysteme an Tragfähigkeit verlieren und auf neue soziale Herausforderungen nicht rasch genug reagieren können. Die Sozialhilfe kann das Armutsproblem nicht alleine lösen. Es braucht dazu koordinierte und zielgerichtete Anstrengungen von Bund, Kantonen und Gemeinden, welche nicht nur bei den Leistungen zugunsten von Einzelpersonen ansetzen, sondern auch bei den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ursachen von Armut.

11 Vgl. hierzu die Erwerbslosenstatistik gemäss ILO des Bundesamts für Statistik. Die vom SECO ausgewiesene, deutlich tiefere Arbeitslosenquote erfasst die hohe Arbeitslosigkeit Tiefqualifizierter nicht in ihrer ganzen Tragweite, insbesondere weil die ausgesteuerten Personen dort nicht mehr erfasst werden.

12 www.skos.ch → Grundlagen und Positionen → Grundlagen und Studien → Grundlegendendokumente → Ergänzungsleistungen für Familien: Stand politischer Prozess in den Kantonen (2014, PDF) bzw. Ergänzungsleistungen für Familien: Modell SKOS (2011, PDF)

Felix Wolffers, Leiter des Sozialamts der Stadt Bern und Co-Präsident der SKOS
E-Mail: felix.wolffers@bern.ch

Koordination der Sozialhilfe im Rahmen der SODK

Die Kantone erwarten eine Gesamtsicht auf die soziale Sicherung, welche die föderalen Strukturen und die Wirtschaftsordnung der Schweiz, aber auch das komplexe Zusammenspiel öffentlicher und privater Akteure in der politischen und gesellschaftlichen Organisation berücksichtigt. Darauf sind allfällige Reformen jeglicher Instrumente der sozialen Sicherung, auch der Bedarfsleistungen und insbesondere der Sozialhilfe, auszurichten.



Peter Gomm
Konferenz der kantonalen
Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren

In den letzten Jahren ist die Sozialhilfe immer wieder in die Schlagzeilen und von verschiedener Seite stark unter Beschuss geraten. Die Kritik ist nicht neu. In ihrer Intensität und Kadenz hat sie aber zugenommen. Kritische Einzelfälle werden medial plakatiert. Geprägt sind die Misstöne auch vom finanziellen Spardruck in Kantonen, Gemeinden und Städten. Dabei wird eine Bedarfsleistung in Misskredit gebracht, welche in ihren Grundzügen gut funktioniert und einen wichtigen und unerlässlichen Teil des sozialen Sicherungssystems der Schweiz bildet. Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) plädiert für eine Versachlichung der Diskussion.

Fakt ist, dass die Sozialhilfe längst nicht mehr nur Personen in vorübergehenden Notlagen unterstützt. So haben unter anderem Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt, der Abbau von Leistungen der vorgelagerten sozialen Sicherungssysteme, wie beispielsweise der Arbeitslosen- und der Invalidenversicherung, oder veränderte Familienstrukturen gesellschaftliche Umwälzungen mit sich gebracht, welche zu neuen Aufgaben respektive

zur Abfederung von neuen Lebenssituationen oder Risiken durch die Sozialhilfe geführt haben.

Das verdeutlicht, in welchem schwierigem Umfeld sich die Sozialhilfe bewegt und welchen Herausforderungen sie sich tagtäglich stellen muss. Umso erstaunlicher erscheinen die vorherrschende Polemik und die oftmals unqualifizierten Äusserungen zum Wesen und Wirken der Sozialhilfe. Zwei Aspekte beleuchte ich in der Folge näher: Die Tätigkeitsfelder und die Funktionsweise der Sozialhilfe sowie die Rolle der SODK im Zusammenhang mit der Revision der Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien) einerseits. Die Einbettung der Sozialhilfe ins System der sozialen Sicherheit beziehungsweise die Koordination mit den übrigen Instrumenten andererseits.

Wenn von Sozialhilfe die Rede ist, denkt man primär an die wirtschaftliche Sozialhilfe, also die finanziellen Unterstützungsleistungen. Dieser Eindruck ist natürlich richtig, bindet doch die wirtschaftliche Sozialhilfe den weitaus grössten Teil der finanziellen und auch personellen Ressourcen bei den Sozialdiensten. Nebst der monetären Sozialhilfe werden aber noch zahlreiche andere Dienstleistungen in Form von Beratungen erbracht. Das Angebot reicht von Sozialberatungen, wie beispielsweise Erziehungs-, Kinder- und Jugendberatung oder Suchthilfe, über Budget- und Schuldenberatung oder Wohnraumsicherung, bis hin zu höchst spezialisierten Hilfestellungen im Straf- und Massnahmenvollzug, beim Pflegekinder- und Adoptionswesen oder bei der Flüchtlingsberatung. Diese nicht abschliessende Auflistung zeigt die Vielfalt an Angeboten, welche Sozialdienste oft gleichermaßen erbringen. Sie werden auch von Personen in Anspruch genommen, welche keine finanzielle Unterstützung erhalten. Die damit einhergehende präventive Wirkung darf nicht ausser Acht gelassen werden.

Wirft man einen Blick auf die Funktionsweise der Sozialhilfe, so wird einem rasch bewusst, dass nicht überall die gleichen Leistungen erbracht werden, die Beratungsangebote variieren. Das hat einerseits mit der kantonalen Zuständigkeit zu tun, spricht mit 26 verschiedenen kantonalen Regelungen, und andererseits mit den unterschiedlichen Strukturen, welche in den Kantonen oder Regionen vorherrschen. Die über viele Jahre entwickelten SKOS-Richtlinien bilden daher eine gute Grundlage, um die Sozialhilfe materiell zu harmonisieren. Sie sind ein wichtiges Instrument, um Gleichbehandlung unter vergleichbaren Umständen zu gewährleisten und Sozialtourismus zu verhindern.

Gemeinsam und auf einvernehmlichem Weg mit der SKOS will die SODK die Richtlinien stärken und weiterentwickeln. In einer gemeinsamen Vereinbarung haben wir festgehalten, dass die politisch relevanten Punkte der SKOS-Richtlinien künftig von der SODK genehmigt und die Standards anschliessend den Kantonen zur Anwendung empfohlen werden. Ziel ist es, den SKOS-Richtlinien mit der Genehmigung durch die SODK eine grössere politische Legitimation zu geben und deren Akzeptanz unter den Kantonen und Gemeinden zu verbessern. Wir haben den gemeinsamen Prozess zur Revision der SKOS-Richtlinien nach diesem neuen Muster Ende des letzten Jahres angestossen.

Vorgängig dazu hatte die SKOS zwei Studien in Auftrag gegeben, um zu prüfen, ob der in den SKOS-Richtlinien empfohlene Grundbedarf angepasst werden müsste und ob das vorgesehene Anreizsystem Wirkung zeigt. Die aus den Studienergebnissen resultierenden Revisionsvorschläge hat die SKOS daraufhin den rund 1000 Gemeinden und Kantonen, welche Mitglieder der SKOS sind, zur Konsultation unterbreitet. An der 1. Sozialkonferenz vom 21. Mai 2015 haben die kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren die Ergebnisse dieser Vernehmlassung und die daraus resultierenden Anträge der SKOS zur Kenntnis genommen und gemeinsam mit Vertretern der SKOS, der Gemeinden und der Städte die Stossrichtung für die konkrete Ausarbeitung der Richtlinienänderungen festgelegt. Dabei hat sich die Sozialkonferenz auf eine Etappierung des Reformprozesses verständigt.

Die beschlossenen Revisionspunkte für die erste Etappe wurden daraufhin durch die SKOS konkretisiert und am 21. September 2015 der 2. Sozialkonferenz unterbreitet. Diese hat folgende Beschlüsse gefasst:

- Bei Haushalten ab sechs Personen wird der Grundbedarf um 76 Franken pro Person und Monat reduziert.
- Die Ansätze für junge Erwachsene bis 25 Jahren mit eigenem Haushalt werden von heute 986 Franken um 20 Prozent auf 789 Franken gekürzt.
- die Sanktionsmöglichkeiten werden in schwerwiegenden Fällen auf 30 Prozent erhöht.
- Mit der Integrationszulage (IZU) werden Leistungen anerkannt, welche die Chancen auf eine erfolgreiche Integration erhöhen oder erhalten.
- Die minimale Integrationszulage (MIZ) wird abgeschafft. Die Beibehaltung des Einkommensfreibetrags (EFB) in der heutigen Form und Höhe wurde bereits an der 1. Sozialkonferenz beschlossen.

Eine Abweichung von den Anträgen des SKOS-Vorstandes gab es nur bei der Reduktion des Grundbedarfs für junge Erwachsene (20 % anstelle 15 %). Diese Richtlinienänderungen wurden den Kantonen per 1. Januar 2016 zur Umsetzung empfohlen. Somit bleibt ihnen ein angemessener Zeitraum, um die Änderungen in Kraft zu set-

zen oder zumindest den entsprechenden Prozess in Angriff zu nehmen.

Ferner hat die 2. Sozialkonferenz den Fahrplan für die zweite Etappe gutgeheissen, wonach bis Mitte 2016 unter anderem eine Revision der Situationsbedingten Leistungen (SIL), Empfehlungen zur Verminderung von Schwelleneffekten, die Definition der Grenzlinie zwischen der Sozialhilfe und der Nothilfe, Empfehlungen für Mietzinsmaxima sowie die Arbeitsintegration von Müttern erarbeitet werden. Die Inkraftsetzung der zweiten Etappe ist für Januar 2017 vorgesehen. Anschliessend sollen die Richtlinien redaktionell überarbeitet und die Richtlinien und Handlungsempfehlungen entflochten werden.

Dieser von SODK und SKOS gemeinsam initiierte Prozess ist ein wichtiger Schritt in der Zusammenarbeit, welcher die Richtlinien besser legitimiert und deren Akzeptanz in den Kantonen und Gemeinden erhöht. Zudem erhalten die Kantone mehr Einfluss bei der Gestaltung der Richtlinien. Mittelfristig streben wir die Ausarbeitung einer Mustergesetzgebung an, wie dies bereits heute von der Energiedirektorenkonferenz angewandt wird. Wie der Name impliziert, würden mit diesem Instrument die Elemente der Richtlinien in adäquate Mustergesetzesformen gegossen, welche dann den Kantonen direkt zur Anwendung empfohlen werden würden.

Im Rahmen der 2. Sozialkonferenz hat die SODK darauf aufmerksam gemacht, dass dem Kostendruck bei der Sozialhilfe nicht alleine mit einer Revision der SKOS-Richtlinien begegnet werden kann. Vielmehr braucht es auch in anderen Bereichen greifende Massnahmen. Zu denken ist dabei an die der Sozialhilfe vorgelagerten Systeme. In diesem Zusammenhang soll auch geprüft werden, wie die unterschiedlichen Voraussetzungen bei der Unterstützungspflicht der Eltern für in Ausbildung stehende junge Erwachsene und solche, welche beispielsweise eine Berufslehre abbrechen, beseitigt werden können.

Unser schweizerisches System der sozialen Sicherheit ist eine grosse gesellschaftspolitische Errungenschaft der letzten 100 Jahre. Die Kombination von Sozialversicherungen und kantonalen Bedarfsleistungen bietet den hier lebenden Menschen Schutz vor verschiedensten Risiken. Gesamthaft betrachtet funktioniert das System gut. Dennoch sind nicht alle Leistungen existenzsichernd oder sie sind es zumindest nicht mehr. Bezüglich der sozialen Sicherung stellen sich zunehmend Fragen wie: Müssen wir lernen, mit weniger Mitteln auszukommen? Was passiert im Krankheits- oder Pflegefall? Wer übernimmt die hohen Kosten? Ist meine Existenz in jedem Fall gesichert? Leistungskürzungen oder Verschärfungen in der Umsetzungspraxis – wie zum Beispiel die strengere Bewilligungspraxis der Invalidenversicherung – führen vermehrt zu Armutssituationen. Andere Instrumente des Sicherungssystems müssen in die Bresche springen und mit-helfen, diese Lücken zu schliessen. In der Regel sind das

Bedarfsleistungen wie die Ergänzungsleistungen oder die Sozialhilfe. Mit anderen Worten: Wenn ein Sozialwerk saniert wird und zu diesem Zweck seine Leistungen reduziert, hat das immer Auswirkungen auf mindestens ein anderes Instrument der sozialen Sicherheit. Dies zeigt sich meist in Form einer Kostensteigerung beim betroffenen Sozialwerk. Damit offenbart sich auch ein Mangel beziehungsweise eine der Schwierigkeiten des Systems: Die verschiedenen Sozialwerke sind weder horizontal noch vertikal hinreichend koordiniert. Was wir heute an Instrumenten zur Existenzsicherung auf den Ebenen von Bund, Kantonen und Gemeinden zur Verfügung haben, sind historisch unabhängig voneinander gewachsene Leistungsbereiche.

Die SODK erachtet eine Gesamtbetrachtung des Systems der sozialen Sicherheit als notwendig. Ein System notabene, welches wie erwähnt gut funktioniert, welches aber Verbesserungen benötigt. Existenzsicherung verstehen wir als Querschnittsaufgabe, in welcher neben der kollektiven auch die individuelle Existenzsicherung mitgedacht werden muss. Verschiedenste Bereiche sind davon betroffen: Familie, Arbeitsmarkt, Gesundheit oder auch die Bildung. Überall gilt es, die Kernbereiche zu stärken, Doppelspurigkeiten zu beseitigen, klare Verantwortlichkeiten festzulegen, die Instrumente durchlässig zu gestalten, die Nahtstellen klar zu definieren und präventiv zu wirken. Die Existenzsicherung ist als Verbundaufgabe zu verstehen. Wobei darauf zu achten ist, dass trotz geteilter Verantwortung zwischen Bund und Kantonen die Pflichten und Kompetenzen eindeutig zugewiesen werden. Dies unterstreicht die Notwendigkeit einer Gesamtstrategie, um damit insbesondere auch Verschiebungen unter den Sozialwerken zu verhindern.

Die wiederholt diskutierte Frage eines möglichen eidgenössischen Rahmengesetzes zur kantonalen Sozialhilfe hat die SODK zwar mehrheitlich abgelehnt. Dies aber insbesondere vor dem Hintergrund, dass wir ein übergeordnetes Bundesgesetz zur Existenzsicherung anvisieren, im Bereich der Sozialhilfe aber dennoch autonom entscheiden wollen. Das gilt auch deswegen, weil der Bund die Sozialhilfe bekanntlich nicht mitfinanziert. Als wesentlich vordringlicher aber erachteten es die Kantone, die Richtlinien zur Sozialhilfe in einen politischen Prozess aufzunehmen, der erst überhaupt geschaffen werden musste. In den meisten Kantonen ist die Sozialhilfe ein kommunales Leistungsfeld. Der Schritt, gleich beim Bund das Heil zu suchen, dies notabene mit hohem Risiko, unter der Bundeshauskuppel ungewollte ideologische Querwirkungen einzukaufen, scheint auch mit hohen Risiken behaftet zu sein.

Auch wenn sich die Ansichten von SODK und Bund über eine umfassende Systemreform nicht ganz decken, besteht betreffend Kriterien für Teilreformen des Gesamtsystems eine gewisse Übereinstimmung. So benennt Letzterer in seinem Bericht in Erfüllung des Postulats

«Rahmengesetz für die Sozialhilfe» der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats¹ die Verbesserung von Effizienz und Transparenz sowie eine schweizweite Harmonisierung bei den Integrationsmassnahmen als Grundbedingungen für die wirksame und nachhaltige gesellschaftliche Integration sowie die zielgerichtete materielle Sicherung der Betroffenen. Um Effizienz, Transparenz und Effektivität zu verbessern, wäre eine Gesamtschau der in den letzten Jahren erfolgten Reformen der Sozialversicherungen und insbesondere der finanziellen Auswirkungen für den Bund und die Kantone aufzuzeigen. Damit einhergehend müsste vom Bund geprüft werden, ob das bestehende System noch den notwendigen Schutz für alle Personengruppen erbringen kann und ob es in der Lage ist, sich auch auf neue Zielgruppen, wie beispielsweise Langzeitarbeitslose oder Working-Poor-Familien, auszurichten.

Mit der interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) existiert bereits eine Zusammenarbeitsform, die beabsichtigt, das Zusammenwirken verschiedener Instrumente der sozialen Sicherung und Integration im Bereich der Sozialversicherungen, der Bildung und der Arbeitsmarktintegration zu verbessern. Gemäss der Zielsetzung ihrer Steuergruppe sollen mit IIZ die «verschiedenen Sicherungs- und Integrationssysteme optimal aufeinander abgestimmt werden, damit die bestehenden Angebote im Interesse der unterstützten Person wirksamer und effizienter genutzt werden können». Einen gewissen Beitrag dazu leistet IIZ bereits; ihren potenziellen Handlungsspielraum hat sie allerdings noch nicht überall ausgeschöpft.

In erster Linie müssen wir uns aber dafür einsetzen, das System politisch weiterzuentwickeln und zu sichern, gleichzeitig die Grundpfeiler der Existenzsicherung zu stärken und vorhandene Lücken zu schliessen. Dabei ist es wichtig, die Diskussion über die Zukunft der Sozialwerke nicht nur auf finanzielle Aspekte zu reduzieren. Reformen sind mit einem gesamtheitlichen, sozialen und gesellschaftlichen Ansatz anzugehen. Denn einseitige und unkoordinierte Neuerungen führen letztlich zu einer unausgewogenen Verteilung der finanziellen Lasten – sei es durch Leistungsverchiebungen, Kosteneinsparungen in einem Teilsystem zum Nachteil eines anderen oder die Übertragung neuer Aufgaben. Dafür braucht es gemeinsame Anstrengungen. Alle involvierten Akteure tragen letztlich Verantwortung und müssen ihren Beitrag für einen funktionierenden Sozialstaat und damit zur Verhinderung und Bekämpfung der Armut leisten. Nebst den staatlichen Ebenen ist auch die Wirtschaft gefordert. Namentlich bei der beruflichen Integration, in die viele Akteure eingebunden sind, kommt ihr eine wichtige Rol-

1 www.parlament.ch → Curia Vista Geschäftsdatenbank → Nr. 13.4010 (Po.) bzw. → Bericht in Erfüllung des parlamentarischen Vorstosses (PDF)

le zu. Folglich ist es auch hier unumgänglich, Aktivitäten und Bestrebungen möglichst zu koordinieren und Hand in Hand anzugehen.

Der Bund hat die Sozialhilfe im bereits erwähnten Bericht ausdrücklich als Pfeiler des Systems der sozialen Sicherheit bezeichnet. Das nehmen die Kantone zwar erfreut zur Kenntnis, wehren sich aber gleichzeitig gegen die zunehmenden Ablastungstendenzen, die bewirken, dass der öffentlichen Hand im Zuge der gesellschaftlichen Entwicklung immer mehr Aufgaben und höhere Belastungen übertragen werden. Was noch vor Jahrzehnten an freiwilligen Leistungen innerhalb der Grossfamilie und dem weiteren Kreis der Angehörigen erbracht wurde, ist in ländlichen Gebieten heute teilweise Aufgabe der Kleinfamilie, in Städten oft bereits eine öffentliche Aufgabe. Dieser Trend wird sich voraussichtlich fortsetzen. Aufenthalte im Pflege- oder Behindertenheim sind heute Normalität. Sie sind mehrheitlich gewollt und werden als selbstverständlich hingenommen. Nur, wer einst Privates aus den Händen gibt, der soll nicht erwarten können, dass das auch gratis ist. Dazu kommen neue Risiken, die sich aus den geänderten Strukturen und den gesellschaftlichen Umwälzungen ergeben. Neue Aufgaben brauchen neue Finanzierungsmuster, und übermässige Belastungen in Einzelfällen benötigen tragfähige Ausgleichsgefässe. Innerkantonale Diskussionen zwischen Kantonen und Gemeinden über Lastenverteilung und Lastenausgleich sind unausweichlich. Es ist völlig ausgeschlossen, dass die Sozialhilfe als Auffanggefäss für all diese neuen Aufgaben und Risiken und alle ungelösten Fragen, die in den vorgelagerten Systemen nicht geklärt wurden, herhalten kann.

Jedes Instrument im System der sozialen Sicherheit – sei es eine Versicherung oder eine Bedarfsleistung – muss seinen ihm zugedachten Teil dazu beitragen. Auf lange Sicht muss das gesamte System finanziell abgesichert sein und nicht nur jede Versicherung einzeln betrachtet auf gesunden Füüssen stehen. Bei all den Diskussionen über die finanziellen Ressourcen muss weiterhin der Mensch im Zentrum stehen. Ein gut funktionierendes System der sozialen Sicherheit trägt weit mehr dazu bei, als Betroffene in Notsituationen zu unterstützen und Risiken zu minimieren. Es fördert ganz allgemein den Wohlstand einer Gesellschaft und hat eine starke Ausgleichswirkung. Auch der Wirtschaftsstandort Schweiz profitiert ungemessen von der sozialen Sicherheit. Die Wirtschaft hilft nicht nur mit, die Sozialversicherungen zu alimentieren. Vielmehr hat sie mit sämtlichen Sozialwerken – also auch der Sozialhilfe – verlässliche Partner, kann damit flexibler agieren und sich in Notsituationen auf das soziale Sicherungssystem abstützen. Gemeinsam müssen wir uns für den Erhalt dieses wertvollen Systems einsetzen und dazu beitragen, dass es weiterhin gut funktioniert und die Schwächeren in unserer Gesellschaft angemessen unterstützt. Dem sozialen Frieden zuliebe.

Regierungsrat Peter Gomm, Vorsteher des Departements des Innern des Kantons Solothurn und Präsident der SODK
E-Mail: office@sodk.ch

Wie viel Handlungsspielraum und Einfluss bleiben den Gemeinden in der Sozialhilfe?

In jüngerer Vergangenheit lieferten verschiedenste Gemeinden Schlagzeilen zur wirtschaftlichen Sozialhilfe: Austritte aus der SKOS oder grosse Kostenanstiege standen wiederholt im medialen Fokus. Wie gross ist aber der Handlungsspielraum einer Gemeinde in der Sozialhilfe tatsächlich? Eine Spurensuche anhand von Beispielen.



Reto Lindegger
Schweizerischer Gemeindeverband

Die Gemeinden im Fokus der Sozialhilfedebatte

Im Jahr 2013 war die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) mit Austritten mehrerer, meist Ostschweizer Gemeinden konfrontiert. Die medial stark beachteten Austritte wurden damit begründet, dass der Verein jeglichen Bezug zur herrschenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Realität verloren habe. Aber auch der stete Anstieg der – gesamtgesellschaftlich nach wie vor marginalen – Sozialhilfekosten und angespannte kommunale Budgets trugen zur Heftigkeit der öffentlichen Debatte um die Sozialhilfe bei. In den vergangenen zwei Jahren nun wurde eine Revision der SKOS-Richtlinien eingeleitet und umgesetzt, deren Geschwindigkeit und Resultate manch einen – auch auf kommunaler Ebene – überrascht hat. Zum einen werden die SKOS-Richtlinien neu von der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) beschlossen und zur Umsetzung empfohlen, was für eine breite Abstützung in den Kantonen sorgt. Zum anderen haben die SKOS und die SODK zusammen mit je einer Vertretung

des Schweizerischen Gemeindeverbands (SGV) und der Städteinitiative Sozialpolitik in der ersten Revisions- etappe des laufenden Jahres Beschlüsse gefasst, die den Reformwillen aller Beteiligten unter Beweis stellen und den Gemeinden zeigen, dass ihre Anliegen ernst genommen werden.

Aus Sicht des SGV stimmt die Stossrichtung dieser Reformen, trotz vereinzelter Kritik auf beiden Seiten des politischen Spektrums. Mit den revidierten, breit anerkannten und gut abgestützten SKOS-Richtlinien ist ein nationales Rahmengesetz für die Sozialhilfe, gegen das sich der SGV in der Vergangenheit wiederholt aussprach, auf längere Zeit kein Thema mehr.

Die Austritte aus der SKOS waren Ausdruck eines erwachenden Unmuts kommunaler Behörden, welche die operative Verantwortung für die wirtschaftliche Sozialhilfe haben. Gesetzgeberisch und damit strategisch wird dieser wichtige Pfeiler der sozialen Sicherheit aber primär von den Kantonen verantwortet, während die Wirkungsfolgen v.a. von den Gemeinden geschultert werden – unterstützt durch die lokalen sozialen Netzwerke Familie, Nachbarschaft, Quartier, Dorfvereine und kirchliche Organisationen.

Aufgrund ihrer starken dezentralen Organisation und Verankerung ist die Sozialhilfelandschaft von Vielfalt geprägt: Kaum ein Kanton, kaum eine Region, kaum eine Gemeinde ist genau gleich organisiert wie die andere, und die Rahmenbedingungen sind – trotz Richtlinien der SKOS – sehr unterschiedlich. Die Organisation der Sozialhilfe muss diesen unterschiedlichen strukturellen und finanziellen Rahmenbedingungen Rechnung tragen.

Im Folgenden wird am Beispiel von Biel und Birr dargestellt, wie weit es um den politischen und finanziellen Handlungsspielraum von Städten und Gemeinden bei der Ausgestaltung der wirtschaftlichen Sozialhilfe bestellt ist. Weiter erfolgt am Beispiel des Kantons Basel-Landschaft ein Hinweis auf die politisch kontroverse Beurteilung der möglichen Auswirkungen, die der innerkantonale Lastenausgleich auf den kommunalen Handlungsspielraum haben kann oder soll.

Risikofaktoren engen den politischen Handlungsspielraum auf kommunaler Ebene ein

Im Mai 2012 gab der Regierungsrat des Kantons Bern eine Studie in Auftrag, welche erklären sollte, weshalb



Quelle: Nationales Programm gegen Armut

die Sozialhilfequote in der Stadt Biel deutlich höher ist als in anderen Städten und Gemeinden im Kanton Bern.¹ Die Analyse,² welche die Firma Ecoplan AG in Zusammenarbeit mit der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern und der Stadt Biel erarbeitete, hielt fest, dass Stadt und Region Biel überdurchschnittlich viele Risikofaktoren für eine hohe Sozialhilfequote aufweisen. Untersucht wurden

- die **Bevölkerungsstruktur**: Wie alle grösseren Städte weist die Stadt Biel eine vergleichsweise junge Bevölkerung auf. Ebenso leben dort viele alleinstehende Personen, ist die Anzahl Ein-Personen-Haushalte gross. «Generell fällt auf», so die Studie, «dass der Anteil an geschiedenen Personen im Raum Jurasüdfuss relativ hoch liegt. Im Vergleich mit der Stadt Bern weist Biel in der Bevölkerungsstruktur ähnliche Werte auf. Die Bevölkerungsstruktur alleine erklärt die höhere Sozialhilfequote nicht.»
- der **Ausländeranteil**: Mit einem Anteil von 28 Prozent weist die Stadt Biel einen hohen, jedoch mit ähnlichen Städten vergleichbaren Ausländeranteil aus. Allerdings macht die Studie eine auffällige Zusammensetzung der Ausländer nach Herkunft aus. Es sei davon auszugehen, dass die in Biel besonders stark vertretenen Bevölkerungsgruppen einen erschwerten Zugang zum Arbeitsmarkt haben. Überdies beträgt der Anteil an anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen an der Bevölkerung in Biel 2,7 Prozent, während beispielsweise die Stadt Bern nur 1,2 Prozent dokumentiert. Gemäss Analyse beeinflussen alle drei Faktoren die hohe Sozialhilfequote beträchtlich.
- der **Wohnungsmarkt**: In der Region Jurasüdfuss sind hohe Leerwohnungsziffern zu beobachten, die dämpfend auf die Mieten wirken. Insbesondere die Städte Biel und Grenchen sowie die gesamte Agglomeration Biel weisen deutlich höhere Leerwohnungsquoten auf als beispielsweise Bern oder Thun. Gemäss der Studie steigert die Verfügbarkeit von günstigem Wohnraum die Attraktivität einer Stadt bzw. einer Gemeinde bei Sozialhilfebezügern.
- der **Arbeitsmarkt** und der **Bildungsstand der Arbeitnehmenden**: Der Arbeitsmarkt in der Stadt Biel ist in der Tendenz industriellastiger als derjenige in Bern und seiner Umgebung. Dieser vergleichsweise hohe Anteil

1 Die Stadt Biel weist in den Jahresstatistiken der Städteinitiative Sozialpolitik seit Jahren die jeweils höchste Sozialhilfequote der 13 Vergleichsstädte auf.

2 www.be.ch → Medien → Medienmitteilungen → Sozialhilfequote Biel: Kanton und Stadt treffen gemeinsame Massnahmen (mit Mediendokumentation: u.a. *Analyse und Massnahmen bezüglich Sozialhilfe in der Stadt Biel-Bienne, Analysebericht 5. Dezember 2013*; PDF)

an Industriearbeitsplätzen birgt laut Ecoplan zwar gewisse volkswirtschaftliche Risiken. Problematischer scheint aber die Tatsache, dass damit der Arbeitnehmeranteil ohne nachobligatorische Ausbildung in Biel deutlich höher ist als in anderen Gemeinden. Es ist anzunehmen, dass diese Arbeitnehmenden einem höheren Risiko unterliegen, die Arbeitsstelle zu verlieren, und nach einem allfälligen Stellenverlust Mühe haben, eine neue Anstellung zu finden.

Die Analyse der Risikofaktoren im hier untersuchten Fall legt den Schluss nahe, dass die Höhe der jeweiligen Sozialhilfequoten in den Städten und Gemeinden keinesfalls nur hausgemacht sind. Zwar spielen sicherlich auch politische Faktoren und die Praxis der zuständigen kantonalen und kommunalen Sozialbehörden eine gewisse Rolle. Doch zeigt gerade das Beispiel Biel auf, dass auch nicht wenig oder nur sehr langfristig beeinflussbare Faktoren die Sozialhilfequote einer Stadt oder einer Gemeinde dominieren können. Hier spielen immer wieder ins Feld geführte Erklärungsmuster wie Grösse und Anonymität einer Stadt oder das bestimmten Sozialbehörden zuweilen bösartig unterstellte Laissez-faire nur noch eine untergeordnete Rolle. Wie anders als mit den analysierten Risikofaktoren liesse sich erklären, dass im geschilderten Fall kleine umliegende Gemeinden mit einer ähnlich hohen Sozialhilfequote zu kämpfen haben? Die zuständigen Behörden in Biel haben denn auch erkannt, dass es keinen «Wunderknopf» zur Senkung der Sozialhilfequote gibt und Geduld gepaart mit Sachlichkeit gefragt ist, um den beschränkten Handlungsspielraum zu nutzen.

Den Handlungsspielraum ausnützen

Die Aargauer Gemeinde Birr³ hat es in den vergangenen sieben Jahren geschafft, trotz andernorts tendenziell steigender Fallkosten, die jährlichen Sozialhilfekosten von rund einer Million Franken auf rund 800 000 Franken zu reduzieren. Die Fallzahlen sind dabei gleich geblieben. Im ersten Halbjahr 2015 betreute die Ostaargauer Gemeinde durchschnittlich 79 Sozialfälle im Monat. Bis in die 80er-Jahre waren die Sozialhilfekosten kein grosses Thema für Birr, das sich – rund acht Kilometer südlich von Brugg gelegen – ab 1955 vom Bauerndorf zur Industriegemeinde entwickelte. Der Elektrotechnikkonzern Brown, Boveri & Cie. (BBC), die spätere ABB, eröffnete dort 1959 eine Fabrik und baute für ihre (meist ausländischen) Arbeiter angrenzend eine Wohnsiedlung. Zwischen 1960 und 1968 stieg die Einwohnerzahl in der Gemeinde von 730 auf 2 500. Die ABB-Fabrik bot einst 4 000 Arbeitsplätze. Sie wurde später vom französischen Industriekonzern Alstom übernommen, die am Standort Birr mit einer Belegschaft von 1 500 Personen Gas- und Dampfturbinenrotoren produziert und Forschung und

Entwicklung betreibt. Verändert hat sich nicht nur die Anzahl der Arbeitsplätze, sondern auch deren Anforderungsprofil: Einfache Arbeitsplätze für ungelernete Personen oder Menschen mit einer Basisberufsbildung finden sich kaum. Die qualitativen Veränderungen des Arbeitsplatzangebots haben sich auf die Bevölkerungsstruktur der Gemeinde ausgewirkt. Die Fachspezialisten suchen einen gehobeneren Wohnstandard in der Region, den die Fabriksiedlung nicht bietet. In der Folge zogen vermehrt Personen mit tieferen oder keinem Einkommen in die Siedlung. Der Ausländeranteil der Gemeinde ist mit fast 50 Prozent hoch. Rund zwei Drittel der Sozialhilfebezügler sind Ausländerinnen und Ausländer.

Der Aufgabendruck, die Fallzahlen und die Kosten in der Sozialhilfe nahmen kontinuierlich zu und die rechtlichen Vorgaben wurden stets komplexer. Die zuständige Behörde, deren Leitung noch weitere kommunale Aufgaben ausserhalb des Sozialwesens zu betreuen hatte, sah sich nicht mehr in der Lage, die Sozialfälle speditiv, effizient und bedürfnisgerecht zu bearbeiten. Die Gemeinde reagierte und professionalisierte vor acht Jahren die Strukturen der Sozialhilfe. Eine im Sozialhilferecht spezialisierte Juristin übernahm die Leitung des Sozialdienstes. Interne Abläufe und Prozesse wurden verbessert, Aufgaben innerhalb der Gemeinde neu verteilt. Die Sozialdienstleiterin tauscht sich regelmässig auf Kantonsebene aus. Schliesslich hat die Gemeinde eine Sozialkommission ins Leben gerufen, die den Gemeinderat operativ stark entlastet und ihm mehr Zeit lässt für seine strategischen Kernaufgaben wie der Gemeindeentwicklung. Das operative Tagesgeschäft wird durch die Sozialkommission geführt, die entscheidungsbefugt ist und nur allfällige Beschwerdefälle an den Gemeinderat abgibt.

Dank der Professionalisierung und der Straffung der Strukturen, aber auch mit weiteren organisatorischen Massnahmen konnte Birr in verschiedenen Bereichen der Sozialhilfe das vorhandene Sparpotenzial ausschöpfen und die Sozialhilfekosten nachhaltig reduzieren. So werden die Sozialhilfeempfänger gut betreut und es gelten klare Regeln. Mindestens einmal im Monat findet mit den Betroffenen ein Gespräch statt, das – wie alle weiteren Kontakte – schriftlich dokumentiert wird. Auch bei den Ausgaben der Sozialhilfebezügler steht die Gemeinde dank individueller und konsequenter Kostenkontrolle beispielsweise bei Konsumausgaben auf die Bremse.

Die SODK hat in ihren sozialpolitischen Leitlinien zur Sozialhilfe⁴ im vergangenen Jahr ihre Forderung nach einer Professionalisierung der Sozialhilfe mit der wachsenden Komplexität des Sozialstaates und der Lebens-

³ Schweizer Gemeinde Nr. 5/2015

⁴ www.sodk.ch → Fachbereiche → Sozialwerke → Sozialhilfe → Neun sozialpolitische Leitlinien → Die Sozialhilfe ist ein zentraler Pfeiler der sozialen Sicherheit (PDF, 15.5.2014)

verhältnisse sowie den gestiegenen Ansprüchen an die Legitimation und Qualität staatlicher Tätigkeit begründet: «Die SODK setzt sich für ausreichend und den Bedürfnissen der Klientinnen und Klienten der Sozialhilfe entsprechend gut qualifiziertes Personal ein. Die Lebenssituationen, in denen sich Sozialhilfebeziehende und die Sozialdienste zurechtfinden müssen, sind komplexer geworden und verlangen entsprechend vermehrt nach einer individuellen Betreuung. Bereits seit mehreren Jahren hat sich die Einsicht durchgesetzt, dass der Vollzug der Sozialhilfe nicht mehr Aufgabe von Milizorganen sein soll. Dies zeigt sich insbesondere durch eine intensivierete regionale Zusammenarbeit. Zudem sind heute in den meisten Sozialdiensten die Arbeitsabläufe prozessorientiert, die strategischen Entscheide vom operationellen Vollzug getrennt, und Entscheidungen werden im Rahmen eines Controllings überprüft. Ferner ist der Anteil des Personals mit einem formalen Abschluss in Sozialarbeit markant angestiegen. Die Entwicklung hin zu mehr Professionalisierung und – wo angezeigt und sinnvoll – Regionalisierung soll fortgeführt werden.»

Das Beispiel Birr zeigt eindrücklich, dass gerade diejenigen Gemeinden, in welchen die Sozialhilfe vorwiegend milizmässig organisiert ist, gut beraten sind zu prüfen, ob diese Form der Umsetzung der Komplexität der Aufgabe gerecht wird. Ferner würde die operative Unterstützung der meist nebenamtlich tätigen kommunalen Exekutiven durch eine professionelle Verwaltung nicht nur die Wirksamkeit der Sozialhilfe erhöhen, sondern den kommunalen Exekutivämtern auch wieder zu mehr Attraktivität verhelfen.

Der innerkantonale soziale Lastenausgleich als Hemmschuh?

Abschliessend soll kurz der Frage nachgegangen werden, ob der innerkantonale soziale Lastenausgleich unter den Gemeinden möglicherweise deren Handlungsspielraum einschränkt bzw. ihre Motivation unterminiert, diesen auszuschöpfen. Jeder Kanton kennt bezüglich

Aufteilung der Sozialhilfekosten zwischen Kanton und kommunaler Ebene sein eigenes Modell. Folglich erfolgt auch der horizontale innerkantonale Lastenausgleich nach ganz unterschiedlichen Ansätzen.⁵

Die kontroverse Diskussion um die möglichen Auswirkungen eines horizontalen Lastenausgleichs in der Sozialhilfe lässt sich aktuell ausgezeichnet am Beispiel der entsprechenden Initiative im Kanton Basel-Landschaft verfolgen: Sieben Baselbieter Gemeinden lancierten im September 2015 die Gemeindeinitiative «Ausgleich der Sozialhilfekosten». Damit soll nicht mehr jede Gemeinde selber für ihre Sozialhilfekosten aufkommen müssen, sondern jeweils 70 Prozent davon würden proportional zur Einwohnerzahl auf alle 86 Orte des Kantons aufgeteilt werden. 30 Prozent der Kosten würden fix von der verursachenden Gemeinde getragen. Gegner des vorgeschlagenen Modells kritisieren, dass damit die Symptome statt die Ursachen der Sozialhilfe bekämpft werden und dass der horizontale Lastenausgleich das Äquivalenzprinzip aushebelt und damit die Steuergerechtigkeit gefährdet. Damit sehen sie die Gemeinden ihres finanziellen Handlungsspielraums beraubt. Die Befürworter der Initiative wiederum fordern interkommunale Solidarität und den Ausgleich der strukturellen Nachteile gewisser Gemeinden.

Wie auch immer die innerkantonale Verteilung der Sozialhilfekosten in den einzelnen Kantonen geregelt ist und welche Auswirkungen sie auf die kommunale Ebene hat: Die Beispiele zeigen, dass die Gemeinden im Bereich der Sozialhilfe durchaus Handlungsspielraum haben, auch wenn sich dieser in gewissen Fällen erst langfristig und unter der Voraussetzung struktureller Reformen in zählbare Resultate verwandeln lässt. Um lokal und regional sinnvolle Massnahmen und Entscheide treffen zu können, werden sie diesen künftig auch einfordern und nutzen müssen. Zu ihrem eigenen Wohl, aber auch zum Wohl jener Menschen, die auf die wirtschaftliche Sozialhilfe angewiesen sind.

5 www.skos.ch → Grundlagen und Positionen → Grundlagen und Studien → Innerkantonaler Lastenausgleich in der Sozialhilfe (SKOS-Factsheet 8.2014, PDF)

Reto Lindegger, lic. phil. I / BLaw, Direktor Schweizerischer Gemeindeverband
E-Mail: reto.lindegger@chgemeinden.ch

Sozialhilfe in den Städten ist gelebter Alltag

In vielen, vorwiegend Deutschschweizer Gemeinden und vor allem Städten machen neben den Bildungs- und Gesundheitskosten die sozialen Bedarfsleistungen einen grossen Teil des Gesamtbudgets aus. Dabei steht die Sozialhilfe häufig im Mittelpunkt der politischen wie auch medialen Diskussion. In den letzten zwei Jahren führte dies dazu, dass die Sozialhilfe, aber auch die politisch Verantwortlichen, die professionelle Sozialarbeit und letztlich auch die Sozialhilfebeziehenden unter Druck gerieten.



Nicolas Galladé
Städteinitiative Sozialpolitik



Katharina Rüegg

sind es sogar vier Kinder pro Klasse. Oder anders gesagt: In den Städten ist Sozialhilfe und der Umgang mit Sozialhilfebeziehenden gelebter Alltag. Sie ist Normalität in dem Sinne, dass meist nicht offenkundig ist, welche Nachbarin, welcher Schulfreund sozialhilfebedürftig ist. Allein schon diese Tatsache ist ein Erfolg der Sozialhilfe. Die Sozialpolitik der Städte hat die Aufgabe, einer Vielfalt von Menschen das Zusammenleben zu ermöglichen und auch Schwächeren Chancen zu bieten. Armut und Not sind zu bekämpfen. Ein würdevolles Leben soll allen möglich sein – auch Benachteiligten.

Dazu leistet die Sozialhilfe einen unverzichtbaren Beitrag. Reicht das eigene Einkommen nicht und besteht kein Anspruch (mehr) auf die vorgelagerten Sozialversicherungssysteme wie AHV, BVG, IV und ALV oder reichen diese Versicherungen nicht für das Existenzminimum, kommen die sozialen Bedarfsleistungen zum Tragen – als letzte die Sozialhilfe. Übers Ganze gesehen lässt sich festhalten: Die Sozialhilfe funktioniert. Sie ist ein wichtiger Pfeiler im schweizerischen System der sozialen Sicherheit und vermag mit einem effizienten und zielgerichteten Mitteleinsatz viel zu bewirken. Mit weniger als drei Prozent aller Sozialleistungen und deutlich geringeren Fallkosten als bei der IV oder EL sichert sie die Existenz von rund 257'000 Personen ab. Es gibt in den Städten und in der ganzen Schweiz kaum Verelendung, Verwahrlosung oder Obdachlosigkeit. Die Sozialhilfe trägt zum sozialen Frieden, zu einem sicheren Zusammenleben und zu wirtschaftlicher Stabilität bei.

Die Sozialhilfe funktioniert

Angesichts der aktuellen Diskussion lohnt es sich, den Wert und die Stellung der Sozialhilfe als letztes Netz im System der sozialen Sicherung unseres Landes zu beleuchten – durchaus auch mit dem Blick und den Erfahrungen der Städte. Denn die Städte erbringen im Rahmen der Sozialhilfe bedeutende Integrationsleistungen. Auch tragen sie zu einem wesentlichen Teil die gesellschaftliche, organisatorische und finanzielle Last der Sozialhilfe. So leben in den sechs grössten Schweizer Städten mehr als ein Viertel aller Sozialhilfebeziehenden des Landes. Die Sozialhilfequoten in den Städten sind praktisch überall höher als in ihrem ländlich geprägten Umfeld. In der Stadt Winterthur, aber auch in Bern oder Basel hat es durchschnittlich in jeder Schulklasse zwei Kinder, deren Eltern auf Sozialhilfe angewiesen sind. In der Stadt Biel

Soziale Brennpunkte in den Städten

In den Städten sind soziale Brennpunkte zuerst und ausgeprägt sichtbar. Sie zwingen die Städte dazu, rasch und innovativ auf neue Probleme zu reagieren. Also schauen sie, wie andere Städte ihre Herausforderungen lösen. Gegenseitige Lernbereitschaft ist ebenso gefragt wie die Fähigkeit, ihre Erfahrungen auf übergeordneter Ebene einzubringen. Das war mit ein Grund, weshalb die Städte vor 16 Jahren einen Städtevergleich mit Kennzahlen zur Sozialhilfe starteten. Gerade in langen Zeitreihen zeigen sich Trends und Veränderungen und lassen sich Erkenntnisse gewinnen für die Zukunft. Ausserdem sind in den oft emotional geführten Diskussionen rund um die Sozialhilfe Fakten und wissenschaftliche Betrachtungen in einer längeren Zeitachse von unschätzbbarer Bedeutung.

Ein Blick auf die letzten 16 Jahre zeigt:¹ Das System der sozialen Sicherung funktioniert, gerade auch dank der Sozialhilfe, die in dieser Zeit einige relevante Veränderungen bei den vorgelagerten Sozialversicherungssystemen aufzufangen hatte. Insbesondere Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen, ungenügenden beruflichen Qualifikationen oder kurzen und prekären Anstellungsverhältnissen sind heute häufiger und länger auf Sozialhilfe angewiesen als vor 16 Jahren. Denn lange Arbeits- und Erwerbslosigkeit sowie gesundheitliche Risiken sind heute – nach verschiedenen Revisionen von IV und ALV – schlechter abgesichert als früher.

Dennoch hat sich die Sozialhilfequote über mehrere Jahre nicht wesentlich verändert. Im Langzeitvergleich seit 2005 ist sie in vielen Städten konstant geblieben oder hat sich nur geringfügig verändert. Die Zahl der Sozialhilfebeziehenden entwickelt sich also in etwa parallel zur Bevölkerungszahl. Alarmismus ist nicht angebracht. Trotzdem gibt es Entwicklungen, die einer genaueren Betrachtung bedürfen: Im Städtevergleich sind die Sozialhilfequoten sehr verschieden. So sind sie insbesondere in der Westschweiz, am Jurabogen und auch in den grösseren Städten hoch. Abhängig von der soziodemografischen Zusammensetzung der Bevölkerung, Grösse, geografischen Lage, Wohnungssituation und Zentrumsfunktion einer Stadt sind die Risiken für die öffentlichen Gemeinwesen unterschiedlich verteilt. Hinzu kommt, dass die Anzahl Fälle und die durchschnittliche Falldauer – und damit die Kosten – laufend zunehmen.

Die Mängel liegen darin, dass die Sozialhilfe erstens auf Bundesebene ein Schattendasein fristet – sie geht sehr oft vergessen, wenn an den Sozialleistungen bei den vorgelagerten Versicherungssystemen geschraubt wird. Zweitens muss die Sozialhilfe immer mehr Probleme lösen. Die subsidiäre, steuerfinanzierte Sozialhilfe wird als letztes und entscheidendes Netz der sozialen Sicherung immer stärker belastet. Und drittens nimmt die Ungleichheit der Belastung von einzelnen Gemeinden, Städten und Regionen in der Tendenz zu. Das führt zu falschen Anreizen bei den Gemeinwesen.

Insbesondere in jenen Kantonen, die über kein ausreichendes Sozillastenausgleichssystem zwischen den Gemeinden verfügen, kann der finanzielle und politische Druck dazu führen, dass man sich für potenzielle Sozialhilfebeziehende möglichst unattraktiv macht oder Sozialhilfebeziehende in unwürdiger und unsolidarischer Weise in andere Gemeinden abzuschieben versucht. Dies bekommen Städte und Gemeinden mit Zentrumsfunktionen sowie zunehmend auch Agglomerationsgemeinden zu spüren. Die Städteinitiative Sozialpolitik beobachtet

diesen negativen Sozialhelfewettbewerb mit grosser Besorgnis. Eine solche Entwicklung stellt die solidarische Grundhaltung und den gesellschaftlichen Zusammenhalt infrage. Denn grundsätzlich hat der Staat Unterstützung in Notsituationen zu leisten – unabhängig davon, wo die Person sich niederlässt. Die Städteinitiative Sozialpolitik wendet sich klar gegen ein Schwarzpeterspiel mit Sozialhilfebeziehenden unter Städten und Gemeinden.

Die Attraktivität der Städte spiegelt sich auch in der Sozialhilfe

Städte sind von Entwicklungen in der Sozialhilfe zuerst und in hohem Masse betroffen. Als Zentren der Wirtschaft sind sie attraktiv für Stellensuchende. Die gute Infrastruktur und kurzen Wege kommen allen zugute – nicht nur jenen mit grossem Portemonnaie. Wer sich neu in der Schweiz niederlässt – sei es als Expat oder Flüchtling – wird nach Möglichkeit dorthin ziehen, wo er oder sie bereits Menschen kennt oder sich in der eigenen Sprache unterhalten kann. Nicht zuletzt ermöglicht die in Städten oft gelebte Toleranz, aber auch die durch die Grösse vorhandene Anonymität eine Vielfalt an Lebensformen. Die Städte wirken als Magnet. Und so werden sie ganz selbstverständlich zum Lebensmittelpunkt auch von Menschen, die vorübergehend ihren Lebensunterhalt nicht selber bestreiten können.

Städte sind Innovationstreiber der sozialen Sicherung. Denn sie haben die kritische Masse, um die kommenden Entwicklungen als Erste zu sehen. Sie tauschen sich untereinander aus, vergleichen ihre Wahrnehmungen und lernen voneinander. Sie haben den Willen und manchmal auch die Mittel, um Probleme anzupacken. So haben Städte wirkungsvolle Massnahmen zur beruflichen Integration oder zur Missbrauchsbekämpfung erarbeitet. Sie tragen wesentlich zur Professionalisierung in der Sozialhilfe bei, sie investieren viel in eine rasche Ablösung der Klientinnen und Klienten aus der Sozialhilfe, verbessern laufend das Controlling und entwickeln neue Ansätze zur Problemlösung.

Die Städteinitiative Sozialpolitik vertritt die Interessen der urbanen Schweiz in der Sozialpolitik. Sie ist eine Sektion des Schweizerischen Städteverbandes und hat 60 Mitgliederstädte. Sie publiziert jährlich den «Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten»: www.staedteinitiative.ch

¹ Salzgeber, Renate, *Trends in der Sozialhilfe; 15 Jahre Kennzahlenvergleich in Schweizer Städten*, hg. von Städteinitiative Sozialpolitik, Bern 2014

Die Sozialhilfe muss immer mehr Probleme lösen

Weil sich das Umfeld der Sozialhilfe stark verändert hat, muss sie vermehrt neue Aufgaben übernehmen. Der Strukturwandel der Wirtschaft führt dazu, dass der Zugang zum Arbeitsmarkt für Personen mit geringer beruflicher Qualifikation oder mit Leistungsbeeinträchtigungen laufend schwieriger wird. Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen oder beruflichen Schwierigkeiten, zum Beispiel wegen geringer oder nicht mehr gefragter Qualifikationen, sind heute häufiger und länger auf Sozialhilfe angewiesen: Die Sozialhilfe – ursprünglich als Unterstützung in Notsituationen konzipiert – wird vermehrt zur langfristigen Existenzsicherung, zum Beispiel bei Langzeitarbeitslosigkeit, gesundheitlichen Einschränkungen, im Asylwesen oder in der Unterstützung von Familien. Sie muss also immer mehr strukturell bedingte Missstände auffangen. Das führt zu neuen Fragestellungen und zu höheren Kosten.

Oft zu krank für den heutigen Arbeitsmarkt, aber zu gesund für IV-Rente

Gemeinsam mit der Berner Fachhochschule hat die Städteinitiative Sozialpolitik die Situation der Langzeitbeziehenden von Sozialhilfe genauer untersucht.² Frappant ist insbesondere die gesundheitliche Situation von Menschen, die seit mehr als drei Jahren auf Sozialhilfe angewiesen sind. Die Studie belegt anhand von repräsentativen Stichproben aus elf Städten, dass knapp zwei Drittel der Langzeitbeziehenden in der Sozialhilfe nachweisbar unter gesundheitlichen Beeinträchtigungen leiden. Sie sind oft zu krank, um im Arbeitsmarkt zu bestehen und haben dennoch meist keinen Anspruch auf eine IV-Rente.

Von den Langzeitbeziehenden mit belegten gesundheitlichen Beeinträchtigungen haben etwa 40 Prozent physische Einschränkungen aufgrund von Unfall oder Krankheit. Rund 20 Prozent haben ein akutes Suchtproblem, gut zehn Prozent eine ärztlich attestierte Depression und rund 30 Prozent eine andere psychische Krankheit. Bei einer Mehrheit der Personen mit Gesundheitsproblemen haben die zuständigen Sozialdienste eine IV-Rente in Betracht gezogen. Knapp zehn Prozent erhalten heute eine IV-Rente oder -Teilrente.

Zu den Langzeitbeziehenden gehören auch Alleinerziehende und Paare mit mehr als drei Kindern – solange die Kinder noch nicht zur Schule gehen. Die Risikogruppen für Langzeitbezug sind in allen Städten vergleichbar, wenn auch unterschiedlich stark vertreten. Es sind Personen mit geringer beruflicher Qualifikation, Arbeitslose und Ausgesteuerte ab 55 Jahren sowie Ausländerinnen und Ausländer mit geringer beruflicher Qualifikation.

Die vergleichsweise grösste Gruppe in der Sozialhilfe sind Kinder und Jugendliche. Wesentliche Herausforderungen werden auf die Städte auch mit der Integration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen zukommen.

Finanzierungsmodelle: mehr oder weniger fair

Die Sozialhilfebudgets der Städte lassen sich nicht vergleichen. Je nach Kanton ergeben sich markante Unterschiede bei den finanziellen und organisatorischen Lasten der Städte und Gemeinden. Es unterscheiden sich sowohl die vorgelagerten Systeme (z.B. Arbeitslosenhilfe oder Familien-Ergänzungsleistungen), die Ausgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinde als auch die via Sozialhilfe abgerechneten Leistungen (z.B. Finanzierung von Heimen oder Arbeitsintegrationsprojekten). In verschiedenen Kantonen existieren zudem Mechanismen eines horizontalen Lastenausgleichs.

Als wesentliche Kostentreiber der Sozialhilfe lassen sich eine längere durchschnittliche Unterstützungsdauer, steigende Fallzahlen sowie steigende Wohnkosten identifizieren. In vielen Städten und Gemeinden machen die Sozialhilfekosten zunehmend einen erheblichen Teil der Gesamtausgaben aus. Dass die Sozialhilfe mehrheitlich durch die Städte geschultert wird, ist unbestritten: In den 13 Städten des Kennzahlenvergleichs werden 28 Prozent aller landesweit durch Sozialhilfe unterstützten Personen betreut, obschon nur rund 15 Prozent der schweizerischen Bevölkerung dort leben. In vielen Kantonen – insbesondere in der Deutschschweiz – sind die Gemeinden für die Finanzierung der Sozialhilfe verantwortlich. In der Praxis zeigt sich, dass in Kantonen mit gut ausgebauten vorgelagerten Systemen und fairen Lastenausgleichssystemen die Städte einen grösseren finanziellen und organisatorischen Handlungsspielraum haben. Ebenso werden die Anreize gekappt, die einen negativen Sozialhilfewettbewerb fördern.

Es fragt sich, ob es längerfristig politisch angemessen ist, gesellschaftlich-strukturelle Risiken einseitig den einzelnen Städten und Gemeinden zu belasten. Die Diskussion um breiter abgestützte Finanzierungslösungen in der Sozialhilfe muss jetzt geführt werden.

Die Sozialhilfe der Zukunft

Die Städte sind der Ansicht, dass die Sozialhilfe noch besser in das gesamtschweizerische System der sozialen Sicherung einzubinden ist. Es sind bundesweite Rege-

² Salzgeber, Renate, *Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten, Berichtsjahr 2014, Schwerpunkt Langzeitbeziehende in der Sozialhilfe*, hg. von Städteinitiative Sozialpolitik, Bern 2015

lungen anzustreben, die Rechtsgleichheit garantieren, Anspruchsvoraussetzungen und Leistungen der Sozialhilfe definieren. Die von Kantonen, Gemeinden, Städten und Fachleuten gemeinsam festgelegten und breit abgestützten SKOS-Richtlinien bilden die Basis für weitere Harmonisierungsschritte. Der bereits eingeleitete Prozess zur Revision der SKOS-Richtlinien und deren Verabschiedung durch die SODK sind wichtige Schritte, um die Legitimation und Akzeptanz der Sozialhilfe zu stärken. Die Städte bringen sich in diesen Prozess ein. Wesentlich ist, dass das soziale Existenzminimum, welches die Teilhabe an der Gesellschaft ermöglicht, weiterhin die unbestrittene Grundlage für die Berechnung der Sozialhilfe bildet. Nach wie vor befürworten die Städte auch ein weitergehendes Engagement des Bundes, das zu einem Verfassungsartikel zur Existenzsicherung und einem Rahmengesetz führen würde.

Sozialhilfekosten gerechter verteilen

Die Städte begrüßen es, wenn sich die Kantone (vertreten durch die SODK) für Harmonisierung und eine gerechtere Lastenverteilung engagieren, auch innerhalb der Kantone. Denn Gemeinden und Städte sind heute finanziell ganz unterschiedlich von den Sozialhilfekosten belastet, dies insbesondere in der Deutschschweiz. In Kantonen ohne angemessenes Lastenausgleichsmodell ist deren Einführung zu prüfen. Bewährte Systeme, wie sie beispielsweise in der Westschweiz vorhanden sind, können als Modelle dienen.

Frühe und gezielte Interventionen

Parallel zur gerechteren Lastenverteilung schlägt die Städteinitiative Sozialpolitik weitere Massnahmen zuhanden von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden vor, um die aktuelle Situation von wesentlichen Risikogruppen nachhaltig zu verbessern: Der Bund nutzt seine Kompetenzen gemäss Art. 114 Abs. 5 (Arbeitslosenfürsorge, Langzeitarbeitslosigkeit) und Art. 116 (Familien) BV, um Lücken zwischen den Systemen der sozialen Sicherung zu schliessen und wesentliche strukturelle Risiken zu decken. Damit schafft er Rechtsgleichheit und Harmonisierung in jenen Bereichen, die bereits heute in

seiner Kompetenz liegen. Bei Änderungen in den vorgelegerten Sozialsystemen (wie ALV, IV, AHV) sind die Folgen für die Sozialhilfe zu berücksichtigen und transparent auszuweisen. Einseitige Kostenverlagerungen zulasten der kommunalen Ebene und der Sozialhilfe lehnt die Städteinitiative Sozialpolitik ab.

In der interinstitutionellen Zusammenarbeit sieht die Städteinitiative Sozialpolitik eine Chance, neue Formen der Zusammenarbeit zu gestalten und eine Optimierung von Schnittstellen zu erreichen. Denn in der Sozialhilfe zeigt sich, dass mit frühen Interventionen oft viel erreicht werden kann. Eine rasche und nachhaltige Ablösung aus der Sozialhilfe ist der effektivste Beitrag zur Kostensenkung.

Dafür gibt es einige Schlüsselfaktoren. So ist auf allen Stufen und in allen Lebensphasen in die Bildung zu investieren – frühe Förderung bei Kindern sowie Aus- und Weiterbildung bei Erwachsenen. Bildung ist eines der wichtigsten Rezepte gegen Sozialhilfeabhängigkeit. Personen mit einem Berufsabschluss haben ein deutlich geringeres Sozialhilferisiko als Niedrigqualifizierte. Möglichst rasche, integrierende und qualifizierende Massnahmen sind auch bei der Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen notwendig. Zum Langzeitbezug sind weitere Analysen erforderlich. Das Ausmass an physischen und psychischen Belastungen von langjährigen Klientinnen und Klienten der Sozialhilfe ist nun erkannt, nicht aber die unterliegenden Wirkungszusammenhänge. Die Städteinitiative Sozialpolitik plädiert dafür, insbesondere bei Langzeitbeziehenden die soziale Integration zu fördern – denn sie ist nicht nur Armuts-, sondern auch Gesundheitsprävention.

Nicolas Galladé, Präsident Städteinitiative Sozialpolitik,
Stadtrat Winterthur, Departement Soziales
E-Mail: Nicolas.Gallade@win.ch

Katharina Rüegg, lic. phil. I, Geschäftsführerin Städteinitiative
Sozialpolitik
E-Mail: info@staedteinitiative.ch

Kanton Waadt: Eingliederungseinkommen statt Sozialhilfe

Im Kanton Waadt setzt die Sozialhilfe auf eine berufliche und soziale Eingliederung, bei der die regionale Arbeitsvermittlung, die Sozialarbeit und die Arbeitgeber eng zusammenarbeiten. Im Zentrum stehen Jugendliche ohne Ausbildung, für welche die Sozialhilfe als Sprungbrett für eine Berufsausbildung dienen soll. Parallel dazu setzt der Kanton einen Schwerpunkt in der Bekämpfung von Armut von Familien und älteren Arbeitslosen.



Pierre-Yves Maillard
Gesundheits- und Sozialdepartement
des Kantons Waadt

Die Sozialhilfe hat die Aufgabe, Menschen in vorübergehenden oder dauerhaften Notsituationen die Mittel für eine würdige Lebensführung bereitzustellen und sie dabei zu unterstützen, ihre soziale und finanzielle Unabhängigkeit zurückzugewinnen. Der Kanton Waadt hat eine Sozialhilfestrategie entwickelt, die auf vier Schwerpunkte setzt. Erstens wird wo immer möglich der Sozialhilfebezug verhindert. Zweitens stellt der Kanton den Sozialarbeitenden genügend Mittel zur Verfügung, damit diese ihren Aufgaben wirksam nachkommen können. Drittens erprobt er im Eingliederungsbereich – v.a. bei der Ausbildung junger Erwachsener – innovative Ansätze und viertens setzt er eine klar definierte Politik der Missbrauchsbekämpfung um.

Das Finanzierungssystem der Sozialhilfe gewährleistet die gute Zusammenarbeit des Kantons mit den Gemeinden, indem es dafür sorgt, dass letztere in Übereinstimmung mit den übergeordneten kantonalen sozialpolitischen Zielen handeln. Im Vordergrund steht der Ausgleich zwischen Kanton und Gemeinden sowie der Gemeinden untereinander, was die Gemeinden mit den höchsten Sozialhilfequoten entlastet.

Mit dieser Politik wurden vielversprechende Resultate erzielt. Die Sozialhilfequote im Kanton Waadt ist zwischen 2012 und 2014 von 5,1 auf 4,9 Prozent zurückgegangen. Auch die Ausbildungsmassnahmen für Jugendliche waren erfolgreich: Seit 2006 haben mehr als 850 der begleiteten Jugendlichen einen Berufsabschluss, meist ein Eidgenössisches Fähigkeitszeugnis, erworben.

Aufgrund dieser positiven Resultate wird der Kanton Waadt seine Ausbildungsförderung für junge Erwachsene, die er in den letzten Jahren im Pilot erprobt hat, allgemein einführen und die Sozialhilfe für junge Erwachsene zum Sprungbrett für eine Ausbildung machen. Die nächste Revision des kantonalen Sozialhilfegesetzes sieht vor, dass alle 18- bis 25-Jährigen, die keine Berufsbildung ausweisen und neu einen Sozialhilfeantrag stellen, innert drei Monaten für eine Massnahme zur Vorbereitung auf eine Berufsbildung aufgeboden werden. Dadurch haben sie Anspruch auf ein Stipendium und werden wie alle anderen Jugendlichen in Ausbildung behandelt, einschliesslich der Unterhaltspflicht durch ihre Eltern.

Organisation der Sozialhilfe

Kanton und Gemeinden sind gemeinsam für die Sozialhilfe bzw. das Eingliederungseinkommen zuständig. Der Kanton zeichnet für die Steuerung des Systems und die Erarbeitung des gesetzlichen und normativen Rahmens verantwortlich und legt zuhanden der regionalen Sozialdienste die Ausführungsbestimmungen zum Eingliederungseinkommen fest. Dieses wird von den Gemeinden ausgerichtet, die kantonsweit in zehn regionalen Sozialzentren mit mehr als 600 Mitarbeitenden organisiert sind. Nach einer umfassenden Reorganisation des Sozialwesens 2011 sorgen rund 200 Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter sowie 300 Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter für eine professionelle, eingliederungsorientierte soziale Arbeit und die zielgerichtete Ausrichtung der Beiträge.

Innovative Ansätze zur Bewältigung wachsender Dossierzahlen bei den Eingliederungseinkommen

Zusammenarbeit mit den regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV)

Seit der Einführung des Eingliederungseinkommens besteht eine enge Zusammenarbeit mit den RAV. Diese

sind für die berufliche Eingliederung der Personen zuständig, die ein Eingliederungseinkommen beziehen. Rund 20 Prozent davon – also durchschnittlich 2500 bis 3000 Personen – werden monatlich von einem RAV betreut und erhalten ähnliche Leistungen wie Arbeitslose gemäss AVIG. Finanziert werden diese Massnahmen über die Sozialrechnung, die je zur Hälfte von den Gemeinden und vom Kanton getragen wird.

Im Interesse einer effizienteren beruflichen Eingliederung hat der Kanton in Lausanne probeweise eine neue Organisationsform lanciert und das RAV mit dem regionalen Sozialzentrum zusammengesetzt. Dort arbeiten Eingliederungsberater und Sozialarbeiter gemeinsam auf die berufliche (Wieder)eingliederung ihrer Klientinnen und Klienten hin. Dadurch lassen sich auch Langzeitarbeitslose mit sozialen Problemen, die eine Wiederaufnahme einer Arbeit erschweren, umfassend und integriert betreuen. Das Pilotprojekt wird vom SECO begleitet.

FORJAD

Das Pilotprojekt FORJAD wurde 2006 von den kantonalen Departementen Gesundheit und Soziales, Bildung und Jugend sowie Wirtschaft lanciert. Zielgruppe sind junge Bezügerinnen und Bezüger von Eingliederungseinkommen. Die Regierung des Kantons Waadt hatte mit Besorgnis festgestellt, dass die Zahl der 18- bis 25-jährigen, von der Sozialhilfe abhängigen jungen Erwachsenen ohne Berufsausbildung zunahm.

Seit bald zehn Jahren begleitet das Programm FORJAD Jugendliche auf ihrer Suche nach einer beruflichen Ausbildung. Vorgängig nehmen die jungen Erwachsenen an einem Programm zur Vorbereitung auf eine Ausbildung teil. Dabei wird ein Berufsziel erarbeitet, Schulstoff nachgeholt und psychosoziale Unterstützung angeboten. Sobald der Lehrvertrag unterzeichnet ist, begleiten spezialisierte Coaches die Jugendlichen durch die Berufsausbildung. Sie unterstützen ihre Schützlinge in schulischen, beruflichen, sozialen, administrativen und persönlichen Fragen und später auch bei der Stellensuche. Ab Ausbildungsantritt wird das Eingliederungseinkommen durch ein Stipendium abgelöst.

Seit 2006 haben über 2500 Jugendliche am Programm teilgenommen und 860 haben ihre Ausbildung erfolgreich abgeschlossen. Die allgemeine Erfolgsquote für alle Jugendliche, die ihre Ausbildung noch absolvieren oder aber abgeschlossen haben, liegt bei 65 Prozent. 2013 beschloss die Waadtländer Regierung, das Programm auf die Altersgruppe der 26- bis 40-Jährigen auszuweiten (FORMAD). Mehr als 200 Erwachsene haben inzwischen eine Berufslehre begonnen.

2015 betrug das Budget für FORJAD und FORMAD acht Mio. Franken, dazu kommen sieben Millionen für die Programme zur Ausbildungsvorbereitung.

Soziale Eingliederungsmassnahmen

Seit 2005 stellt das kantonale Sozialamt in Zusammenarbeit mit Vereinen und integrationsorientierten Stiftungen eine Palette von Massnahmen für die soziale Eingliederung zur Verfügung, die von Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern der regionalen Sozialdienste genutzt werden können. Damit wird die berufliche Eingliederung und Ausbildung der Bezügerinnen und Bezüger von Eingliederungseinkommen gefördert, die nicht von den RAV begleitet werden. Kantonsweit führen dreissig Träger-schaften über 50 Massnahmen zur sozialen Eingliederung durch, die sich auf die individuellen Bedürfnisse der Betroffenen ausrichten lassen. 2015 wurden dafür 20,4 Mio. Franken investiert.

Jungen Erwachsenen stehen neben den Ausbildungsvorbereitungen auch individuelle Coachings zur Berufseignungsabklärung zur Verfügung oder es werden Unternehmenspraktika organisiert und bei Bedarf eine Auffrischung der Grundkenntnisse angeregt. Einzelne Programme richten sich besonders an junge Eltern und unterstützen diese parallel zur Stellensuche auch bei der Organisation einer stabilen Betreuungslösung für ihre Kinder. Weitere Massnahmen sind ausschliesslich auf die Erweiterung der Grundkompetenzen ausgerichtet, z.B. auf die Verbesserung der Französischkenntnisse oder der Kompetenz zur Regelung administrativer und finanzieller Angelegenheiten. Ferner führen verschiedene Träger-schaften niederschwellige Angebote, um die sozialen Bindungen zu fördern und manchmal auch, um die Teilnehmenden einer medizinischen Betreuung zuzuführen.

Die Resultate sind auch hier vielversprechend. Jede zweite Person mit einer sozialen Massnahme nimmt eine Ausbildung in Angriff oder hat bis zum Ende ihrer Teilnahme eine Stelle gefunden.

ProLog-Emploi

ProLog-Emploi stellt eine konzeptionelle Verbindung her zwischen der grossen Personalnachfrage im sozialmedizinischen Bereich und dem brachliegenden Arbeitskräftepotenzial, das mit den Bezügerinnen und Bezüger von Eingliederungseinkommen zur Verfügung steht. Die über das Programm angebotenen Eingliederungspraktika dauern zehn Monate und werden nach dem Mindestansatz gemäss kantonalem Gesamtarbeitsvertrag für den halböffentlichen Sektor entlohnt. Neben der beruflichen Eingliederung und Weiterbildung ermöglichen sie den Aufbau von Beziehungsnetzen und die Erlangung beruflicher Referenzen. Der Verein ProLog-Emploi wirkt als Schnittstelle für die Institutionen, welche die Bewerberinnen und Bewerber rekrutieren und auswählen, und er begleitet die Teilnehmenden durch das gesamte Programm bis hin zur erfolgreichen Anstellung. 2013 wurde das Programm, an dem seit 2010 492 Personen teilgenommen haben, auf den Bereich der familienexternen Kin-

derbetreuung ausgeweitet. Von den 330 befristet abgeschlossenen Verträgen führten 51 Prozent direkt zur Unterzeichnung eines unbefristeten Vertrags.

Prävention statt Sozialhilfe

Seit der Krise in den 1990er-Jahren musste die Sozialhilfe laufend auf neue Bedürfnisse reagieren, wie die unzureichenden Einkommen von Beschäftigten in den Niedriglohnbranchen (Working-Poor), die Armutgefährdung speziell von Einelternfamilien oder die schwierige berufliche Wiedereingliederung älterer Langzeitarbeitsloser. Die Sozialhilfe hat sich angepasst und vor allem im Bereich der sozialen und beruflichen Eingliederung neue Kompetenzen entwickelt. Um die neuen Bedürfnisse abzudecken und einem Anstieg der Sozialhilfequote entgegenzuwirken, hat der Kanton Waadt eine im Referendum bestätigte Armutspolitik entwickelt, die mit den Ergänzungsleistungen für Familien mit Kindern unter 16 Jahren und der Überbrückungsrente für ältere Arbeitslose zwei wichtige neue Instrumente zur Hand hat. Finanziert werden diese mit einem gemeinsamen Beitrag von Kanton und Gemeinden sowie über 0,12 Lohnprozente, die je zur Hälfte von den Arbeitnehmenden und den Arbeitgebern getragen werden. Auch für die Selbstständigerwerbenden gilt ein Satz von 0,06 Prozent.

Ergänzungsleistungen für Familien (FamEL)

FamEL ergänzen bedarfsabhängig das Einkommen berufstätiger Familien, deren Einkommen tiefer ist als die gesetzlich anerkannten Ausgaben. Aufgebaut sind sie als Anreizsystem, indem sie die Differenz zwischen dem erzielten Einkommen und den gesetzlich anerkannten Ausgaben (mit Obergrenze) unter Berücksichtigung eines Einkommensfreibetrags ausgleichen und nachgewiesene Betreuungs- sowie anerkannte Gesundheitskosten (gemäss Bundesgesetz für EL zur AHV oder IV) vergüten. Damit sollen betroffene Familien bestärkt werden, ihre Erwerbstätigkeit mindestens aufrechtzuerhalten oder zu erhöhen. Seit 2011 sind damit über 2000 Familien aus der Sozialhilfe herausgekommen oder mussten diese nicht beantragen.

In Ergänzung dieses Systems wurde 2012 das Pilotprogramm Coaching Familles (CoFa) lanciert, welches das Einkommen erwerbstätiger sozialhilfeabhängiger Familien, die keine FamEL erhalten oder finanziell nicht vollständig autonom sind, verbessert oder stabilisiert. Dabei unterstützen professionelle Coaches die Familien bei der Entwicklung unterschiedlicher Kompetenzen, sie leiten Massnahmen zur Verbesserung der Vermittelbarkeit auf dem Arbeitsmarkt ein (Kurzausbildungen, Kinderbetreuung) oder sie begleiten die Suche nach einer Festanstellung. Mit dem Programm, das 2015 1,8 Mio. Franken

kostete, wird der Wechsel der betroffenen Familien vom Eingliederungseinkommen zu den FamEL angestrebt. Derzeit haben über 170 Familien das Programm abgeschlossen und 62 Prozent davon haben sich in den FamEL gehalten oder sie sind finanziell gänzlich unabhängig geworden.

Überbrückungsrente

Arbeitslose, die ihren Anspruch auf Arbeitslosengeld ausgeschöpft haben, über kein eigenes Vermögen verfügen und zwei Jahre vor dem Rentenalter stehen, können Unterstützungsleistungen beziehen, die sich nach den Ansätzen der EL in der AHV/IV richten. Die Chancen eines Wiedereinstiegs in den Arbeitsmarkt sind für ältere Langzeitarbeitslose sehr gering. Die Überbrückungsrente erlaubt ihnen einen ordentlichen Übertritt in die Rente, ohne auf eine vorzeitige Pensionierung samt Kürzung der künftigen BVG-Rente oder auf die Sozialhilfe ausweichen zu müssen. Zwischen 2011 und 2014 wurden rund 900 Überbrückungsrenten an Langzeitarbeitslose ausgerichtet, welche die Bedingungen der Sozialhilfe erfüllten.

Sicherung durch verstärkte Kontrollen

Seit einigen Jahren geht das Gesundheits- und Sozialdepartement verstärkt gegen Missbrauch vor. Die Kontrollen gehören zu den täglichen Aufgaben der regionalen Sozialdienste. Eine geplante Gesetzesrevision soll die für diese Kontrollen erforderlichen Informationen leichter zugänglich machen. Im Zweifelsfall können die regionalen Sozialdienste ein 15 Vollzeitstellen umfassendes Untersuchungsteam damit beauftragen, die Sachlage und die Aussagen der Bezügerinnen und Bezüger zu überprüfen. Pro Jahr werden rund 350 Überprüfungen angeordnet. In 60 Prozent der Fälle bringen sie einen oder mehrere Missbräuche ans Licht. Bei den meisten handelt es sich um die Vertuschung von Einkommen und Bankkonten oder um falsche Angaben über die Zusammensetzung des Haushalts. Aufgrund der Kontrollen wurden zwischen 2011 und 2014 rund 130 Leistungen eingestellt, was jährlichen Minderausgaben von mehr als drei Mio. Franken entspricht.

Seit 2011 führt das Departement bereichsübergreifende Audits durch, die nicht deklarierte Einkommen in Verbindung mit einer Erwerbstätigkeit aufzudecken helfen. Dabei werden die von den Arbeitgebern bei der AHV gemachten Angaben mit den gemeldeten Einkommen jener Personen verglichen, die seit über zwei Jahren Sozialhilfe beziehen. Ausserdem hat das Departement Zugang zu den Steuerdaten von Personen, die ein Eingliederungseinkommen beziehen, sowie seit 2015 auch zu den Steuerdaten derjenigen Personen, die Quellensteuer bezahlen.

Damit will der Kanton Missbräuchen vorbeugen und klarmachen, dass strikt dagegen vorgegangen und Betrug nicht geduldet wird. Anzumerken ist, dass Missbrauch und Betrug nur eine Minderheit der unterstützungsbedürftigen Personen betreffen, die meisten Bezüger halten sich an die äusserst strengen Auflagen für die Ausrichtung von Sozialhilfe.

Finanzierung der Waadtländer Sozialhilfe

Der Kanton Waadt hat 2005 ein Gesetz über die Organisation und die Finanzierung der Sozialpolitik (loi sur l'organisation et le financement de la politique sociale, LOF) in Kraft gesetzt, das die Beteiligung der Gemeinden sicherstellt. Neben den allgemeinen Finanzierungsmodalitäten definiert das Gesetz auch die Leistungen, die zu erbringen sind, und es regelt die Verteilung der Kosten auf den Kanton und die Gemeinden. In Bezug auf das Eingliederungseinkommen etwa regelt es nicht nur die individuelle Unterstützung finanzieller und anderer Art. Vielmehr bestimmt es auch die beruflichen und sozialen Eingliederungsprogramme sowie die Präventions- und Informationsmassnahmen. Ferner regelt das Gesetz die Subventionen an die regionalen Verbände und die anderen Organe, die das Eingliederungseinkommen umsetzen, und es hält auch den Kostenrahmen für die Ausbildung der in der Sozialhilfe tätigen Kantonsangestellten fest.

Bis 2015 wurden die im LOF verankerten Ausgaben, die sogenannte Sozialrechnung, je zur Hälfte vom Kanton und von den Gemeinden getragen. Der Finanzierungsbeitrag der einzelnen Gemeinden richtete sich nach einem interkommunalen Finanzausgleich, bei dem ihr Anteil an der Sozialrechnung unter Berücksichtigung ihrer Finanzkraft und der konjunkturbedingten Einnahmen untereinander aufgeteilt wurde. Dieses System ermöglicht eine gute Planung, bewahrt die Gemeindeautonomie und sichert die langfristige Stabilität der Gemeindefinanzen. Der interkommunale Finanzausgleich hat den grossen Vorzug, dass er diejenigen Gemeinden nicht finanziell benachteiligt, die strukturell höhere Sozialkosten tragen als andere. Damit ist er ein wichtiger Garant für die Stabilität des waadtländischen Sozialhilfesystems und trägt wesentlich zur Wahrung der interkommunalen und gesamtgesellschaftlichen Solidarität bei.

Ab 2016 wird infolge von Verhandlungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden der Betrag, um den die Sozialrechnung im Vergleich zum Vorjahr höher ist, nur noch zu einem Drittel zulasten der Gemeinden gehen. Auslöser für den neuen Verteilschlüssel war die schwierige Finanzlage einzelner Gemeinden, mitversursacht durch den beträchtlichen Anstieg ihrer Sozialausgaben. 2014 betrug die von Kanton und Gemeinden je hälftig

getragene Sozialrechnung 1,35 Mrd. Franken, wovon 480 Mio. für die Sozialhilfe aufgewendet wurden.

Perspektiven: Neue Betreuungsform für junge Erwachsene ohne Ausbildung

Derzeit plant der Kanton Waadt eine grosse Reform der Sozialhilfe für junge Erwachsene ohne Ausbildung. Angesichts der vielversprechenden Resultate des Programms FORJAD soll die Sozialhilfe für junge Erwachsene grundsätzlich in eine Berufsausbildung münden und ihnen dadurch eine Perspektive in Richtung einer eigenverantwortlichen Zukunftsgestaltung öffnen, wie sie die «traditionelle» Sozialhilfe nicht geben kann. Vielmehr kann letztere dazu führen, dass die Betroffenen dauerhaft vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind und sich kein Sozial- und Berufsleben aufbauen können.

Der Kanton Waadt plant daher, das Pilotprojekt FORJAD auf alle Jugendlichen ohne Ausbildung auszuweiten, die Sozialhilfe beantragen. Schätzungsweise werden kantonsweit damit jährlich 850 Personen erreicht. Die Sozialhilfestellen werden damit beauftragt, die Situation der Jugendlichen innert drei Monaten zu evaluieren und sie einer Ausbildungsvorbereitung zuzuführen. In der Folge einer Revision des Stipendengesetzes wird die Inanspruchnahme von Massnahmen ab Juli 2016 zum Bezug von Stipendien berechtigen. Damit werden die Jugendlichen im Prinzip keine Sozialhilfe mehr beziehen. Allfällige Unterstützung während der Evaluationsphase kann in Form einer punktuellen Finanzhilfe gewährt werden. Mit dieser Reform können auch die Eltern zur Unterstützung ihrer Kinder verpflichtet werden. Sie werden über die vorgeschlagene Begleitung informiert und gemeinsam mit ihnen wird geklärt, welchen materiellen oder finanziellen Beitrag sie leisten können, insbesondere bei Jugendlichen, die ein Stipendium für ein Programm zur Ausbildungsvorbereitung erhalten. Denn während das Zivilgesetzbuch grundsätzlich nur wohlhabende Eltern zum Unterhalt bedürftiger Jugendlicher verpflichtet, sind alle Eltern von Jugendlichen in Ausbildung unterhaltspflichtig. Die Aufnahme bedürftiger Kinder mit einer Ausbildungsperspektive in ein stipendienpflichtiges Ausbildungsprogramm verpflichtet deren Eltern damit neu, in ähnlicher Art Verantwortung für die Ausbildung ihrer Kinder zu übernehmen wie es alle Eltern von Jugendlichen in Ausbildung tun.

Regierungsrat Pierre-Yves Maillard, Vorsteher des Gesundheits- und Sozialdepartements des Kantons Waadt
E-Mail: info.sgdsas@vd.ch

Die Sozialhilfe in Zahlen: 2005–2014

Die Sozialhilfeempfängerstatistik der letzten zehn Jahre zeigt unabhängig vom Wirtschaftsgang ein erhöhtes Sozialhilferisiko für Kinder, Geschiedene und ausländische Staatsangehörige. Vor allem Personen ohne nachobligatorische Ausbildung sind in der Sozialhilfe vertreten.



Marc Dubach
Bundesamt für Statistik



Thomas Priester

Die Sozialhilfeempfängerstatistik liefert Informationen zu Umfang und Risiko, zum soziodemografischen Hintergrund sowie zur familiären und wirtschaftlichen Situation der Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger sowie zur Dauer der Unterstützung. Sie ist ein wichtiges sozialpolitisches Instrument der Kantone und des Bundes und eine wichtige Grundlage für den im interkantonalen Finanzausgleich berechneten soziodemografischen Lastenausgleich. Die Empfängerstatistik basiert auf einer breiten Definition der Sozialhilfe und umfasst die

direkte finanzielle Sozialhilfe im engeren Sinn, d.h. die wirtschaftliche Sozialhilfe gemäss den kantonalen Sozialhilfegesetzen sowie weitere kantonale bedarfsabhängige Sozialleistungen, die im Inventar der Sozialhilfe erfasst sind.¹ Ein weiteres Element im Rahmen der Sozialhilfestatistik ist die Finanzstatistik zur Erfassung der Ausgaben auf Kantons- und Bundesebene.² Die hier kommentierten Zahlen beziehen sich auf das Kernstück der Empfängerstatistik, auf die Erhebung der wirtschaftlichen Sozialhilfe bzw. die Sozialhilfe im engeren Sinn.

Die Entwicklung der Sozialhilfequote im Kontext

Grafik G1 zeigt auf, wie sich die Sozialhilfequote im Vergleich mit anderen Indikatoren zum Wirtschaftswachstum und dem Arbeitsmarkt seit Anfang der 1990er-Jahre entwickelt hat. Tendenziell steigt der Anteil der Bevölkerung, der ganz oder teilweise von der Sozialhilfe abhängig ist, seit Jahren langsam, aber kontinuierlich an. Die leichten Wellenbewegungen in der Entwicklung der Sozialhilfequote verlaufen im Grundsatz parallel zur Erwerbslosenquote. Allerdings sind die Ausschläge viel geringer, was sowohl für die Erhöhung als auch für den Rückgang der Quote gilt. Rückläufig ist diese – wenn auch in geringem Ausmass – nur in der Folge von überdurchschnittlich wachstumsstarken Jahren wie zum Beispiel zwischen 2005 und 2007. Offenbar gelingt den Sozialhilfebezügerinnen die Reintegration in den Arbeitsmarkt und die wirtschaftliche Selbstständigkeit selbst dann nur ungenügend, wenn aufgrund des Wirtschaftswachstums vermehrt Arbeitskräfte benötigt werden. Dies dürfte mit der zunehmenden Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse und den steigenden Qualifikationsansprüchen zusammenhängen.³ Erhöhter Arbeitskräftebedarf wird zuerst über Erhöhung der Beschäftigungsgrade oder Temporaranstellungen von Hochqualifizierten abgedeckt. Niedrig qualifizierte Personen bleiben damit langfristig vom Erwerbsprozess

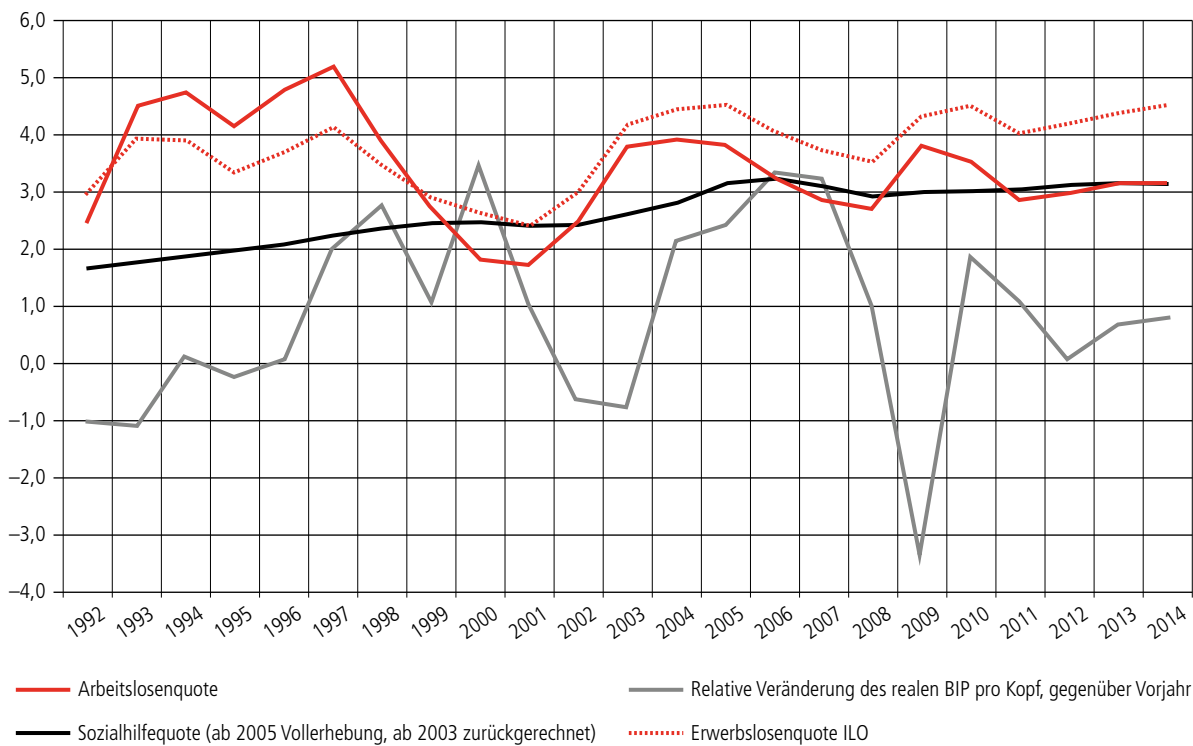
Sozialhilfequote

Der wichtigste Indikator der Sozialhilfestatistik ist die Sozialhilfequote. Diese misst den Anteil der Personen mit mindestens einem Sozialhilfebezug im Jahr an der ständigen Wohnbevölkerung am 31. Dezember des Vorjahres.

- 1 Inventar der bedarfsabhängigen Sozialleistungen: www.sozinventar.bfs.admin.ch → Inventar
- 2 Finanzstatistik der bedarfsabhängigen Sozialleistungen: www.sozinventar.bfs.admin.ch → Finanzstatistik
- 3 *Statistischer Sozialbericht Schweiz 2015*: www.bfs.admin.ch → Themen → 13 – Soziale Sicherheit → Berichterstattung zur Sozialen Sicherheit → Statistischer Sozialbericht Schweiz 2015 (PDF)

Entwicklung der Arbeitslosen-, Erwerbslosen- und Sozialhilfequote sowie des realen BIP pro Kopf

G1



Quellen: SECO – Arbeitslosenquote, BFS – Erwerbslosenquote ILO (SAKE), Sozialhilfestatistik und Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung

ausgeschlossen und tragen zur Bildung eines Sockels von Sozialhilfeabhängigen bei.

Obschon eine wirtschaftliche Wachstumsphase die Sozialhilfequote zu stabilisieren vermag, kommt es nur selten zu einer Umkehrbewegung in Bezug auf das Niveau der Sozialhilfeabhängigkeit. Nur nach längerem intensivem Wirtschaftswachstum ist die Sozialhilfequote im beobachteten Zeitraum gesunken, namentlich in den Jahren 2007/2008. Allerdings konnten nicht alle Betroffenen von dieser Entwicklung profitieren. Die Sozialhilfeabhängigkeit von Risikogruppen wie geschiedene Frauen, Alleinerziehende, ungenügend Ausgebildete und ausländische Staatsangehörige sank in den erwähnten Jahren nicht. Das heisst, der wirtschaftliche Strukturwandel und die davon ausgelösten Änderungen auf dem Arbeitsmarkt kommen bestimmten Risikogruppen entgegen, anderen dagegen weniger.

Der erneute Anstieg der Sozialhilfequote ab 2009 ist dynamischer als es die Quoten vermuten lassen. Die Zahl der sozialhilfeabhängigen Personen nahm in diesem Zeitraum um 16,3 Prozent beziehungsweise knapp 36000 Personen zu. Wegen des gleichzeitig hohen Bevölkerungswachstums schlägt sich diese Zunahme nur geringfügig auf die Quote – von 2,9 auf 3,2 Prozent –

nieder. Die Jahre ab 2008 zeichnen sich durch Rezession und mässiges Wirtschaftswachstum aus, mit mittelfristig negativen Folgen auf Arbeitsmarkt und Sozialhilfe.

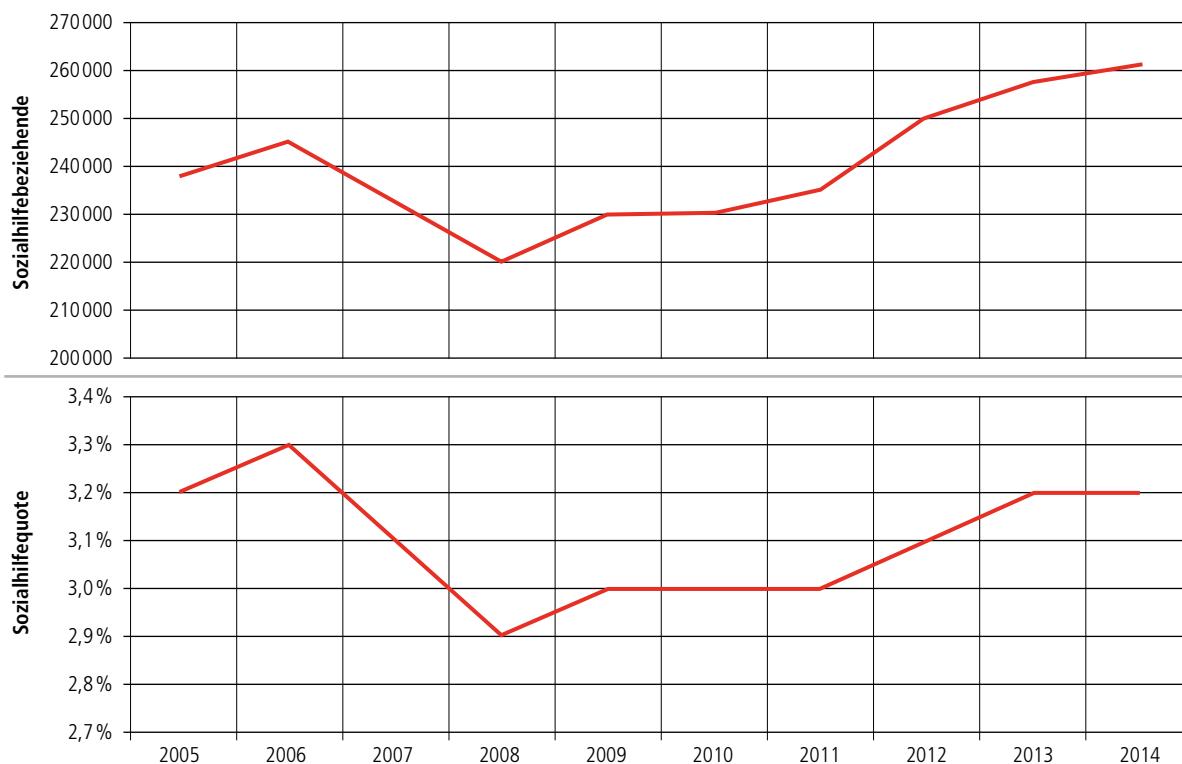
Wirtschaftliche Sozialhilfe

Zwischen 2005 und 2014 ist die Zahl der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger von 237 495 auf 261 983 Personen angestiegen, was einer Zunahme von beinahe 25 000 Personen bzw. zehn Prozent in zehn Jahren entspricht. Zwischen 2005 und 2008 kam es dagegen zu einem Rückgang der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger von 237 495 auf 221 262 Personen bzw. eine Abnahme von fast 7 Prozent.

Ungeachtet erhebungsseitiger Einflüsse (vgl. Grafik G2) lässt sich in den letzten zehn Jahren tendenziell ein u-förmiger Verlauf der Sozialhilfefallzahlen feststellen. Dieses Verlaufsmuster ist ebenfalls bei der Sozialhilfequote feststellbar: Während die Sozialhilfequote im Jahr 2005 bei 3,2 Prozent lag, sank sie bis 2008 auf unter 3 Prozent, um in den nachfolgenden Jahren wieder auf aktuell 3,2 Prozent anzusteigen.

Anzahl Sozialhilfebeziehende und Sozialhilfequote 2005 bis 2014

G2

**Bemerkungen:**

- 1) Im Jahr 2006 wurden ebenfalls Beziehende des «Revenu minimum cantonal d'aide sociale pour chômeurs en fin de droit (RMCAS)» des Kantons Genf erhoben.
- 2) Ab 2009 wurde die Gruppe der vorläufig Aufgenommenen und vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge mit mehr als 7 Jahren Aufenthalt in der Schweiz neu erhoben.
- 3) Ab 2012 enthält die Sozialhilfestatistik Beziehende der RMCAS, die im Kanton Genf abgeschafft und in die Sozialhilfestatistik überführt wurde.

Quelle: BFS – Sozialhilfestatistik, ESPOP (bis 2010), STATPOP (ab 2011)

Risikogruppen

Bestimmte Bevölkerungsgruppen sind stärker von Sozialhilfeabhängigkeit betroffen als andere. Ein im Vergleich zur Gesamtbevölkerung erhöhtes Sozialhilferisiko weisen Kinder, Geschiedene sowie Personen ausländischer Nationalität aus. Demgegenüber gibt es Bevölkerungsgruppen, die nur schwach in der Sozialhilfe vertreten sind. Dazu gehören beispielsweise Personen im Pensionsalter, deren Existenz durch die AHV und die Ergänzungsleistungen ausreichend gesichert ist.

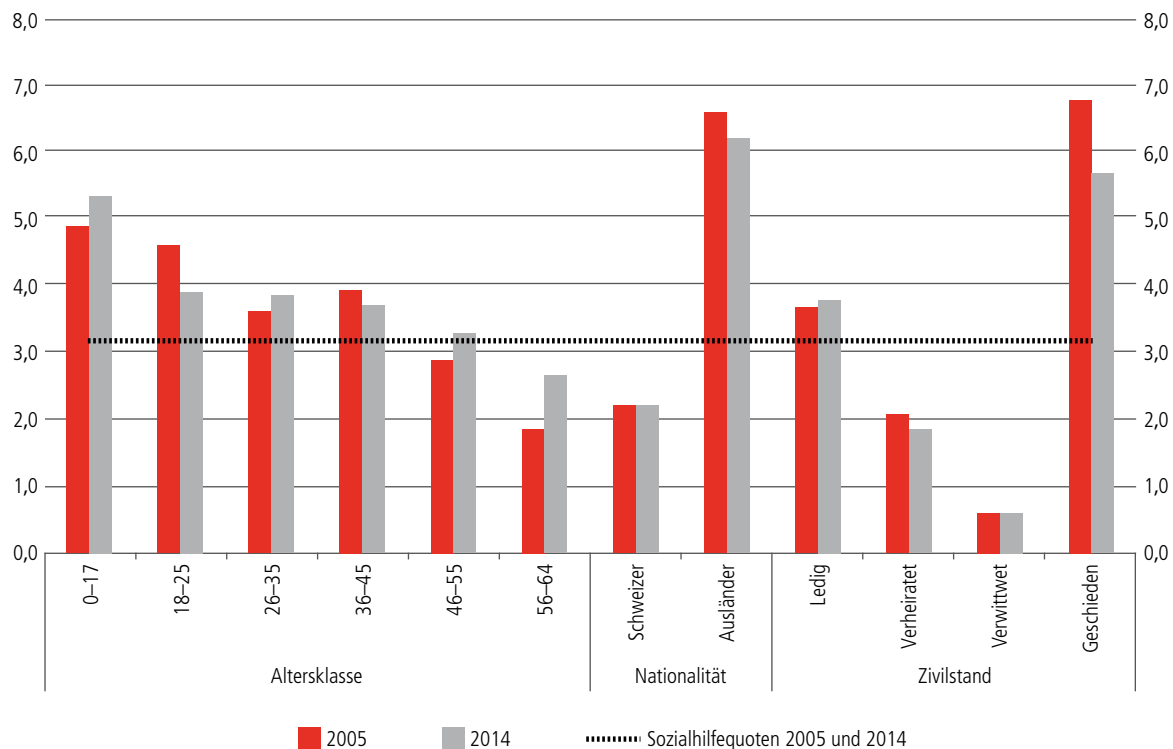
Der Blick auf die Entwicklung der Sozialhilfequoten der letzten zehn Jahre nach soziodemographischen Merkmalen (vgl. Grafik G3) verdeutlicht das mit rund fünf Prozent relativ hohe Sozialhilferisiko von Kindern. Während

junge Erwachsene im Jahr 2005 ein deutlich über dem Durchschnitt liegendes Sozialhilferisiko verzeichnet hatten, war deren Sozialhilfequote in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen und lag im Jahr 2014 bei 3,9 Prozent.

Umgekehrt verhält es sich mit dem Sozialhilferisiko älterer Personen ab 46 Jahren. So hat sich das Sozialhilferisiko von 56- bis 64-Jährigen im Vergleich zu 2005 deutlich erhöht. Ausländische Staatsangehörige verfügen über ein dreimal so hohes Risiko, Sozialhilfe zu beziehen als schweizerische. Dass im Vergleich zu 2005 die Sozialhilfequote von Ausländerinnen und Ausländern abgenommen hat, hängt mit der Einwanderung gut qualifizierter EU-Bürgerinnen und -bürger zusammen, wie sie seit 2006 beobachtet wird. Beim Zivilstand zeigt sich vor

Sozialhilfequoten nach soziodemographischen Merkmalen, 2005 und 2014

G3



Quelle: BFS – Sozialhilfestatistik

allein für Geschiedene ein erhöhtes Sozialhilferisiko. Dies geht einher mit der Tatsache, dass Einelternfamilien relativ stark in der Sozialhilfe vertreten sind.

Weil die Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen in erster Linie auf Erwerbslosigkeit zurückzuführen ist, hat der Bildungsstand einen elementaren Einfluss auf das Risiko, Sozialhilfe beantragen zu müssen. Je höher der Bildungsstand, desto niedriger ist das Risiko, auf finanzielle Unterstützung durch die Sozialhilfe angewiesen zu sein. Stellt man die Anteile der unterschiedlichen Bildungsabschlüsse in der Wohnbevölkerung denjenigen in der Sozialhilfe gegenüber, so zeigt sich in der Sozialhilfe eine starke Übervertretung von Personen ohne berufliche Ausbildung, Personen mit tertiärer Ausbildung sind dagegen relativ selten in der Sozialhilfe anzutreffen. So verfügen im Jahr 2014 50,2 Prozent der Sozialhilfebeziehenden über keine berufliche Grundausbildung, während gemäss Strukturhebung des BFS dieser Anteil in der Gesamtbevölkerung bei nur 23 Prozent liegt. Besonders

ausgeprägt ist die mangelnde Berufsbildung bei den ausländischen Sozialhilfebezüglern. Der Blick auf die Anteile an Personen mit tertiärem Bildungsabschluss zeigt ein gegensätzliches Bild: Während ihr Anteil an der Wohnbevölkerung in den letzten Jahren stark zugenommen hat und im Jahr 2015 bei 28 Prozent (2005: 19%) liegt, verharrt der Anteil an allen Sozialhilfebeziehenden bei sieben Prozent (2005: 6%).

Marc Dubach, Sektionschef Sozialhilfe, BFS
E-Mail: marc.dubach@bfs.admin.ch

Thomas Priester, Dr. rer. pol., Sektionschef Sozialanalysen, BFS
E-Mail: thomas.priester@bfs.admin.ch

Das sozialpolitische Profil des neuen Nationalrats

Die Wahlen vom 18. Oktober 2015 haben zu deutlichen Verschiebungen der politischen Kräfteverhältnisse im Nationalrat geführt. Mit FDP und SVP haben Parteien Sitze gewonnen, die dem rechten Parteienspektrum angehören. Da gut zwei Fünftel der Ständeratssitze nach dem ersten Wahlgang unbesetzt blieben, beschränken sich die nachfolgenden Aussagen auf die grosse Kammer, für die auf Basis von Smartvote-Daten ein sozialpolitischer Fussabdruck erstellt wird.



Jan Fivaz
Smartvote

Der nachfolgende Beitrag nähert sich mithilfe der Smartvote-Daten (vgl. Kasten) den sozialpolitischen Positionen des neuen Nationalrats an. Um die korrekte Interpretation der Auswertungen zu gewährleisten, gilt es, diverse Anmerkungen zu deren Aussagekraft zu machen. Diese betreffen die Methode, die Themenwahl des Fragebogens, die Güte der Antworten und die Repräsentativität der Erhebung.

Zunächst ist festzuhalten, dass die Formulierung der Fragen immer eine Gratwanderung zwischen einer ausreichenden Abbildung der politischen Komplexität und einer für die Verwendung des Fragebogens in einer breiten Öffentlichkeit notwendigen Vereinfachung des Sachverhalts darstellt. Zweitens lassen sich bei der Auswahl der Fragen Abstriche bei der thematischen Vollständigkeit nicht vermei-

den. Allerdings ist die Sozialpolitik im Smartvote-Fragebogen 2015, der insgesamt 75 Fragen umfasst, mit deren acht breit abgedeckt (vgl. Tabelle T1). Hinzu kommt – quasi als genereller Gradmesser für die sozialpolitische Grundhaltung – die Frage, ob der Bund in der Sozialpolitik künftig weniger, gleich viel oder mehr ausgeben soll. Drittens steht die Frage im Raum, wie verlässlich die von den Kandidierenden bei Smartvote hinterlegten Antworten überhaupt sind, da Politikerinnen und Politiker im Ruf stehen, Wahlversprechen rasch einmal zu brechen. Hierzu zeigen neuere politikwissenschaftliche Studien, dass Nationalrätinnen und Nationalräte ihren vor den Wahlen abgegebenen Smartvote-Antworten, die in diesem Fall als implizite Wahlversprechen betrachtet werden, in der nachfolgenden Legislatur weitgehend treu geblie-

Smartvote (www.smartvote.ch)

- Seit 2003 wurde Smartvote bei über 150 Wahlen auf nationaler, kantonaler oder kommunaler Ebene (und auch bei einigen Wahlen im Ausland) angeboten.
- Smartvote ist ein sogenanntes Issue-Matching-System, das die politischen Präferenzen und Werte zwischen Wählenden und Kandidierenden bzw. Parteien/Listen anhand eines umfassenden Fragebogens abgleicht und auf der Basis der jeweils höchsten Übereinstimmungen individuelle Wahlempfehlungen generiert.
- Anlässlich der eidgenössischen Wahlen 2015 haben rund 84 Prozent der Kandidierenden den Smartvote-Fragebogen beantwortet.
- Insgesamt wurden 2015 mehr als 1,3 Millionen Wahlempfehlungen erstellt – rund zehn Prozent mehr als 2011.
- Zwischen 14 und 18 Prozent der Wählerinnen und Wähler dürften 2015 für ihren Wahlentscheid auf die Smartvote-Wahlempfehlung zurückgegriffen haben.

ben sind.¹ In über 85 Prozent der Fälle ergab sich keine Abweichung, was ein sehr hoher Wert ist, wenn man bedenkt, dass sich im Verlauf einer Legislatur auch äussere Umstände und Rahmenbedingungen ändern

¹ Schwarz, Daniel; Schädel, Lisa und Andreas Ladner; «Pre-Election Positions and Voting Behaviour in Parliament: Consistency among Swiss MPs», in *Swiss Political Science Review*, 3/2010, S. 533–564 sowie Fivaz, Jan; Louwse, Tom und Daniel Schwarz; «Keeping Promises: Voting Advice Applications and Political Representation», in *Matching Voters with Parties and Candidates. Voting Advice Applications in a Comparative Perspective*, hg. von Diego Garzia und Stefan Marschall, Colchester 2014, S. 197–216

Zustimmung zu den sozialpolitischen Smartvote-Fragen

T1

Fragen	Anteil und Anzahl Ja-Antworten
Befürworten Sie eine Anpassung der Sozialhilferichtlinien, die Leistungskürzungen für Grossfamilien und junge Erwachsene vorsieht?	66,0% (132)
Soll der Umwandlungssatz, der die Höhe der BVG-Rente (2. Säule) regelt, an die gestiegene Lebenserwartung angepasst und von 6,8 auf 6,0% gesenkt werden?	63,5% (127)
Finden Sie es richtig, dass der Bund die ausserfamiliäre Kinderbetreuung finanziell unterstützt?	56,0% (112)
Würden Sie eine Erhöhung der Mindestfranchise bei der obligatorischen Krankenversicherung (KVG) von 300 auf 500 CHF befürworten?	54,0% (108)
Befürworten Sie eine Erhöhung des Rentenalters für Frauen und Männer (z.B. auf 67 Jahre)?	52,5% (105)
Soll sich der Staat stärker für gleiche Bildungschancen einsetzen (z.B. mit Nachhilfegutscheinen für Schüler/innen aus Familien mit geringem Einkommen)?	51,5% (103)
Soll zusätzlich zur Mutterschaftsversicherung ein mehrwöchiger bezahlter Vaterschaftsurlaub eingeführt werden?	43,0% (86)
Würden Sie es begrüßen, wenn gesamtschweizerisch Ergänzungsleistungen für Familien mit tiefem Einkommen eingeführt würden?	38,5% (77)

Quelle: Smartvote 2015 (N=200)

können. Schliesslich gilt es zu beachten, dass zwölf der 200 Nationalrätinnen und Nationalräte der 50. Legislatur den Smartvote-Fragebogen nicht beantwortet haben. Um die fehlenden Angaben zu ergänzen und die nachfolgenden Berechnungen auf Basis der angestrebten Grundgesamtheit eines komplett antwortenden Nationalrats machen zu können (N=200), wurden jeweils die Medianantworten (die häufigste Antwort) der entsprechenden Fraktionskolleginnen und -kollegen als Antworten eingesetzt.

Neue Mehrheiten

Ein erster genereller Gradmesser für die sozialpolitische Stossrichtung der neuen Legislatur stellt die Bereitschaft zur Finanzierung der Sozialpolitik dar: Gemäss ihren Angaben bei Smartvote möchten 96 Nationalrätinnen und Nationalräte in Zukunft die sozialpolitischen Ausgaben reduzie-

ren, 52 wollen das akute Ausgaben-niveau beibehalten und ebenso viele sprechen sich für Mehrausgaben aus, die damit kaum realisiert werden dürften. Ausgabenkürzungen hingegen weisen deutlich bessere Erfolgsaussichten aus. Allerdings ist angesichts der äusserst knappen Stimmenverhältnisse (Befürworterinnen und Befürworter von Kürzungen verfügen über eine relative jedoch keine Absolute Mehrheit) mit keinen Kahl-schlägen bei den Sozialwerken zu rechnen.

Ein ähnliches Bild ergibt sich bei den acht anderen Fragen, mit denen Smartvote die sozialpolitische Themenlage auslotet (vgl. Tabelle T1). Während einzelne Sparmassnahmen, wie die Revision der Sozialhilferichtlinien und die Senkung des BVG-Umwandlungssatzes, eine klare Zustimmung erhalten, dürften es Forderungen nach neuen vom Bund ausgerichteten Sozialleistungen, wie ein Vaterschaftsurlaub oder Ergänzungs-

leistungen für Familien mit tiefem Einkommen, schwer haben.

Ebenfalls eine Mehrheit findet die Fortsetzung der bestehenden finanziellen Unterstützung der ausserfamiliären Kinderbetreuung durch den Bund. Nur eine jeweils sehr knappe Zustimmung erhalten die Erhöhung der Mindestfranchise und des Rentenalters sowie die Idee von Nachhilfegutscheinen für Familien mit geringem Einkommen. Für die beiden ersten knappen Mehrheiten dürften die neu gewonnenen Sitze der rechten Rats-hälfte verantwortlich sein. Einigermassen erstaunlich ist die dritte hauchdünne Mehrheit von 103 Nationalrätinnen und Nationalräten, die den Einsatz von Bundesmitteln zur Verbesserung der Bildungschancen für benachteiligte Kinder grundsätzlich befürwortet. Dies überrascht umso mehr, als sich der neue Nationalrat in der Sozialpolitik sonst ausgabenseitig zurückhaltend zeigt und Entlastungsmassnahmen deutlich befürwortet.

Zustimmung der Parteien und Fraktionen (in Prozent)

T2

		Leistungskürzung Sozialhilfe	Reduktion BVG- Umwandlungssatz	Ausserfamiliäre Kinderbetreuung	Erhöhung KVG- Mindestfranchise	Rentenalter 67	Einführung Nachhilfegutscheine	Einführung Vaterschaftsurlaub	Einführung Familien-EL
SVP	Partei	81	69	17	58	67	19	13	15
	Fraktion	89	72	6	77	75	9	0	17
FDP	Partei	81	90	44	72	91	36	26	8
	Fraktion	97	100	36	94	94	39	12	3
glp	Partei	78	92	88	77	89	47	73	18
	Fraktion	100	100	86	100	100	29	43	0
BDP	Partei	63	68	82	51	65	64	46	35
	Fraktion	71	86	86	71	100	43	57	14
CVP	Partei	66	79	91	39	50	74	73	38
	Fraktion	81	85	89	52	26	70	59	19
GPS	Partei	6	20	98	10	18	97	98	97
	Fraktion	0	0	100	9	9	100	100	100
SP	Partei	6	12	99	5	6	99	99	100
	Fraktion	5	14	100	0	2	100	100	100

Quelle: Smartvote 2015 (N=193)

Tabelle T2 gliedert die Antworten nach Fraktion und Parteizugehörigkeit.² Sie enthält jeweils die durchschnittlichen prozentualen Zustimmungswerte der sieben Fraktionen sowie der jeweiligen Parteien. Dabei wurden jeweils Durchschnittswerte der gewählten Kandidatinnen und Kandidaten nach Fraktionen bzw. aller Kandidierenden einer Partei berechnet. Werte zwischen 50 und 100 stehen für eine Zustimmung, Werte unter 50 für eine Ablehnung der entsprechenden Frage. Ablehnende Fraktionspositionen wurden rot und grundsätzlich unterschiedliche Positionen von Fraktionen und Parteien wurden fett markiert.

Aufgrund des erfassten Meinungsmusters ist im Nationalrat hinsichtlich der Koalitions- bzw. Lagerbildung in sozialpolitischen Fragen mit keinen grossen Überraschungen zu rechnen:

Am linken Pol besetzen SP und die Grünen fast deckungsgleich identische Positionen. Das Gleiche gilt für die FDP und SVP auf der rechten Seite des politischen Spektrums. Etwas überraschend ist, dass die Grünliberalen mit Ausnahme der Frage zur ausserfamiliären Kinderbetreuung ganz klar dem FDP-SVP-Block zugeordnet werden können. Auch die BDP orientiert sich in sozialpolitischen Fragen ganz klar rechts und nimmt nur bei der ausserfamiliären Kinderbetreuung und dem Vaterschaftsurlaub eine abweichende Haltung ein. Von den Mitteparteien kann nur die CVP weder dem einen noch dem anderen Lager zugeordnet werden – sie positioniert sich je viermal links und rechts.

Der Vergleich der Fraktions- und der Parteipositionen zeigt deutlich auf, dass die gewählten Kandidatinnen und Kandidaten (Fraktionen)

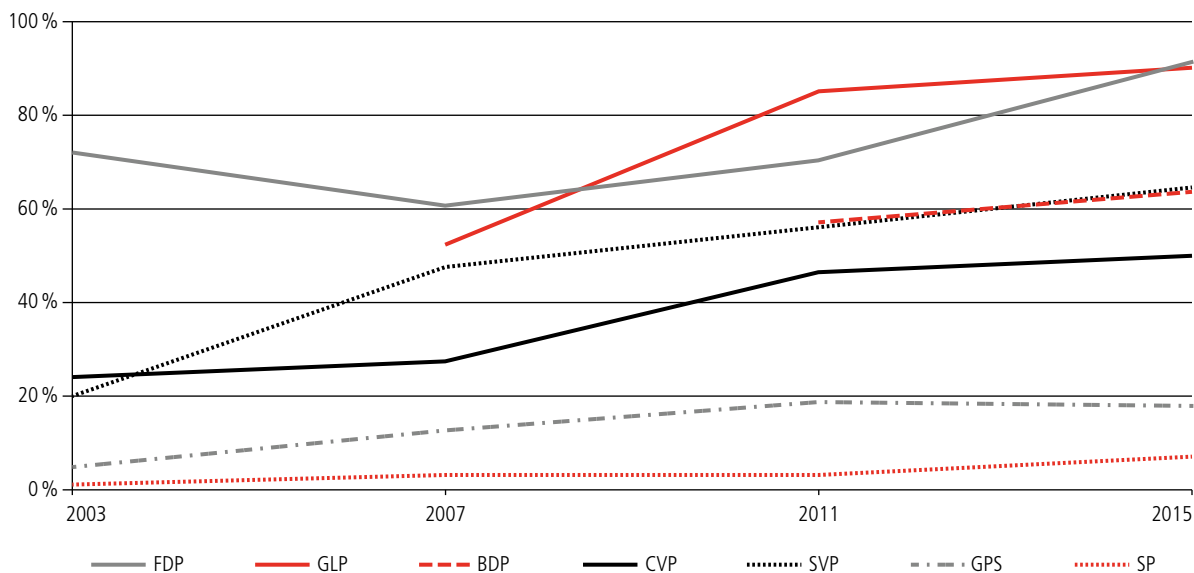
sich jeweils näher an den Extrempositionen orientieren, als dies der Durchschnitt aller Kandidierenden (Parteien) tut. Dieser Effekt – in der Politikwissenschaft spricht man vom sogenannten Directional Voting – lässt sich anhand von Smartvote-Daten auch in anderen Politikbereichen zeigen. Generell scheinen schweizerische Parlamentarierinnen und Parlamentarier extremere Positionen als die Gesamtheit aller Kandidierenden einzunehmen und diese wiederum positionieren sich extremer als ihre Wählerinnen und Wähler.³ So liegen

² Auf eine Darstellung der sieben Ratsmitglieder, die Kleinparteien angehören, wird verzichtet.

³ Vgl. dazu Fivaz, Jan und Daniel Schwarz, «Die smarte Wahlspinne: politische Positionen von Wählern und Kandidierenden im Vergleich», in *Wahlen und Wählerschaft in der Schweiz*, hg. von Markus Freitag und Adrian Vatter, Zürich 2015, S. 301–324.

Zustimmung der Parteien zum Rentenalter 67 Entwicklung seit 2003 (in Prozent)

G1



Quelle: Smartvote 2003, 2007, 2011 und 2015

die sozialpolitischen Positionen der sozialdemokratischen und der grünen Fraktion fast immer exakt oder sehr nahe bei den Extrempositionen ihrer Parteien. Trotz der extremeren Haltung der Fraktionen bewegen sich diese dennoch meistens innerhalb der grundsätzlichen Parteiposition. In der vorliegenden Auswertung weichen die jeweiligen grundsätzlichen Zustimmungen oder Ablehnungen nur gerade in fünf Fällen voneinander ab. Im Hinblick darauf, dass die Erfolgchancen einer allfälligen sozialpolitischen Volksabstimmung beurteilt werden müssten, lässt sich aufgrund der Smartvote-Auswertung zusammenfassend festhalten, dass das Parlament als Ganzes nahe an den Parteien und den darin repräsentierten Wählerinnen und Wähler politisiert.

Versuch eines Ausblicks auf die Reform Altersvorsorge 2020

Die Reform Altersvorsorge 2020 wird eines der wichtigsten wenn nicht das zentrale sozialpolitische Thema der kommenden Legislatur sein.

Smartvote fragte die Grundhaltungen zu zwei wesentlichen Punkten ab, die im Rahmen der Reform diskutiert werden: die Erhöhung des Rentenalters für Frauen und Männer auf 67 – auch wenn diese Frage nicht exakt in dieser Form Bestandteil des Reformprojekts ist, dürfte sie einen guten Indikator darstellen – sowie die Reduktion des BVG-Mindestumwandlungssatzes. Beim Umwandlungssatz sind die Fronten klar abgesteckt und es kann ein äusserst klares Resultat erwartet werden. Nur gerade SP und Grüne sprechen sich gegen eine Reduktion aus. Ausgehend von den Umfrageergebnissen von Smartvote zum Rentenalter 67 wird die Frage einer Erhöhung des Rentenalters voraussichtlich kontrovers diskutiert werden. SP und Grüne lehnen eine Erhöhung des Rentenalters auf 67 Jahre eindeutig ab, während FDP, GLP und BDP eine solche ebenso klar befürworten. Die Haltungen von CVP und SVP sind – mit jeweils starken Minderheiten in der Gegenposition – ablehnend bzw. befürwortend. Gesamthaft resultiert ein in dieser Frage gespaltenen Nationalrat.

Gerade beim Thema höheres Rentenalter lassen sich allerdings die Grenzen einer Auswertung von Smartvote-Daten gut aufzeigen. Sehr viele Nationalrätinnen und Nationalräte haben ihre Antwort bei Smartvote mit einem Kommentar versehen. Eine Analyse der Anmerkungen weist darauf hin, dass eine Zustimmung oder Ablehnung stark von den allfälligen Begleitmassnahmen einer Erhöhung und ihrer Einbettung in das gesamte Reformprojekt abhängen wird. Mitentscheidend wird sein, ob es Ausnahmen für Arbeitnehmende in körperlich anspruchsvollen Berufen geben wird, wie rasch das Rentenalter angehoben werden soll und ob das höhere Rentenalter mit einer stärkeren Flexibilisierung der Pensionierung verknüpft wird. Diese und zahlreiche weitere Details und Nuancen kann keine Smartvote-Frage mit ihrem einfachen Antwortraster erfassen, sie werden aber für die Arbeit im Parlament von zentraler Bedeutung sein.

Obschon sich aufgrund der Vielschichtigkeit der Fragestellung nur schwer vorhersagen lässt, ob der neue



Quelle: Parlamentsdienste 3003 Bern

Nationalrat einem höheren Rentenalter zustimmen wird oder nicht, zeigen die Parteien diesbezüglich mit Blick auf die Smartvote-Daten seit 2003 jedoch eine eindeutige Tendenz (vgl. Grafik **G1**). Ausnahmslos verzeichnen sie steigende Zustimmungswerten und alle Mitte- und Rechtsparteien knappe bis sehr deutliche Pro-Mehrheiten. Insofern dürfte die generelle Opposition von SP und Grünen in dieser Frage kaum von Erfolg gekrönt werden.

Fazit – ein Rechtsrutsch mit beschränkten Folgen

Ein Zitat, das dem Komödianten Karl Valentin zugeschrieben wird, besagt, dass Prognosen immer schwierig sind, besonders jedoch wenn sie

die Zukunft betreffen. Dies trifft auch für die Aussagen dieses Artikels zu. In der Grundtendenz werden die Auswirkungen auf die Sozialpolitik haben. Zumindest der Nationalrat wird in der nächsten Legislaturperiode kaum neue oder einen Ausbau bestehender Sozialleistungen gutheissen. Hingegen werden Budgetkürzungen und Leistungsreduktionen häufiger Mehrheiten finden.

Jedoch gilt es auch, moderierende Aspekte zu berücksichtigen. Aufgrund der vielen noch offenen Sitze konnte die parteipolitische Ausrichtung des nächsten Ständerats nicht abschliessend beurteilt werden, weshalb er aus diesen Betrachtungen ausgeklammert wurde. Zudem zeigte sich in der Vergangenheit, dass gerade neu gewählte Parlamentarierinnen und Parlamentarier bei Smartvote

deutlich extremere Positionen eingenommen hatten, als sie dann im Rahmen ihrer parlamentarischen Arbeit vertraten. Mit anderen Worten werden Neulinge von ihren altgedienten Fraktionskolleginnen und -kollegen tendenziell «eingemittelt» und auf Fraktionslinie gebracht. Dies führt dazu, dass die Suppe – wie so oft – nicht so heiss gegessen wie sie gekocht wird und dass Karl Valentins Zitat vorbehaltlos zuzustimmen ist.

Jan Fivaz, Gründungsmitglied und
Co-Leiter Smartvote
E-Mail: jan.fivaz@smartvote.ch

Sozialleistungen im europäischen Vergleich: Der Einfluss obligatorischer Abgaben

Im Jahr 2012 wurden in der Schweiz Sozialleistungen von rund 150 Mrd. Franken ausbezahlt. Davon mussten die Empfängerhaushalte 20 Mrd. Franken für Steuern und Sozialversicherungsbeiträge zurückerstatten. Seit 2015 misst das BFS den Einfluss dieser obligatorischen Abgaben auf die Sozialleistungen. Aus Sicht der Sozialpolitik und für die internationale Vergleichbarkeit spielen zusätzlich auch Steuererleichterungen eine wichtige Rolle. Das Konzept der Nettosozialleistung bietet Lösungsansätze.



Basil Gysin
Bundesamt für Statistik

Warum werden obligatorische Abgaben gemessen?

Die Gesamtrechnung der Sozialen Sicherheit (GRSS) misst die Ausgaben für Sozialleistungen, welche in der gesamten Schweiz von öffentlichen Institutionen, Arbeitgebern und Privaten ausgerichtet werden. Die GRSS basiert auf einer Methodik, die vom europäischen Amt für Statistik (Eurostat) entwickelt wurde mit dem Ziel, einen quantitativen Vergleich dieser Ausgaben zwischen den europäischen Ländern¹ zu ermöglichen. Das Gesamtvolumen der Sozialleistungen betrug 2012 in der Schweiz rund 147 Mrd. Franken. Der weitaus

grösste Teil bzw. rund ein Drittel davon besteht aus Altersrenten der ersten und zweiten Säule. Hinzu kommen weitere Rentenarten (Hinterlassenenrenten, Invalidenrenten) und Leistungen wie zum Beispiel die Lohnfortzahlung des Arbeitgebers im Krankheitsfall des Arbeitnehmers oder die Sozialhilfe.

Bei der bestehenden Methode werden gewisse konzeptionelle Aspekte nicht berücksichtigt. So zeigen die gemessenen Leistungen – die Bruttosozialleistungen – die institutionelle Sicht, das heisst die Ausgaben des Staates, der Sozialversicherungen, der Arbeitgeber und der Institutionen. Diese kommen zwar den Haushalten zugute, unterliegen aber zum Teil der Steuer- und Abgabepflicht. Aus sozialpolitischer Sicht und insbesondere aus Sicht der Haushalte interessiert aber vor allem der Teil der Transferleistun-

gen, welcher nach Abzug dieser obligatorischen Abgaben für den Konsum zur Verfügung steht.

Hinzu kommen weitere fiskalpolitische Effekte, welche die Sozialpolitik tangieren. So können Steuererleichterungen, die gezielt bestimmte Gruppen von Steuerzahlern entlasten, die Ziele der Sozialpolitik beeinflussen. Um den Sozialschutz in seiner Gesamtheit zu messen und die Nettosozialleistungen ausweisen zu können, müssen die damit erzielten Wirkungen quantifiziert und monetarisiert werden. Dadurch wird einerseits das Bild des Sozialschutzes umfassender und andererseits die internationale Vergleichbarkeit der Ausgaben verbessert.

Über zwei Etappen zum Ziel

Um die Nettosozialleistungen zu schätzen, hat Eurostat ein Zusatzmodul zur bestehenden Statistik entwickelt. Das Nettosozialleistungsmodul besteht aus zwei aufeinander aufbauenden Ansätzen. Der erste wird als limitierter Ansatz bezeichnet. Er ist ein wichtiger Zwischenschritt auf dem Weg zum erweiterten Ansatz, der letztlich angestrebt wird, aber noch nicht umgesetzt werden konnte. Tabelle **T1** verdeutlicht den Berechnungsweg.

In einem ersten Schritt werden von den Bruttosozialleistungen die direkten Einkommenssteuern (B1) und die Sozialbeiträge (B2) abgezogen, welche auf den Transfers anfallen. Daraus ergeben sich die Nettosozialleistungen nach dem limitierten Ansatz. Für den erweiterten Ansatz ist geplant, zusätzlich die sozialpolitisch relevanten Steuererleichterungen (C1) zu berücksichtigen. Diese werden weiter unten ausführlich beschrieben. Im Zusammenhang mit den Steuererleichterungen ist es wichtig zu erwäh-

¹ Zurzeit nehmen neben der EU-28 auch Island, Norwegen, Serbien (teilweise), die Türkei (teilweise) und die Schweiz an der Datensammlung teil.

nen, dass sich die fiskalischen Massnahmen der beiden Ansätze aus sozialpolitischer Sicht konkurrenzieren können: Zum Beispiel erhält eine Familie Kinderzulagen, die zusammen mit dem übrigen Einkommen versteuert werden müssen. Dadurch nimmt der Effekt der Sozialleistung (d.h. der Kinderzulage) ab. Auf der anderen Seite kann die Familie aber in der Steuerdeklaration einen Kinderabzug geltend machen, der das steuerbare Einkommen reduziert. Dies führt dazu, dass die fällige Steuerschuld abnimmt und somit die Familie wieder entlastet wird.

Bisherige Entwicklung

In ihrer Social Expenditure Database (SOCX) misst die OECD ebenfalls Sozialausgaben.³ In diesem Rahmen wurde bereits vor knapp 20 Jahren ein erster internationaler Vergleich durchgeführt, welcher den Einfluss des Steuersystems auf die Sozialausgaben untersucht hat.⁴ Die Methodik wurde in den folgenden Jahren weiterentwickelt und die Zahl der teilnehmenden Länder erhöht.

Eurostat hat das Thema ebenfalls früh aufgenommen und die Arbeiten der OECD begleitet. Schon in den Anfängen wurde erkannt, dass der Zugang zur benötigten Datenbasis – insbesondere die Verfügbarkeit von Steuerdaten – in den meisten Ländern ein Problem darstellt.

In der Schweiz wurde das Thema 2008 durch eine Machbarkeitsstudie⁵ vertieft untersucht. Auch diese Studie kam zum Schluss, dass die Steuerdaten für die Berechnung der Steuererleichterungen unverzichtbar sind.

Der limitierte Ansatz

Der limitierte Ansatz berücksichtigt die direkten obligatorischen Abgaben, bestehend aus den direkten Einkommenssteuern und den Sozialversicherungsbeiträgen. Insbesondere bei den direkten Einkommenssteuern

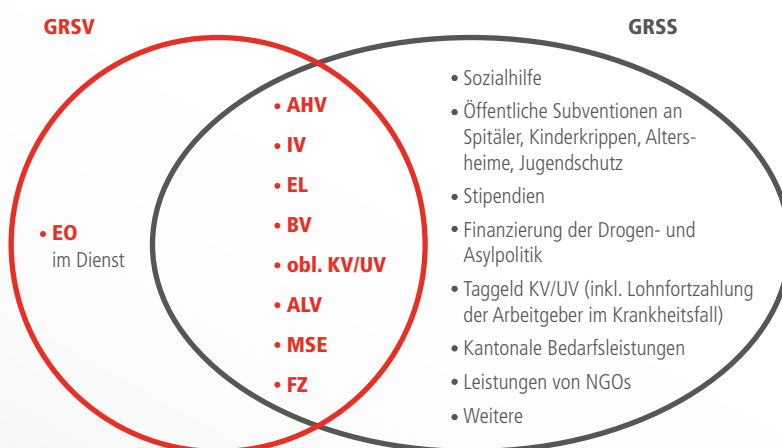
(B1 gemäss Tabelle T1) ist es aber kaum möglich, diese Abgaben unmittelbar zu messen, da sie nur in Ausnahmefällen ausschliesslich bei der Leistung selbst anfallen.² In den meisten Fällen bilden die Sozialtransfers zusammen mit anderen Einkommens-

komponenten (Erwerbseinkommen, Vermögenseinkommen) eine gemeinsame Basis – das steuerbare Einkommen (vgl. Grafik G1).

Das steuerbare Einkommen bestimmt den Steuersatz und die Steuerschuld (schraffierte Fläche in Grafik G1). Da alle Einkommenskomponenten in der besteuerten Basis gleichwertig besteuert werden, muss von jeder Komponente ein proportionaler Anteil an Steuern abgezogen werden. Die Steuern, die beim Sozialleistungseinkommen anfallen, sind rot schraffiert.

Bei den Sozialversicherungs- und insbesondere bei den Krankenkassenbeiträgen (B2) ist es ebenfalls nicht immer möglich festzustellen, welcher Teil der Abgaben auf den Sozialleistungen erhoben wurde und welcher auf dem übrigen Einkommen.

Unterschiedliche Perspektiven: GRSV und GRSS



Die Gesamtrechnung der Sozialversicherungen (GRSV) umfasst alle Sozialversicherungen: AHV, IV, EL, BV, KV, UV, EO, ALV und FZ. Die Gesamtrechnung der Sozialen Sicherheit (GRSS) umfasst nebst den Sozialversicherungen (ohne EO im Dienst) auch die Massnahmen des Sozialschutzes entsprechend den Definitionen von Eurostat.

Quelle: Bereich Statistik, BSV

² Eine Ausnahme bilden die Kapitalleistungen, welche als Einmalzahlungen ausgerichtet werden (z.B. das Vorsorgekapital der beruflichen Vorsorge). Diese Leistungen werden separat vom übrigen Einkommen besteuert.

³ Im Unterschied zu Eurostat berücksichtigt die OECD zusätzlich noch die indirekten Steuern auf dem Konsum (v.a. MwSt.).

⁴ Adema, Willem et al., «Net Public Social Expenditure», in *OECD Labour Market and Social Occasional Papers*, No. 19, OECD Publishing, 1996

⁵ Vgl. Stefan Müller und Salome Schüpbach, «Nettosozialleistungen: ein Untersuchungsansatz mit bedeutenden Folgen», in *Soziale Sicherheit CHSS* Nr. 4/2008.

Eurostat schlägt daher vor, die einzelnen Abgaben nach folgendem Vorgehen zu schätzen: Für jede Sozialleistung wird ein durchschnittlicher Steuersatz und ein Sozialversicherungsbeitragssatz berechnet. Für die zu entrichtenden Steuern wird der Begriff Average Itemised Tax Rate (AITR) verwendet. Der durchschnittliche Satz für die Sozialversicherungsbeiträge wird als Average Itemised Social Contribution Rate (AISCR) bezeichnet.

Die AITR und AISCR werden addiert und zeigen für jeden Sozialtransfer (z.B. eine AHV-Rente), wie viel Prozent im Durchschnitt aufgrund der obligatorischen Abgaben wegfallen.

Wo möglich wurden die Schätzungen anhand von Administrativdaten durchgeführt. So weist zum Beispiel die Arbeitslosenversicherung die Abzüge für Sozialversicherungsbeiträge auf ihren Leistungen aus. In den meisten anderen Fällen sind solche Informationen nicht vorhanden und es wurde die Haushaltsbudgeterhebung (HABE) des BFS als Grundlage verwendet.

Resultate

Die AITR und AISCR werden für jeden einzelnen Transfer berechnet. Für die Altersrente der AHV ergaben sich beispielsweise im Jahr 2012 eine AITR von 14 Prozent und eine AISCR – vor allem bestehend aus Krankenkassenbeiträgen – von 11 Prozent. Insgesamt konnten also Bezügerinnen und Bezüger von Altersrenten der AHV durchschnittlich rund einen Viertel ihrer Renten nicht für den Konsum verwenden.

Für den internationalen Vergleich interessiert aber nicht der Abzug auf einem Einzeltransfer, sondern der Durchschnitt der obligatorischen Abgaben auf allen Transfers: Für die gesamte Schweiz ergeben sich für das Jahr 2012 Bruttosozialleistungen von 147 Mrd. Franken. Davon mussten die Haushalte Abgaben von 8,2 Prozent (bzw. 12 Mrd. Franken) für Steuern

Berechnungsschema der Nettosozialleistungen

T1

A	Bruttosozialleistungen
B1	abzüglich direkte Einkommenssteuer
B2	abzüglich Sozialversicherungsbeiträge / Krankenversicherungsbeiträge
B	Nettosozialleistungen (limitierter Ansatz)
C1	zuzüglich Steuererleichterungen (Steuerabzüge) mit sozialpolitischer Motivation
C	Nettosozialleistungen (erweiterter Ansatz)

Quelle: eigene Darstellung

und 5,7 Prozent (bzw. 8 Mrd. Franken) für Sozialversicherungs- und Krankenkassenbeiträge leisten. Somit beliefen sich die Nettosozialleistungen auf 127 Mrd. Franken bzw. 86 Prozent der Bruttosozialleistungen (siehe Grafik G2). Der Abzug von 14 Prozent auf Sozialleistungen ist im europäischen Vergleich verhältnismässig hoch.

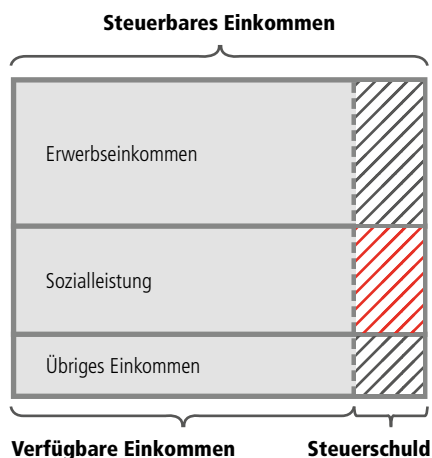
Nur die Niederlande und Dänemark weisen höhere Abzüge aus als die Schweiz. Am anderen Ende der Skala befinden sich Irland, die Slowakei, die Tschechische Republik und Bulgarien. In diesen Ländern stehen den Bezügerinnen und Bezüger von

Sozialleistungen mehr als 99 Prozent des Transfers tatsächlich zur Verfügung.

Interessant ist die deutliche Trennung zwischen Nord- und Zentraleuropa auf der einen Seite und Süd- und Osteuropa auf der anderen Seite, wo offensichtlich deutlich weniger Abzüge vorgenommen wurden. Da – gemessen in Prozent des BIP – in den nord- und zentraleuropäischen Ländern tendenziell mehr Bruttosozialleistungen ausbezahlt werden als in Ost- und Südeuropa, reduziert die Betrachtungsweise der Nettosozialleistungen die Unterschiede zwischen den Ländern (vgl. Grafik G3).

Schematische Darstellung der Steuern auf verschiedenen Einkommenskomponenten

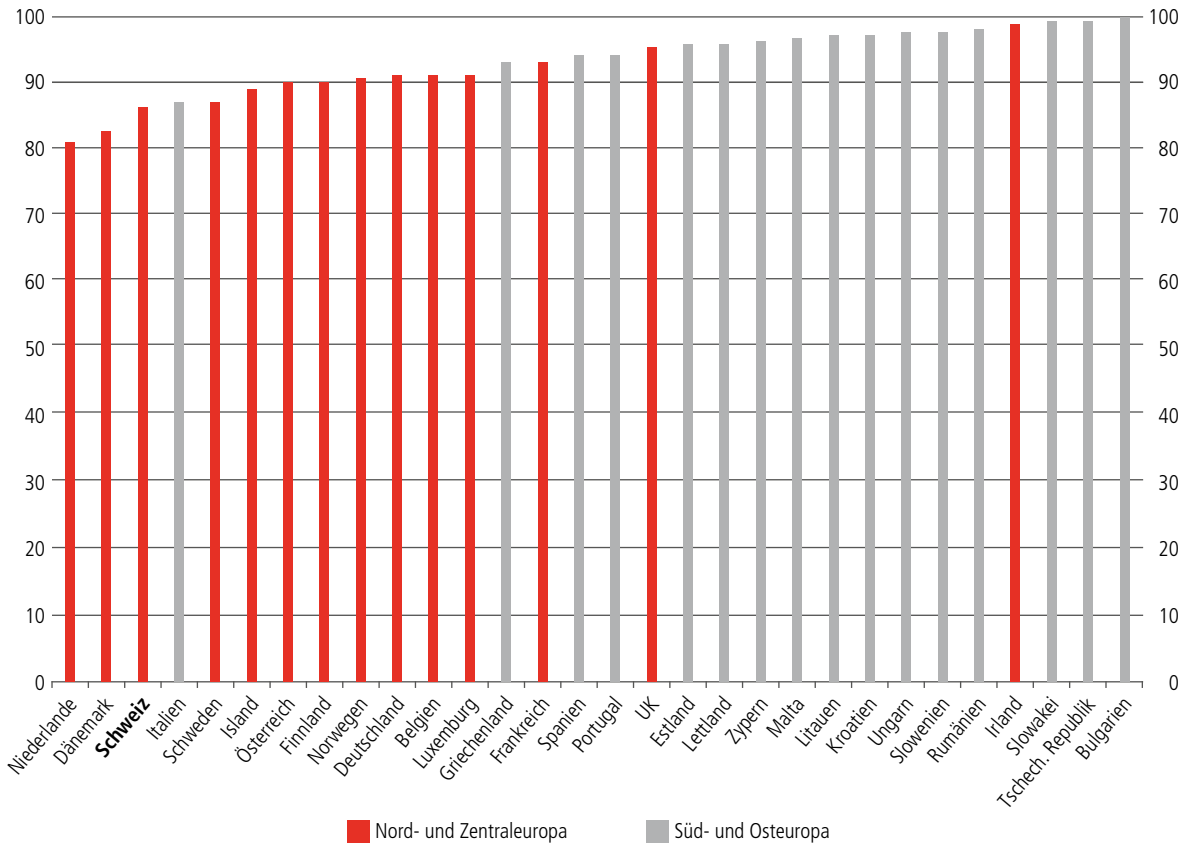
G1



Quelle: eigene Darstellung

Nettosozialleistungen im europäischen Vergleich (limitierter Ansatz), in Prozent der Bruttosozialleistungen, 2012 (provisorische Daten)

G2



Quelle: BFS, Eurostat

Diejenigen Länder, die in Grafik G2 hohe Abzüge aufweisen, zeigen in Grafik G3 entsprechend hohe Unterschiede zwischen Brutto- und Nettosozialleistungen. So führen die gut 14 Prozent Abzüge in der Schweiz dazu, dass die Sozialleistungen im Verhältnis zum BIP von brutto 25 Prozent auf netto 22 Prozent sinken. Die Spannweite der Bruttosozialleistungen beträgt gut 19 Prozentpunkte (Dänemark 33,1%, Lettland 13,8%). Betrachtet man die Nettosozialleistungen, so reduziert sich die Spannweite um knapp zwei Prozentpunkte auf gut 17 Prozentpunkte (Irland 30,8%, Lettland 13,3%). Der beträchtliche Unterschied der Sozialleistungen zwischen den europäischen Ländern wird durch die Berücksichtigung der obligatorischen Abgaben

etwas reduziert, da vor allem Länder mit höheren Leistungen auch mehr Abzüge aufweisen. Ausserdem ändert sich die relative Position⁶ der einzelnen Länder: So zählt zum Beispiel Dänemark am meisten Bruttosozialleistungen im Verhältnis zum BIP aus. Aufgrund der verhältnismässig hohen obligatorischen Abgaben landet Dänemark – gemessen in Nettosozialleistungen – auf Rang 4, nach Irland, Frankreich und Griechenland. Derselbe Effekt ist auch bei der Schweiz zu beobachten, welche von Position 17 auf 19 wechselt.

Der erweiterte Ansatz

Der limitierte Ansatz stellt die Reduktion der Bruttosozialleistungen

durch obligatorische Abgaben wie Steuern und Sozialbeiträge dar. Im Rahmen des erweiterten Ansatzes zur Berechnung der Nettosozialleistungen werden zusätzlich noch die Steuererleichterungen berücksichtigt. Das Ausmass der Sozialleistungen nimmt für die Haushalte dadurch wieder zu.

Warum können Steuererleichterungen als Sozialleistungen betrachtet werden?

Die Fiskalpolitik verfügt mit der Ausgestaltung der Steuerberechnung über Instrumente, um gewisse Gruppen von Steuerzahlern gezielt zu ent-

⁶ Es sollte dabei beachtet werden, dass dies eine rein quantitative Reihenfolge ist. Qualitative Aussagen sind aufgrund dieser Zahlen nicht möglich.

lasten. So kennen gewisse Kantone beispielsweise einen Abzug für tiefe Einkommen. Dieser Abzug führt zu einer Reduktion der Steuereinnahmen für diese Kantone. Demgegenüber erhöht sich das verfügbare Einkommen für diese Haushalte, da sie weniger Steuern zahlen müssen. Falls einer Steuererleichterung eine sozialpolitische Motivation zugrunde liegt, sollte sie im erweiterten Ansatz berücksichtigt werden.

Wie viel ist ein Steuerabzug wert?

Der monetäre Wert eines Steuerabzugs wird berechnet, indem für jeden Haushalt die effektiv bezahlte Steuerschuld einer hypothetischen Steuerschuld, die ohne die Steuererleichterung hätte bezahlt werden müssen, gegenübergestellt wird (vgl. Tabelle T2). Erzielt beispielsweise ein Haushalt (Haushalt Nummer 3 in Tabelle T2) ein steuerbares Einkommen von 90 000 Franken, welches zu 4,9 Prozent besteuert wird, so muss

er effektiv 4 410 Franken Steuern bezahlen. Hat dieser Haushalt zwei Kinder, für welche je 5 000 Franken Kinderabzüge geltend gemacht werden können, so würde – bei einer Nichtberücksichtigung der Abzüge – ein steuerbares Einkommen von 100 000 Franken resultieren. Aufgrund der progressiven Besteuerung beträgt der Steuersatz in diesem Fall 6,4 Prozent, was zu einer Steuer von 6 400 Franken führen würde. Der Steuerabzug ist also für diesen Haushalt 1 990 Franken wert.

Aggregiert für alle drei Haushalte betragen die entgangenen Steuern 4 180 Franken (19 720 minus 15 540 Franken).

Diese Berechnung kann auch für Kantone relativ einfach durchgeführt werden. Eine Idee der Grössenordnung dieser Abzüge vermitteln Zahlen des statistischen Amtes des Kantons Zürich: Es wurde berechnet, dass die «sozialen» Steuererleichterungen für die Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuer in Zürich mindestens 516 Mio. Franken betragen.⁷ Auf gesamtschweizerischem Niveau war es bis anhin mangels verfügbarer Steuerdaten nicht möglich, die Abzüge zu schätzen. Dass der erweiterte Ansatz von Eurostat noch nicht umgesetzt wurde, liegt vor allem darin, dass viele Länder – wie die Schweiz – zurzeit noch nicht über

⁷ Berücksichtigt wurden folgende Abzüge: behinderungsbedingte Kosten (71,2 Mio. Fr.), Fremdbetreuung der Kinder (32,6 Mio. Fr.), Krankheits- und Unfallkosten (38,2 Mio. Fr.), Gemeinnützige Zuwendungen (75,4 Mio. Fr.), Kinderabzüge (288,1 Mio. Fr.) und unterstützungsbedürftige Personen (10,3 Mio. Fr.). Der Abzug für Versicherungsprämien (454,8 Mio. Fr.) könnte teilweise auch als sozialer Abzug betrachtet werden, da er von der Anzahl Kinder abhängig ist.

Definitionen gemäss Eurostat

Steuererleichterung

Eurostat unterscheidet verschiedene Arten von Steuererleichterungen. In der Schweiz sind vor allem die Steuerabzüge ausschlaggebend. Anders als Steuergutschriften reduzieren sie die Steuerschuld nicht direkt, sondern das steuerbare Einkommen.

Sozialpolitische Motivation

Die sozialpolitische Motivation als Abgrenzungskriterium gegenüber den übrigen Steuerabzügen (wie zum Beispiel dem Abzug für die Kosten der Wertschriftenverwaltung) ist gegeben, weil es aus finanzieller Sicht keinen Unterschied gibt, ob ein Haushalt direkt durch einen Sozialtransfer oder indirekt durch verminderte Abgaben (Steuerabzug) entlastet wird. Würde also nicht ein Steuerabzug gewährt, sondern ein Transfer ausbezahlt, und dieser Transfer könnte gemäss den Kriterien von Eurostat als Sozialleistung betrachtet werden, dann gilt auch der Steuerabzug als sozial motiviert.

entsprechende gesamtwirtschaftliche Daten in ausreichender Qualität und im erforderlichen Detaillierungsgrad verfügen.

Hypothetische Berechnung des Wertes einer Steuererleichterung, in Franken

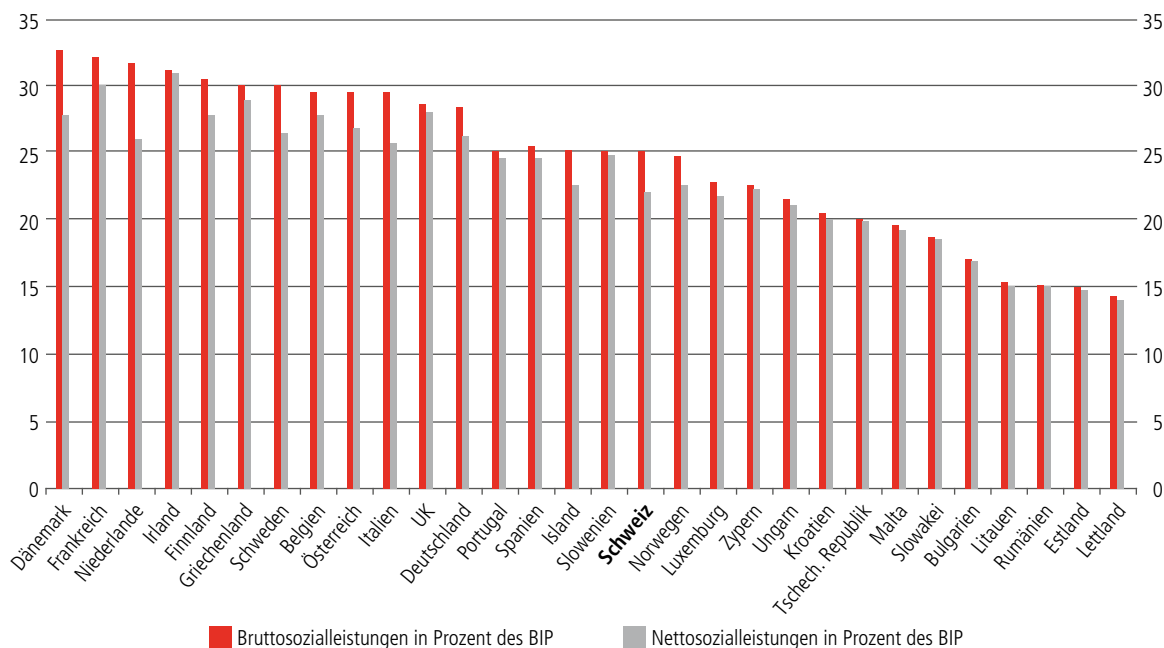
T2

Haushalt	Einkommen	Steuerabzug	Steuerbares Einkommen	Steuersatz	Steuer	Steuerbares Einkommen ohne Abzug	Steuersatz ohne Abzug	Steuer ohne Abzug
1	110 000	5 000	105 000	7,2	7 560	110 000	8,1	8 910
2	90 000	5 000	85 000	4,2	3 570	90 000	4,9	4 410
3	100 000	10 000	90 000	4,9	4 410	100 000	6,4	6 400
Total					15 540			19 720

Quelle: eigene Darstellung

Brutto- und Nettosozialleistungen im europäischen Vergleich (limitierter Ansatz), in Prozent des BIP, 2012 (provisorische Daten)

G3



Quelle: BFS, Eurostat

Vermeidung von Doppelzählungen

Für die korrekte Berechnung der Nettosozialleistungen ist zusätzlich folgender Punkt zu beachten: Das beschriebene Vorgehen überschätzt die Sozialleistungen, da der Teil der Steuerabzüge, welcher auf dem Sozialtransfer entfällt, doppelt berücksichtigt wird.

Der Steuerabzug reduziert das steuerbare Einkommen und damit auch die Steuerschuld.

Da im limitierten Ansatz die Steuererleichterung bereits in Form einer tieferen AITR berücksichtigt wurde, muss dieser Anteil für den erweiterten Ansatz subtrahiert werden. Das heisst, es sollten nur die Steuerreduktionen auf dem Nicht-Transfereinkommen berücksichtigt werden.

Wie genau dieser Anteil geschätzt werden soll, wird zurzeit noch von

Eurostat und den teilnehmenden Ländern anhand eines Vorschlags diskutiert. Dies ist – neben der fehlenden Datengrundlage – ein weiterer Grund, warum der erweiterte Ansatz noch nicht umgesetzt wurde.

Schlussfolgerung

Durch die Berücksichtigung der obligatorischen Abgaben (limitierter Ansatz) und der Steuererleichterungen (erweiterter Ansatz) können die Sozialleistungen zwischen den europäischen Ländern noch besser verglichen werden. Denn sozialpolitische Ziele können neben der Auszahlung von Sozialtransfers auch über fiskalpolitische Massnahmen umgesetzt werden. Der limitierte Ansatz zeigt im Sinne eines Zwischenergebnisses,

dass von den Sozialleistungen in der Schweiz rund 14 Prozent an den Staat oder an die Sozialversicherungen zurückfliessen. Das Bild wird aber erst durch eine Schätzung der Steuerreduktion aufgrund der sozialen Steuererleichterungen vervollständigt. Diese Schätzung hängt hauptsächlich davon ab, ob kantonale Steuerdaten ausgewertet werden können. Zurzeit laufen verschiedene vielversprechende Bestrebungen in diese Richtung.

Basil Gysin, lic. oec. publ., wissenschaftlicher Mitarbeiter Sektion Sozialanalysen, Bundesamt für Statistik, Neuenburg
E-Mail: basil.gysin@bfs.admin.ch

Sozialversicherungen: Die wichtigsten Änderungen 2016

Im Jahr 2016 treten in den Schweizer Sozialversicherungen mehrere neue Bestimmungen in Kraft. Der folgende Artikel liefert einen Überblick über die Änderungen und die wichtigsten Baustellen. Er basiert auf den Informationen von Anfang November 2015.



Mélanie Sauvain
Bundesamt für Sozialversicherungen

Erwerbsersatzordnung

Der Beitragssatz der Erwerbsersatzordnung sinkt ab 1. Januar 2016 von 0,5 auf 0,45 Prozent. Er wurde vom Bundesrat auf fünf Jahre befristet (bis Ende 2020). Grund für die Senkung ist, dass die Reserven des Fonds für die Erwerbsersatzordnung (EO) Ende 2015 wieder den gesetzlichen Mindestanforderungen von 50 Prozent einer Jahresausgabe der EO entsprechen.

Die EO ersetzt Personen, die Militär-, Zivil- oder Zivildienst leisten, sowie Frauen in Mutterschaft einen Teil ihres Erwerbsausfalls. Infolge der Einführung der Mutterschaftsversicherung im Jahr 2005 wurden die Reserven der EO stark abgebaut. Zur Sicherstellung der Liquidität und zum Wiederaufbau der Reserven wurde der Beitragssatz der EO im Jahr 2011 auf fünf Jahre befristet von 0,3 auf 0,5 Prozent angehoben. Per Ende 2015 werden gemäss den Projektionen wieder Reserven im Umfang von 55 Prozent

zur Verfügung stehen. Die Finanzlage der EO erlaubt es deshalb, dass ihr Beitragssatz auf 0,45 Lohnprozente gesenkt wird, ohne dass der Mindeststand des EO-Fonds unterschritten würde. Im Jahr 2020 wird der Bundesrat die Situation neu beurteilen.

Berufliche Vorsorge

Mindestzinssatz

Der Mindestzinssatz in der obligatorischen beruflichen Vorsorge wird per 1. Januar 2016 von aktuell 1,75 auf 1,25 Prozent gesenkt. Der Bundesrat folgt mit seinem Entscheid der Empfehlung der BVG-Kommission. Er begründete die Herabsetzung mit der Tiefzinspolitik der Notenbanken, der rückläufigen Rendite der Bundesobligationen und den Unsicherheiten auf den Aktienmärkten.

Der Mindestzinssatz betrifft nur die Lohnbestandteile, die dem BVG-Obligatorium unterstehen. Auf Lohnbestandteilen, die darüber liegen, können

die Pensionskassen den Zinssatz frei festlegen. Der Mindestzinssatz war noch nie so tief. 2012 und 2013 betrug er 1,5 Prozent, bevor er 2014 auf 1,75 Prozent erhöht wurde (seit 2015 unverändert). Im Jahr 2002 wurden die Altersguthaben noch mit mindestens 4 Prozent verzinst.

Vorsorgeausgleich bei Ehescheidung

Die neuen zivilrechtlichen Bestimmungen zum Vorsorgeausgleich bei Ehescheidung treten voraussichtlich in der zweiten Hälfte von 2016 (eventuell Anfang 2017) in Kraft. Demnach werden die Vorsorgeansprüche künftig auch dann geteilt, wenn im Zeitpunkt der Einleitung des Scheidungsverfahrens ein Ehegatte wegen Alter oder Invalidität bereits eine Rente bezieht. Ist ein Ehegatte bzw. eine Ehegattin vor dem Rentenalter invalid, wird für den Vorsorgeausgleich auf jene hypothetische Austrittsleistung abgestellt, auf die diese Person Anspruch hätte, wenn die Invalidität entfallen würde. Bei Invalidenrentnerinnen und -rentnern nach dem Rentenalter sowie bei Altersrentenbeziehenden erfolgt der Vorsorgeausgleich durch Teilung der Rente. In diesem Fall erhält die ausgleichsberechtigte Person eine lebenslängliche Rente.

Gleichzeitig sollen die Eheleute die Möglichkeit haben, sich auf ein anderes Teilungsverhältnis zu einigen oder auf den Vorsorgeausgleich ganz oder teilweise zu verzichten, wenn dadurch ihre angemessene Vorsorge nicht in Frage gestellt wird. Das Gericht prüft von Amtes wegen, ob diese Voraussetzung gegeben ist. Die Vorsorge- und Freizügigkeitseinrichtungen sind verpflichtet, in Zukunft periodisch alle Inhaberinnen und Inhaber von Vorsorgeguthaben der Zentralstelle 2. Säule zu melden. Dies erleichtert die Aufgabe der Scheidungsgerichte, beim Vorsorgeausgleich alle Vorsorgegut-

haben zu berücksichtigen. Weitere Massnahmen stellen sicher, dass während der Ehe kein Vorsorgeguthaben ohne das Wissen des Ehegatten bzw. der Ehegattin ausgezahlt wird. Sind bei Scheidungsverfahren mehrere Länder betroffen, ist ausschliesslich Schweizer Recht anwendbar.

Krankenversicherung

Prämienanstieg um durchschnittlich 4 Prozent

Die Standardprämie der obligatorischen Krankenpflegeversicherung steigt 2016 wie schon 2015 um durchschnittlich 4 Prozent. Pro Person bedeutet dies monatliche Mehrkosten von 16.30 Franken. Die Erhöhung der Standardprämie variiert je nach Kanton zwischen 2,2 und 8,2 Prozent. Am deutlichsten fällt sie mit durchschnittlich 9,3 Prozent für Versicherte der Assura aus.

Die durchschnittliche Erhöhung von 4 Prozent bezieht sich auf die Standardprämie, das heisst auf die Grundversicherung einer erwachsenen Person mit 300 Franken Franchise und Unfalldeckung. Sie ist in den letzten zehn Jahren um durchschnittlich 3,4 Prozent pro Jahr angestiegen. Bei der Einführung des Krankenversicherungsgesetzes (KVG) im Jahr 1996 betrug die Standardprämie 173 Franken, 2016 liegt sie bei 428 Franken.

Prämienkorrektur

Zwischen 1996 und 2013 wurden in einigen Kantonen im Verhältnis zu den Leistungen zu hohe, in anderen Kantonen zu tiefe Krankenkassenprämien bezahlt. Dieses Ungleichgewicht muss zwischen 2015 und 2017 teilweise ausgeglichen werden. Deshalb müssen die Versicherten in elf Kantonen 2016 erneut einen Prämienzuschlag bezahlen. Dieser beträgt für die Versicherten in den Kantonen BE, UR, OW, NW, GL, SO, BL, SH, AR und JU 48 Franken, im Kanton LU 18 Franken. Insgesamt erhalten die Versicherten in Kantonen, in denen zu hohe Prämien bezahlt wurden, rund 100 Millionen

Franken zurückerstattet. Der Zuschlag wird in der Prämienabrechnung klar ausgewiesen. Er übersteigt den jährlich an die Bevölkerung rückverteilten Ertrag der Lenkungsabgaben nicht (Fr. 62.40 für das Jahr 2016).

Um eine solche Situation in Zukunft zu vermeiden, hat das Parlament im Rahmen des Krankenversicherungsaufsichtsgesetzes Massnahmen verabschiedet.

Aufsicht über die Krankenversicherung

Das im September 2014 verabschiedete Krankenversicherungsaufsichtsgesetz tritt am 1. Januar 2016 in Kraft. Es beabsichtigt, die Aufsicht über die Krankenversicherer zu stärken und die Transparenz zu verbessern. In seiner Funktion als Aufsichtsbehörde stehen dem Bundesamt für Gesundheit neue Mittel zur Verfügung, um gegen zu hohe oder zu tiefe Prämien vorzugehen. So kann es die Genehmigung der Prämien verweigern, wenn sie die Kosten nicht decken oder zu übermässiger Reservebildung führen. Die Prämien dürfen nicht vor der Genehmigung durch das BAG veröffentlicht werden. Mehrere Bestimmungen sollen die Transparenz erhöhen. So ist beispielsweise der Gesamtbetrag der Entschädigungen von Verwaltungsrat und Geschäftsleitung bekanntzugeben, ebenso der höchste auf ein einzelnes Mitglied entfallende Betrag. Namen müssen aber keine genannt werden. Die Mitglieder der leitenden Organe müssen ihre Interessenbindungen offenlegen sowie über spezifisches Versicherungswissen verfügen. Das BAG kann analog zur FINMA bei den Privatversicherungen bei Zuwiderhandlungen gegen das Gesetz eingreifen und verschärfte Sanktionen aussprechen. So können je nach strafbarer Handlung Bussen von bis zu 500 000 Franken verhängt werden.

Obligatorische und freiwillige Unfallversicherung

In der Unfallversicherung wird der maximal versicherte Verdienst ab 1. Januar 2016 von 126 000 auf 148 200 Fran-

ken angehoben. Mit der neuen Obergrenze sind rund 95 Prozent der Versicherten zum vollen Lohn versichert.

Der Höchstbetrag des versicherten Lohnes ist massgebend, um sowohl die Prämien als auch die Leistungen der obligatorischen Unfallversicherung zu berechnen. Er wird vom Bundesrat festgesetzt. Dieser hat bei der Festsetzung dafür zu sorgen, dass in der Regel mindestens 92 Prozent, aber nicht mehr als 96 Prozent der versicherten Arbeitnehmenden zum vollen Verdienst versichert sind. Die letzte Anpassung erfolgte im Jahr 2008. Aufgrund der Lohnentwicklung ist nun eine erneute Anpassung nötig.

Der Höchstbetrag des versicherten Lohnes in der obligatorischen Unfallversicherung ist auch für andere Sozialversicherungszweige von Bedeutung. Er gilt nicht nur für die Unfallversicherung, sondern ist auch massgebend für die Festsetzung der Beiträge und Leistungen der Arbeitslosenversicherung und für die Höhe des Taggelds der Invalidenversicherung. Die Anpassung des höchstversicherten Verdienstes hat keine Änderung der aktuellen Prämien- und Beitragssätze zur Folge. Neu erfolgen jedoch entsprechende Abzüge auch auf Löhnen zwischen 126 000 und 148 200 Franken. In der Arbeitslosenversicherung zum Beispiel beträgt der Beitragssatz bis zu einem Verdienst von 148 200 Franken 2,2 Prozent des Jahreslohns. Für Lohnanteile über 148 200 Franken liegt der Lohnbeitrag bei 1 Prozent.

Auch in der freiwilligen Unfallversicherung wird der minimale Schwellenwert, der erreicht werden muss, um sich versichern zu können, aufgrund der Lohnentwicklung erhöht. Für Selbstständigerwerbende wurde er von 63 000 Franken auf 66 690 Franken angehoben, für mitarbeitende Familienmitglieder von 42 000 Franken auf 44 460 Franken.

Damit tiefe Einkommen den bisherigen Versicherungsschutz beibehalten können, wurde der Berechnungsmodus in der Unfallversicherungsverordnung geändert. Ab 2016

entsprechen die Schwellenwerte für Selbstständigerwerbende 45 Prozent (früher 50%) und für Mitarbeitende Familienmitglieder 30 Prozent (unverändert) des Höchstbetrages des versicherten Verdienstes.

Sozialhilfe

Die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) für die Bemessung der Sozialhilfe werden zurzeit überarbeitet, um die Kosten der Sozialhilfe zu senken und die berufliche Eingliederung der Jüngsten zu fördern. Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) empfiehlt den Kantonen, ab 1. Januar 2016 die neuen, bereits beschlossenen Richtlinien anzuwenden. Sie richten sich auch an andere Akteure wie Gemeinden, Bund oder Organisationen der privaten Sozialhilfe.

Bei Grossfamilien (ab 6 Personen) wird der Grundbedarf um 76 Franken pro Person und Monat reduziert. Die Ansätze für junge Erwachsene bis 25 Jahren mit eigenem Haushalt werden von heute 986 Franken um 20 Prozent auf 789 Franken gesenkt. In schwerwiegenden Fällen kann der Grundbedarf als Sanktion um bis 30 Prozent gekürzt werden (früher 15 %). Die minimale Integrationszulage zur Förderung der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt wird durch die Integrationszulage ersetzt. Diese beträgt zwischen 100 und 300 Franken und unterliegt strengeren Bedingungen.

In einer zweiten Revisionsstufe werden die situationsbedingten Leistungen (zusätzliche von der Gesundheit sowie der Wirtschafts- und Familiensituation der Bezügerin bzw. des Bezügers abhängige Unterstützung) überarbeitet. Zudem werden Empfehlungen zur Verminderung von Schwelleneffekten, die Definition der Abgrenzung von Sozialhilfe und Nothilfe sowie Empfehlungen für die Mietzinsmaxima und Arbeitsintegration von Müttern in die Richtlinien aufgenommen. Diese zweite Etappe soll 2017 in Kraft treten.

Wichtigste Baustellen 2016

Altersvorsorge 2020

Die Reform Altersvorsorge 2020 wurde im September 2015 vom Ständerat befürwortet. Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats wird sich Anfang 2016 mit der Vorlage befassen und sie voraussichtlich in der zweiten Jahreshälfte an den Nationalrat weiterleiten. Auf der Internetseite des BSV kann die Weiterentwicklung des Reformprojekts im Parlament mitverfolgt werden: www.bsv.admin.ch → Altersvorsorge 2020 → Reform

Weiterentwicklung der IV

Das Vernehmlassungsverfahren zur Vorlage «Weiterentwicklung der IV» dauert bis März 2016. Anschliessend wird der Bundesrat seine Botschaft zuhanden des Parlaments ausarbeiten. Die Revision sieht Massnahmen für die drei Zielgruppen Kinder, Jugendliche und Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen vor. Sie konzentriert sich schwerpunktmässig auf die Berufsbildung und auf Eingliederungsmassnahmen. Darüber hinaus strebt die Revision eine bessere Koordination der beteiligten Akteure (IV-Stellen, Ärzteschaft, Arbeitgeber usw.) und ein besseres System zur Berechnung der IV-Renten an.

Ergänzungsleistungen (EL)

Auch die Reform der Ergänzungsleistungen befindet sich bis März 2016 in der Vernehmlassung. Danach werden die Antworten analysiert und die Botschaft des Bundesrates verfasst. Grund für die Vorlage ist der starke Anstieg der EL-Ausgaben. Sie zweckt den Erhalt des Leistungsniveaus, um Transfers zur Sozialhilfe entgegenzuwirken, sowie die Abschwächung der Schwelleneffekte und der Anreize, weiterhin EL zu beziehen. Die Verwendung von Eigenmitteln für die Altersvorsorge soll verbessert werden, um das Risiko einer EL-Abhängigkeit im Alter zu minimieren. Zu diesem Zweck ist eine Einschränkung

des Kapitalbezugs aus der obligatorischen beruflichen Vorsorge vorgesehen.

Die neuen Bestimmungen zur Anpassung der Höchstbeträge für die anrechenbaren Mietzinse, die bei der Berechnung des Anspruchs auf Ergänzungsleistungen berücksichtigt werden, liegen dem Parlament bereits vor. Es soll sich im Laufe von 2016 dazu äussern, ob die anrechenbaren Mietzinsmaxima, die den Mietzins oft nicht mehr decken, erhöht werden sollen. Letztmals wurden diese Höchstbeträge im Jahr 2001 angepasst. Seither sind die Mietzinse in der Schweiz im Durchschnitt um gut 18 Prozent angestiegen. Diese Anpassungen führen zu Mehrkosten von insgesamt 76 Mio. Franken pro Jahr, davon haben der Bund 47 Mio. Franken und die Kantone 29 Mio. Franken zu tragen.

Nationales Konzept Seltene Krankheiten

Die 19 Massnahmen des nationalen Konzepts Seltene Krankheiten werden 2016 weitergeführt. Ihre Umsetzung erfolgt über drei Jahre gestaffelt bis 2017. Eine der wichtigsten Massnahmen ist die Schaffung von Referenzzentren für Krankheiten oder Krankheitsgruppen, die besondere Aufmerksamkeit erfordern. Diese Zentren sollen den Patientinnen und Patienten neues über den gesamten Krankheitsverlauf den Zugang zu qualitativ guten Diagnoseverfahren und Behandlungen gewährleisten. Im Weiteren ist eine Standardisierung der Vergütungsmechanismen bei Medikamenten vorgesehen, die von der obligatorischen Krankenpflegeversicherung nur mit Bewilligung des Vertrauensarztes bzw. der Vertrauensärztin des Versicherers finanziert werden, um so die Vergütungspraktiken zu vereinheitlichen.

Mélanie Sauvain, Projektleiterin,
Öffentlichkeitsarbeit, BSV
E-Mail: melanie.sauvain@bsv.admin.ch

Schulergänzende Betreuung in der Schweiz aus Eltern- und Kindersicht

Das Angebot an Tagesstrukturen für Kindergarten- und Schulkinder ist in den letzten Jahren stark gewachsen, insbesondere in den Städten und Agglomerationen. Je nach Kanton und Gemeinde ist das Betreuungsangebot mehr oder weniger gut ausgebaut und sehr unterschiedlich organisiert. Tagesstrukturen können von der Schule selber oder durch Private angeboten werden. Die vorliegende Studie beleuchtet das schulergänzende Betreuungsangebot in verschiedenen Regionen aus der Sicht von Eltern und Kindern.



Susanne Stern
INFRAS

Die Vereinbarkeit von Familie, Erwerbstätigkeit oder Ausbildung ist ein zentrales Anliegen der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF). In ihrer 2008 publizierten Bestandesaufnahme zur familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung forderte diese einen doppelten Perspektivenwechsel, bei dem künftig das Wohl des Kindes und die ganzheitliche Entwicklungsförderung im Mittelpunkt stehen sollten.¹ Vor diesem Hintergrund ist auch die neuste Studie zur schulergänzenden Kinderbetreuung aus Eltern- und Kindersicht zu verstehen, welche im Auftrag der EKFF erstellt wurde.² Sie dient der EKFF als Basis, um Empfehlungen für die Weiterentwicklung der schulergänzenden Betreuung in der Schweiz abzugeben und ist auch Grundlage für die Publikation «Schulergänzende Betreuung aus Eltern-

und Kindersicht», die sich an ein breites Publikum richtet.³

Das Forschungsprojekt zur schulergänzenden Betreuung in der Schweiz wurde vom Forschungs- und Beratungsbüro INFRAS in Zusammenarbeit mit dem Institut de recherches économiques der Universität Neuenburg (IRENE) und dem Tessiner Istituto Tiresia realisiert. Im Fokus der Untersuchung standen die modularen und gebundenen Tagesstrukturen (Definition siehe Textkasten) für Kindergarten- und Schulkinder. Folgende Leitfragen wurden dabei untersucht:

- Wie beurteilen Eltern und Kinder das Angebot modularer und gebundener Tagesstrukturen in Bezug auf verschiedene Aspekte wie die Qualität oder Organisation der Betreuung?
- Entspricht das Betreuungsangebot den Bedürfnissen der Eltern und

Kinder? Welche Probleme und Verbesserungsmöglichkeiten gibt es?

- Inwiefern tragen die Tagesstrukturen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf bei?

Methodik

Im Rahmen der Studie wurden an elf Schulen aus zehn Kantonen insgesamt 86 Mütter und Väter sowie 34 Schulkinder mittels qualitativer Interviews befragt (vgl. Grafik G1). Bei ihrer Auswahl wurde darauf geachtet, dass sie sich angemessen auf die drei Sprachregionen wie auch auf Stadt, Land und Agglomerationsgemeinden verteilen. Um auch eine ausgewogene Verteilung der Befragten nach Geschlecht, Bildungsniveau und Familienform zu erzielen, wurde ein sogenanntes Quotenauswahlverfahren angewendet. In der Stichprobe sind Nutzende gebundener Tagesstrukturen überproportional vertreten, um auch für diese – an öffentlichen Schulen bisher seltene – Betreuungsform aussagekräftige Ergebnisse zu erzielen.

Die telefonischen Interviews mit Müttern und Vätern wurden entlang eines Leitfadens geführt und dauerten zwischen einer halben und einer Stunde. Die Befragung der Kinder fand, mit dem Einverständnis ihrer Eltern, in enger Zusammenarbeit mit der Schulleitung oder Trägerschaft und dem Betreuungspersonal vor Ort statt. Ein Gespräch dauerte durchschnittlich 15 bis 30 Minuten.

Die Daten aus den qualitativen Interviews wurden inhaltsanalytisch ausgewertet. Dabei wurde eine Typo-

1 Lit. EKFF 2008

2 Lit. Stern et al.

3 Lit. EKFF 2015

Modulare und gebundene Tagesstrukturen für Schulkinder

Modulare Tagesstrukturen sind je nach Region unter den Begriffen Hort (Tages-, Schüler-, Schul-, Jugendhort) oder Tagesschule bekannt. Sie decken die Betreuung von Schulkindern ausserhalb des schulischen Unterrichts am Morgen vor dem Unterricht, über Mittag und am Nachmittag nach Schulschluss ab. Dabei wird eine professionelle Betreuung mit Freizeitgestaltung, Verpflegung, Unterstützung in schulischen Belangen und Erziehung zu sozialem Verhalten und Selbstständigkeit angeboten. Eltern können den Wochentag und die Betreuungszeiten in der Regel individuell auswählen (modular). Für die einzelnen Module gibt es ebenfalls unterschiedliche Begriffe. So wird die Betreuung vor dem Unterricht am Morgen auch Morgen- oder Frühbetreuung genannt, jene über Mittag Mittagsbetreuung oder Mittagstisch und jene nach der Unterrichtszeit Nachmittags- oder Randzeitenbetreuung. Modulare Tagesstrukturen für Schulkinder werden von der Schule selber oder von privaten Trägerschaften angeboten. Teilweise befinden sie sich auf dem Schulgelände, teilweise ausserhalb.

Gebundene Tagesstrukturen verknüpfen Unterricht und Freizeit zu einer Einheit. Blockzeiten und Mittagessen sowie betreute Aufgabenstunden und ein organisiertes Angebot zur Freizeitgestaltung sind aufeinander abgestimmt. Die Kinder sind dabei verpflichtet, neben dem Unterricht auch am Rahmenprogramm teilzunehmen. Die Lehrpläne und Lehrziele der öffentlichen Tagesschulen sind identisch mit jenen der Regelklassen der obligatorischen Schule. Wie die modularen werden auch gebundene Tagesstrukturen häufig einfach Tagesschule oder Tageskindergarten genannt. In der Schweiz existieren nur wenige öffentliche Tagesschulen, Privatschulen bieten häufiger gebundene Tagesstrukturen an.

Übersicht über die Tagesstrukturen der befragten Eltern und Kinder G1



Quelle: eigene Darstellung

logie verwendet, welche die Familien nach der Stärke ihrer Erwerbsbeteiligung und der Art der Tagesschulstruktur unterschied, die ihre Kinder besuchten.

In Ergänzung zu den qualitativen Interviews wurden die wenigen Schweizer Studien zur aktuellen Nutzung schulischer Tagesstrukturen und zu deren Beurteilung aus Eltern- und Kindersicht ausgewertet und zusammengefasst.

Ergebnisse

Tagesstrukturen sind eine zentrale Stütze für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Gemäss Bundesamt für Statistik nutzt heute jedes vierte Kind im Schulalter eine Form von institutioneller Betreuung. Ein besonders gut ausgebautes Betreuungsangebot im Schulbereich gibt es in den Kantonen Genf, Basel-Stadt, Zürich und Zug. Der Angebotsausbau fand in den letzten Jahren hauptsächlich bei den modularen Tagesstrukturen statt. An öffentlichen Schulen gibt es nur ganz

vereinzelt gebundene Angebote, fast ausnahmslos in der Deutschschweiz. Erst vor Kurzem kam wieder neuer Schwung in die Diskussion um gebundene Tagesstrukturen, z.B. mit der Lancierung des Projekts «Tagesschule 2025» in der Stadt Zürich.

Aus Sicht der befragten Eltern sind Tagesstrukturen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf unabdingbar. Alternativen wären in erster Linie Tagesfamilien oder dann der Verzicht eines Elternteils – in der Regel der Mutter – auf eine Erwerbsarbeit oder eine Reduktion des Pensums. In Ergänzung zu den Tagesstrukturen übernehmen in vielen Familien die Grosseltern eine wichtige Rolle in der Kinderbetreuung. Neben den Tagesstrukturen nennen die befragten Eltern familienfreundliche Arbeitsbedingungen und die Einstellung des Arbeitgebers als zentrale Faktoren, damit sich Familie und Beruf vereinbaren lassen. Nicht immer stossen die Eltern auf Verständnis, z.B. wenn sie kurzfristig ein krankes Kind betreuen oder einen schulfreien Tag abdecken müssen. Besonders wichtig sind ihnen deshalb flexible Arbeitszeiten und die

Möglichkeit, Homeoffice zu machen. Dies lässt sich jedoch längst nicht in allen Branchen und Berufen umsetzen.

Trotz schulischer Tagesstrukturen ist es für viele Eltern nach wie vor schwierig, die richtige Balance zwischen Familie und Beruf zu finden. So möchte über ein Drittel der befragten Eltern mit stärkerer Erwerbsbeteiligung das Pensum reduzieren, sieht sich aufgrund drohender oder befürchteter Einbussen bei der beruflichen Stellung oder dem Einkommen dazu aber nicht in der Lage. Bei den Familien und vor allem Müttern, die weniger arbeiten, haben rund die Hälfte in den letzten Jahren ihr Pensum reduziert und möchten gerne wieder aufstocken.

Schule und Betreuung «aus einem Guss» ist noch längst nicht überall eine Realität

Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist für die befragten Eltern in erster Linie eine organisatorische Herausforderung. Gerade die modularen Tagesstrukturen decken vielerorts nicht alle Bedürfnisse ab: So gibt es an einigen Standorten an bestimmten Wochentagen oder zwischen dem Unterrichtsschluss am Nachmittag und dem Feierabend der Eltern keine Betreuung. Auch schulfreie Tage oder Unterrichtsausfälle sind häufig nicht abgedeckt. Schliesslich sind Schule und Betreuung oftmals örtlich getrennt, was gerade für die kleineren Kinder ein Sicherheitsrisiko darstellt. Während die Betreuung für die Kinder in den gebundenen Angeboten sehr unkompliziert und beständig ist, gleicht die Betreuung vieler Kinder in modularen Tagesstrukturen einem Patchwork mit häufig wechselnden Betreuungslösungen. Viele Eltern mit Kindern in modularen Tagesstrukturen fordern deshalb eine Ausweitung des Tagesstrukturangebots und eine bessere Abstimmung mit der Schule. Teilweise wünschen sie sich auch, dass Tagesschule, Sportvereine und Musikschule ihre Angebote besser aufeinander abstimmen.

Das Angebot der modularen Tagesstrukturen unterscheidet sich nicht nur zwischen den Gemeinden, sondern auch von Schule zu Schule relativ stark. In Schulen mit einer durchgehenden modularen Tagesstruktur, die Schule und Betreuung organisatorisch und räumlich zusammenfasst, ist der Unterschied zur gebundenen Tagesstruktur nicht gross. Demzufolge lässt sich «Schule und Betreuung aus einem Guss» sowohl im Rahmen modularer als auch gebundener Tagesstrukturen realisieren. Ungeachtet dessen sind viele Schulen und Gemeinden jedoch weit von diesem Ziel entfernt.

Unabhängig davon, ob sie modulare oder gebundene Tagesstrukturen nutzen, bezeugen die meisten der befragten Familien Mühe mit der Abdeckung der Schulferien. Hier scheint es erst wenige in die Tagesstrukturen integrierte Lösungen zu geben. Zwar wird die Nachfrage nach Ferienangeboten teilweise durch private oder kommunale Lösungen abgedeckt. Diese werden dem Bedürfnis der Kinder und Eltern nach einer vertrauten und beständigen Betreuung häufig jedoch nicht gerecht. Viele Eltern fänden deshalb eine durchgängige und erschwingliche schulische Tagesstruktur zielführend, die ihre Arbeitszeiten abdeckt und in der ihre Kinder auch während der Schulferien betreut werden.

Eltern stellen hohe Ansprüche an die Qualität der Betreuung in Tagesstrukturen

Für viele Eltern ist die spielerische Förderung der Kinder wie auch das soziale Lernen in der Gruppe ein Hauptgrund, ihr Kind in einer Tagesstruktur anzumelden. Ungeachtet der Form der Tagesstruktur gehört eine gute Betreuungsqualität zu den Hauptanliegen der Eltern. Darunter fallen z.B. eine Konstanz in der Betreuung und die Möglichkeit der Betreuungspersonen, auf die Bedürfnisse der einzelnen Kinder einzugehen. Eltern mit Kindern in gebundenen Tagesstrukturen ist es besonders wichtig,

dass ihre Kinder sich in einer vertrauten Gemeinschaft und im Klassengefüge bewegen können. Bei modularen Tagesstrukturen legen die Eltern grossen Wert auf die berufliche Qualifikation des Betreuungspersonals. Auch das pädagogische Konzept, die Aktivitäten mit den Kindern, hochwertiges Essen und die Hausaufgabenunterstützung sind den Eltern wichtig. Bei der Wahl der Betreuungsform spielen auch regionale Unterschiede eine Rolle: Die individuelle Förderung der Kinder und das informelle Lernen stehen vor allem für städtische und Westschweizer Familien im Vordergrund.

Insgesamt sind die befragten Eltern mit der Betreuung in den Tagesstrukturen sehr zufrieden. Im Schnitt wurde die Qualität der gebundenen Tagesstrukturen etwas günstiger bewertet als der Standard der modularen Angebote. Bei Letzteren wurden der Standort und die Räumlichkeiten sowie die Qualifikation der Betreuenden am besten beurteilt. Die tiefsten Werte erhielten dort die Gruppenzusammensetzung und die Kommunikation mit den Eltern. Bei den gebundenen Tagesstrukturen wurden die Öffnungszeiten und Flexibilität sowie die Gruppenzusammensetzung am meisten geschätzt. Dagegen erhielten die Kosten und das Essen die schlechteste Bewertung.

Kinder gehen mehrheitlich gerne in die Tagesstruktur

Die Mehrheit der befragten Kinder geht gerne in die Tagesstruktur. Von den 34 interviewten Kindern waren fünf nicht so gerne dort. Sehr wichtig ist den Kindern, mit ihren Freunden und Freundinnen zusammenzusein. Auch die Betreuungspersonen sind wesentlich. Weniger Gefallen finden die Kinder, wenn andere Kinder grob oder zu laut sind oder die Betreuenden mit ihnen schimpfen. Über alle Einrichtungen haben die Spielmöglichkeiten draussen und drinnen sowie die Betreuungspersonen in der Einschätzung der befragten Kinder am besten abgeschnitten. Ruhezeiten

und Ämtli fanden hingegen weniger Anklang.

Danach gefragt, wie ihre Tagesstruktur noch verbessert werden könnte, äusserten die Kinder viele verschiedene Wünsche. Jüngere Kinder hätten gerne eine Ruheecke oder ein Sofa wie zu Hause. Ältere Kinder, vor allem Jungs, wünschen sich einen besseren Fussballplatz, eine Rutschbahn durch das Treppenhaus oder einen Raum zum Gamen. Manche wollen, dass die Betreuungspersonen bei Konflikten besser hinschauen und dass sich alle Kinder an die Regeln halten. Viele Änderungswünsche betrafen auch das Essen in der Tagesstruktur.

Bildungsferne Familien und ihre Kinder profitieren bislang weniger von Tagesstrukturen

Zur Nutzung schulischer Tagesstrukturen liegen in der Schweiz erst wenige Studien und Daten vor. Diese zeigen, dass die Tagesstrukturen besonders häufig von Familien mit hohem Erwerbsumsatz und hoher Bildung genutzt werden. Einelternfamilien sind unter den Nutzenden überdurchschnittlich vertreten. Dies widerspiegelt sich auch in der Zusammensetzung der Eltern, die im Rahmen des hier vorgestellten Forschungsprojekts befragt wurden.

In der Metaanalyse zeigt sich, dass bildungsferne Familien – häufig sind dies auch Familien mit Migrationshintergrund – bislang weniger von den Tagesstrukturen profitieren können. Dies obwohl gerade bildungsferne Familien häufig auf zwei Einkommen angewiesen sind und somit einen erhöhten Betreuungsbedarf haben. Die unterdurchschnittliche Nutzung des Angebots durch diese Familien dürfte einerseits darin begründet sein,

dass die Öffnungszeiten und ein Mangel an flexiblen Betreuungsplätzen den unregelmässigen Arbeitszeiten oder der Schichtarbeit nicht gerecht werden. Auch die Tarifgestaltung hat einen Einfluss darauf, ob Familien mit tieferen Einkommen die Angebote in Anspruch nehmen oder nicht. Gerade die gebundenen Angebote sind teuer. Mit den bestehenden Tarifsystemen bedeutet dies auch für Familien mit gutem Einkommen eine grosse finanzielle Belastung. Aspekte wie genügend lange Öffnungszeiten und bezahlbare Tarife wurden denn auch in den Interviews mit Müttern und Vätern als wichtige Faktoren für die Vereinbarkeit genannt.

Folgerungen

Insgesamt weisen die Ergebnisse der hier vorgestellten Studie auf den Bedarf hin, sowohl das Angebot der modularen als auch der gebundenen Tagesstrukturen weiter auszubauen und allen Bevölkerungsgruppen zu tragbaren Kosten zugänglich zu machen. Die Eltern wünschen ein qualitativ hochstehendes Betreuungsangebot und erwarten, dass die Tagesstrukturen eine ganzheitliche Förderung ihrer Kinder gewährleisten. Diesem Anliegen kann z.B. mit einem angemessenen Personalschlüssel und mit gut qualifiziertem und motiviertem Personal Rechnung getragen werden. Dies wiederum ist nicht gratis zu haben – ein Ausbau des Betreuungsangebots geht für die Gemeinden und Kantone zwangsläufig mit Mehrausgaben einher. Neben den Kosten gilt es jedoch immer auch den Nutzen der Tagesstrukturen im Auge zu haben. Verschiedene Studien zeigen, dass sich Investitionen in die familien- und

Studie und weitere Publikationen zum Bestellen

Stern, Susanne, Gschwend, E., Medici, D., Schönenberger, A., Kis, A., Forschungsbericht Schulergänzende Betreuung aus Eltern- und Kindersicht, hg. von Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen, Bern 2015: www.bundespublikationen.admin.ch → Bestell-Nr. 318.858.2d (Bericht)


Schulergänzende Betreuung aus Eltern- und Kindersicht, hg. von Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen, Bern 2015: www.bundespublikationen.admin.ch → Bestell-Nr. 318.858.d (Publikation)

Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung, hg. von Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen, Bern 2008: www.coff-ekff.admin.ch → Dokumentation → Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung in der Schweiz → Bestell-Nr. 301.609 (Deutsch oder Französisch)

schulergänzende Betreuung mehr als bezahlt machen, indem die öffentliche Hand dadurch Mehreinnahmen bei den Steuern und Minderausgaben bei der Sozialhilfe generiert. Auch positive volkswirtschaftliche Effekte sind zu erwarten, indem dringend benötigte Fachkräfte vermehrt zur Verfügung stehen.

Susanne Stern, Dipl. geogr., Bereichsleiterin INFRAS AG

E-Mail: susanne.stern@infras.ch



Empfehlungen der EKFF zur schulergänzenden Betreuung

Die EKFF setzt sich für die bessere Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung ein. Aufgrund des aktuellen Forschungsstands stellt sie fest, dass die gelungene Abstimmung familiärer und beruflicher Aufgaben auch unter guten Rahmenbedingungen ein anspruchsvoller Balanceakt bleibt. Die Familien meistern die organisatorischen Herausforderungen des Alltags und nehmen ihre Selbstverantwortung wahr. Und trotzdem: Sie stossen dabei an Grenzen. Sie und ihr Umfeld sind auf tragfähige Rahmenbedingungen und Angebote angewiesen, die es ihnen erlauben, Familie und Beruf unter einen Hut zu bringen. Davon profitieren nicht nur die Familien selbst, sondern auch die Arbeitswelt und die Gesellschaft als Ganzes. Die EKFF empfiehlt der Politik, den Fachkreisen und den Arbeitgebenden aller Staatsebenen in folgenden Bereichen gemeinsam zu handeln:

Verfügbarkeit: Tagesstrukturen weiter ausbauen und während der Ferien öffnen

Familie und Erwerbstätigkeit lassen sich effizient und für alle gewinnbringend verbinden, wenn Tagesstrukturen flächen- und zeitdeckend verfügbar sind. Das bedeutet, dass Angebote in ausreichender Anzahl vorhanden sind und diese die Zeit *vor* der Schule, *über* den Mittag und *nach* der Schule an allen Wochentagen sowie an schulfreien Tagen oder bei Unterrichtsausfällen abdecken können. Tagesstrukturen sollen auch während der Schulferien verfügbar sein. Es braucht ebenfalls Lösungsansätze für erwerbstätige Eltern, die unregelmässige Arbeitszeiten haben, an Wochenenden oder in Schicht arbeiten.

Qualität: Qualitätsstandards definieren

Qualitätsstandards im Bereich der schulergänzenden Betreuung sind analog dem Vorschulbereich zu definieren. Diese beinhalten beispielsweise ein pädagogisches Konzept, die berufliche Qualifikation des Betreuungspersonals, den Betreuungsschlüssel sowie die Anforderungen an die Räumlichkeiten, die Verpflegung, die Organisation, die betriebliche Führung und auch die Zusammenarbeit und den Austausch mit der Schule und den Eltern.

Tarife: Die Angebote müssen für alle Eltern erschwinglich sein

Bezahlbare Tarife bzw. Unterstützungsleistungen von Kantonen, Gemeinden und Arbeitgebenden sind unabdingbar, sodass die schulergänzende Betreuung für alle Eltern erschwinglich ist. Aus volkswirtschaftlicher Perspektive muss sich die Erwerbsarbeit lohnen, auch im Hinblick auf den Fachkräftemangel sowie die Förderung der Erwerbstätigkeit von Frauen.

Umdenken: Schule und Betreuung verbinden

Eine enge Zusammenarbeit und Koordination zwischen Schule und Betreuung ist zentral. Im Idealfall werden Schule und Betreuung als Bildungspartnerschaften gemeinsam gedacht und liegen möglichst nahe beieinander, damit die Übergänge integriert und sicher sind und Synergien z.B. bei der Nutzung der Infrastruktur ausgeschöpft werden können. Erst dadurch können die Eltern ohne Unterbruch und unbesorgt ihrer Erwerbstätigkeit nachgehen.

Zugang: Tagesstrukturen für alle Familien öffnen

Tagesstrukturen erreichen wichtige Zielgruppen noch nicht. Heute profitieren mehrheitlich Familien mit höherem Bildungsniveau und Einkommen von schulergänzenden Betreuungsangeboten. Die Tatsache, dass Familien mit tiefem Einkommen und Bildungsniveau – häufig sind dies auch Familien mit Migrationshintergrund – Tagesstrukturen bislang wenig nutzen, muss zum Handeln anregen. Nebst der Verfügbarkeit und den Tarifen spielt in diesem Zusammenhang auch der Zugang zum schulergänzenden Betreuungssystem bzw. dem Wissen darüber eine entscheidende Rolle.

Vernetzung: Erfahrung und Wissen zugänglich machen und Bewährtes multiplizieren

Eine Vernetzung und Zusammenarbeit der Akteure in der schulergänzenden Betreuung auf nationaler, kantonaler und kommunaler Ebene ist zentral. Es braucht Plattformen, die Wissens- und Erfahrungsaustausch ermöglichen und beim Aufbau und der Weiterentwicklung von Tagesstrukturen helfen.

Die Invalidenversicherung im Spannungsfeld zwischen Medizin und Recht

Die behandelnden Ärztinnen und Ärzte leisten einen wichtigen Beitrag zum IV-Verfahren. Verschiedene Rollen und unterschiedliche Auffassungen des Auftrags führen indes nicht selten zu Konflikten zwischen der behandelnden Medizin und der Versicherungsmedizin. Die IV-Stelle Kanton Bern hat in Kooperation mit der Ärztesgesellschaft des Kantons Bern deshalb zu einer Tagung eingeladen. Über hundert behandelnde Hausärztinnen und Hausärzte sowie Psychiaterinnen und Psychiater haben daran teilgenommen.



Doris Aebi
IV-Stelle Kanton Bern

Wie Studien zeigen, sind die behandelnden Ärztinnen und Ärzte durch die zuständigen IV-Stellen oft ungenügend über die Prozesse und Leistungen der Versicherung informiert. Die IV-Stellen wiederum sind mit den ausgefüllten Arztberichten häufig unzufrieden. Beide Parteien haben aber ein echtes Interesse an optimalen Lösungen für ihre Patienten bzw. ihre Versicherten. Dass dem so ist, zeigt das grosse Interesse an der Tagung, welche die IV-Stelle Kanton Bern zusammen mit der Ärztesgesellschaft des Kantons Bern am 22. Oktober 2015 durchführte. Ziel dieser Veranstaltung war es, mit Informationen zu Organisation und Prozessen der Versicherung das Vertrauen der Ärztinnen und Ärzte in die Arbeitsweise der IV zu erhöhen und so das gegenseitige Verständnis zu fördern, aber auch den fallunabhängigen Austausch zwi-

sehen behandelnden Ärztinnen und Ärzten sowie den Mitarbeitenden der IV-Stelle zu ermöglichen.

Dieter Widmer, Direktor der IV-Stelle Kanton Bern, gab in seinem Referat einen Überblick über die unterschiedlichen Massnahmen und Leistungen, welche die IV gewähren kann. Er betonte, wie wichtig es sei, versicherte Personen bei Bedarf frühzeitig bei der IV anzumelden, und ermunterte die anwesenden Ärztinnen und Ärzte, ihre Patientinnen und Patienten auch bei allfälligen Bedenken vom Nutzen einer Meldung zur Früherfassung zu überzeugen. Es zeige sich, dass allfällige Ängste und Vorbehalte aufseiten der versicherten Person nach den ersten persönlichen Kontakten mit der Fachperson der IV meist rasch weichen. Die IV suche das Gespräch mit den Betroffenen und wenn immer möglich mit dem Arzt,

dem Arbeitgeber und so vorhanden auch der Krankentaggeldversicherung. Das Ziel ist es, mit einem zielgerichteten Case-Management den bestehenden Arbeitsplatz zu erhalten.

Weiter stellte Dieter Widmer die verschiedenen Eingliederungsmassnahmen vor und wies auf die Anreize für Arbeitgeber hin wie den Arbeitsversuch oder den Einarbeitungszuschuss. Zudem machte er auf die regelmässigen Informations- und Weiterbildungsveranstaltungen für Arbeitgeber aufmerksam, die diese sensibilisieren und dazu motivieren sollen, mit der IV-Stelle bei der beruflichen Integration zusammenzuarbeiten. Die Erfolgsquote bei Neuanstellungen beträgt im Kanton Bern gegen 50 Prozent. Zentral für eine erfolgreiche berufliche Integration ist für Widmer zudem die interdisziplinäre Zusammenarbeit innerhalb der IV. Schliesslich erläuterte er in seinem Referat weitere wichtige Themen, die immer wieder zu Diskussionen führen, wie den Unterschied zwischen Arbeitsunfähigkeit und Erwerbsunfähigkeit, die Bedeutung des Kriteriums «ausgeglichener Arbeitsmarkt» bei der Rentenprüfung sowie die Themen Schadenminderung und Mitwirkung.

Dr. med. Simon Graf, Facharzt für Innere Medizin und Richter an der Verwaltungsrechtlichen Abteilung des Obergerichts des Kantons Appenzell Ausserrhoden, legte im zweiten Referat die unterschiedlichen Sichtweisen von Medizinerinnen und Juristen dar. Indem er die doppelte Verpflichtung der Hausärzte aufgriff, machte er deutlich, weshalb das Verhältnis zwischen den Hausärzten und der IV schwierig ist. Einerseits stehen Ersterer primär in der Rolle des behandelnden Arztes und sind damit auftragsrechtlich gemäss OR den Interessen ihres Patienten verpflichtet. Folglich

haben sie alles zu unterlassen, was ihrem Auftraggeber Schaden könnte. Andererseits nehmen sie aber auch die Rolle des beurteilenden Arztes ein, der dem Versicherer zur wahrheitsgemässen Schilderung (Berichterstattung) gemäss Sozialversicherungsrecht/Strafrecht verpflichtet ist. Dies führt gemäss Graf zu einem vom Recht geschaffenen Widerspruch. Damit der behandelnde Arzt mit diesem Dilemma für den Patienten nutzenbringend umgehen kann, muss er sich in die Position des Rechtsanwenders versetzen. Für diesen, d.h. die IV, ist der Arztbericht das Beweismittel über einen medizinischen Sachverhalt und für das nachfolgende Verfahren weichenstellend. Insofern schaden unvollständige Arztberichte den Patienten mehr als sie ihnen nützen. Denn sie sind z.B. bei Geburtsgebrechen, bei der Zusprache allfälliger Hilfsmittel oder bei Eingliederungsfragen die Basis für das IV-Verfahren und haben deshalb eine Bedeutung, die nicht zu unterschätzen ist. Durch die Hausärzte werden sie von jenen Experten verfasst, die im gesamten Verfahren die breiteste Kenntnis der Medizin und das umfassendste Know-how in Fragen der Arbeitsunfähigkeit mitbringen.

Was beinhaltet nun ein guter Arztbericht? Für den Beweiswert eines Arztberichtes ist entscheidend, dass er umfassend ist, auf allseitigen Untersuchungen beruht, die geklagten Beschwerden berücksichtigt und in Kenntnis der Vorakten (Anamnese) abgegeben worden ist. Des Weiteren müssen die Darlegung der medizinischen Zusammenhänge sowie die Beurteilung der medizinischen Situation einleuchtend und die Schlussfolgerungen des Experten begründet sein. Graf

führte folgende Punkte auf, die zu einem guten Arztbericht führen:

- Genauigkeit/Vollständigkeit: möglichst alles ausfüllen; Formular als Checkliste brauchen.
- Krankheit: Beschreibung der Arbeitsunfähigkeit in Bezug auf die angestammte Tätigkeit.
- Ressourcenorientierung / verbleibende Leistungsfähigkeit: Umschreibung der zumutbaren Erwerbsfähigkeit bei einer angepassten Tätigkeit.
- Begründung: Feststellungen immer möglichst begründen, auch wenn nicht danach gefragt wird. Ein Sachverhalt wird für den Juristen erst durch die Begründung zur wahren Tatsache.
- Eingang in Gutachten suchen: Den Arztbericht so ausfüllen, dass sich die Gutachter darauf beziehen müssen und können. «Mini-Gutachten» anfertigen und Berichte von Spitälern und Spezialärzten integrieren.

Für Graf ist der Hausarzt auch eine Art Zeuge der Krankheitsgeschichte, der über einen wertvollen zeitbezogenen Beweiswert verfügt. Mit einem gut ausgefüllten Arztbericht unterstützt der behandelnde Arzt oder die behandelnde Ärztin den IV-Prozess positiv und trägt zu einem rascheren Verfahren bei.

In Workshops konnten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer die Themen wie Arztbericht, Arbeitsunfähigkeit, Schadenminderung und Mitwirkung sowie berufliche Eingliederung vertieft besprechen. Expertinnen und Experten der IV-Stelle Bern beantworteten Fragen und zeigten auf, wie die IV arbeitet. Diese Möglichkeit wurde von den behandelnden Ärztinnen und Ärzten sehr geschätzt. Das Bedürfnis nach

Diskussionen war gross und die Zeit grundsätzlich zu knapp.

Ein wichtiges Thema war zudem die Abrechnung des Aufwands. Mit einem Merkblatt, das an der Tagung abgegeben wurde, informierte die IV-Stelle die Ärztinnen und Ärzte darüber, wie sie die Zeit, welche sie für das Erstellen der Berichte und allfällige Gespräche mit Mitarbeitenden der IV aufgewendet haben, in Rechnung stellen können. Dazu wünschte sich die Ärzteschaft einen stärkeren Einbezug im Verfahren und laufende Rückmeldungen.

Mit einer pointierten Rede beendete der Publizist, Kolumnist und Philosoph Ludwig Hasler die Tagung: «Konflikte können wir sowieso nicht lösen», meint er, «Konflikte müssen in Bewegung gehalten werden, sodass sie im Zusammenspiel fruchtbar werden». Ob Krankheit oder Gesundheit, Stärke oder Schwäche: Die Bedeutungen verändern sich. Vieles ist Kommunikation.

Die IV-Stelle wird den Dialog mit den behandelnden Ärztinnen und Ärzten weiterführen. Diese Veranstaltung war ein idealer Start zu einer konstruktiven und wertschätzenden Zusammenarbeit.

Die Tagungsreferate sind als Video unter www.ivbe.ch/arzttagung15 greifbar.

Doris Aebi, Leiterin Kommunikation der IV-Stelle Kanton Bern
E-Mail: doris.aebi@ivbe.ch

Ein Vergleich der kurativen und präventiven Gesundheitskosten von 2002 und 2012

Schweizweit fliessen deutlich mehr Mittel in die kurative Medizin als in die Prävention. Das Verhältnis der durchschnittlichen Nettoausgaben pro Kopf vergrösserte sich zwischen 2002 und 2012 deutlich. Diese Entwicklung steht im Gegensatz zum Public-Health-Paradigma des «Healthy Ageing», welches eine Stärkung der Prävention gegenüber der Kuration empfiehlt, um der ungünstigen Kostenentwicklung im Gesundheitssystem mittelfristig Gegensteuer zu geben.



Markus Kaufmann

Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK)

Vier systemische Faktoren prägen das Schweizer Gesundheitswesen wesentlich: Neben der föderalistisch bedingten subsidiären Rolle des Bundes, der liberal geprägten Bevorzugung privater Versicherungslösungen und dem Konzept der sozialstaatlich abgesicherten Solidarität ist v.a. die beherrschende Stellung der kurativen Medi-

zin augenfällig.¹ Ausgehend von der Hypothese, dass die kantonalen und kommunalen Ausgaben für die kurative Medizin deutlich höher sind und stärker wachsen als jene für die präventive Gesundheitsversorgung (nachfolgend: Prävention), stellt der vorliegende Beitrag die entsprechenden Kosten des Jahres 2002 den Kosten für 2012 gegenüber. Der Vergleich basiert auf einer quantitativen Analyse, die Teil einer grösseren Untersuchung war, welche die Ergebnisse der quantitativen Untersuchung mithilfe von Experteninterviews mit zentralen Akteuren aus Wissenschaft, Politik, Verwaltung und Verbänden in den politischen Kontext einzuordnen suchte, um sich schliesslich der Frage anzunähern, wie sich die Entwicklung der Gesundheitskosten künftig wirksamer steuern liesse. Die Studie wurde im Rahmen eines Sabbaticals durchgeführt, das von der Swiss School of

Public Health + (SSPH+) finanziert worden war.²

Methodischer Ansatz

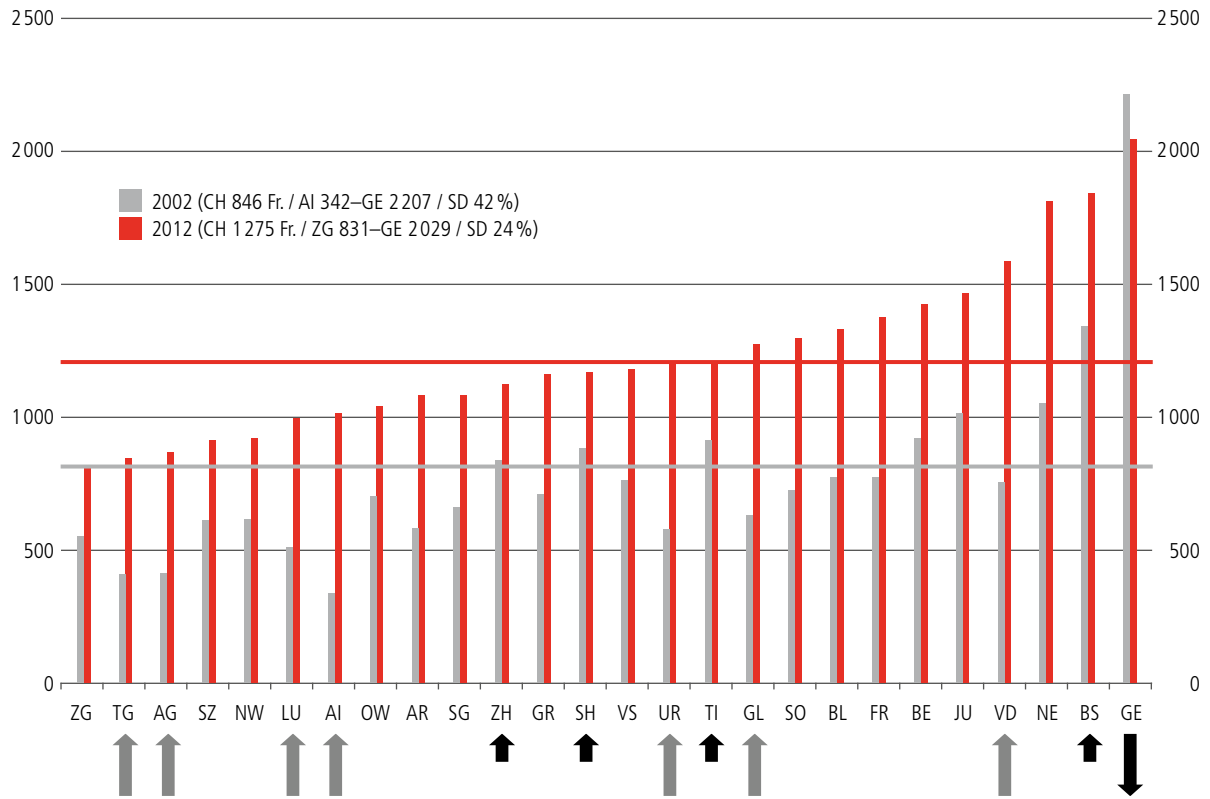
Jährlich veröffentlicht das Bundesamt für Statistik neue Zahlen zu Kosten und Finanzierung des Gesundheitswesens.³ 2012 beliefen sich die Nettoausgaben der Kantone und Gemeinden für die Gesundheit, ohne die Beiträge an die Sozialversicherungen, auf 13,6 Mrd. Franken. Das entspricht 20 Prozent der insgesamt für das Gesundheitswesen aufgewendeten Kosten.

In Vorbereitung der quantitativen Analyse wurden die Nettoausgaben von 2002 und 2012 den Kategorien zugeteilt, wie sie das BFS bei seinen Berechnungen der Gesundheitskosten verwendet, und diese wurden schliesslich den beiden Vergleichsgruppen zugewiesen. Rettung sowie Forschung und Entwicklung bildeten 2002 noch keine eigenständigen Kategorien, weshalb sie aus der Studie ausgeschlossen wurden. Die Kategorien Spital, Heime, Psychiatrie und Ambulant wurden der kurativen Medizin zugewiesen, die Kategorien Lebensmittelkontrolle, Krankheitsbekämpfung, Alkohol/Sucht, Schulgesundheit und Gesundheitswesen der Prävention. Unter der Annahme, dass die einzelnen Kantone ihre Daten jedes Jahr nach vergleichbarem Muster den BFS-Kategorien zuordnen, ist der Vergleich der Kosten entlang der Zeitachse vertretbar. Dies obschon die einzelnen Kantone die Daten teilweise nach unterschiedlichen Kriterien erfassen. Die Psychiatrie beispielsweise wird in einigen Fällen unter der Kategorie Spital subsummiert, sodass neun Kantone die Psychiatriekosten nicht explizit ausweisen. Fünf Kantone wiederum ordnen die Krankheitsbekämpfung

1 Achtermann, Wally und Christel Berset, *Gesundheitspolitiken in der Schweiz – Potential für eine nationale Gesundheitspolitik*, Bundesamt für Gesundheit (BAG), Bern 2006
 2 Die SSPH+ unterstützt den Austausch zwischen nichtakademischen Institutionen (Bundesämter, Gesundheitsdienste etc.) und Universitäten für Public Health, indem sie Fachexperten und Forschern Kurzzeitsabbaticals von drei bis sechs Monaten im jeweils anderen Berufsumfeld ermöglicht: www.sspplus.ch → Forschung → Sabbaticals.
 3 www.statistik.admin.ch → Themen → 14 – Gesundheit → Kosten, Finanzierung (Direktzahler Gemeinden: BFS Dokument 111160; Direktzahler Kantone: BFS Dokument 111161; Einwohnerzahlen: BFS Dokument 67125)

Die kantonalen Nettokosten im kurativen Bereich 2002 und 2012 (in Franken)

G1



Die horizontalen Linien stellen den schweizerischen Durchschnitt der Nettokosten im kurativen Bereich 2002 bzw. 2012 dar.

Quelle: eigene Darstellung

der Kategorie Gesundheitswesen zu, ohne sie separat aufzuführen.

Weil die Investitionskosten von Jahr zu Jahr stark schwanken und das Resultat deshalb unkontrollierbar beeinflusst hätten, wurden sie aus der Analyse ausgeklammert und nur die laufenden Kosten verglichen. Um Verzerrungen zu vermeiden, die sich durch allfällige Wechsel bei den Geldflüssen und mögliche Kompetenzverschiebungen zwischen der Kantons- und Gemeindeebene ergeben würden, wurden stets die Nettokosten (Ausgaben minus Einnahmen) berücksichtigt und die Kosten von Kanton und Gemeinden jeweils zusammengezählt.

Resultate

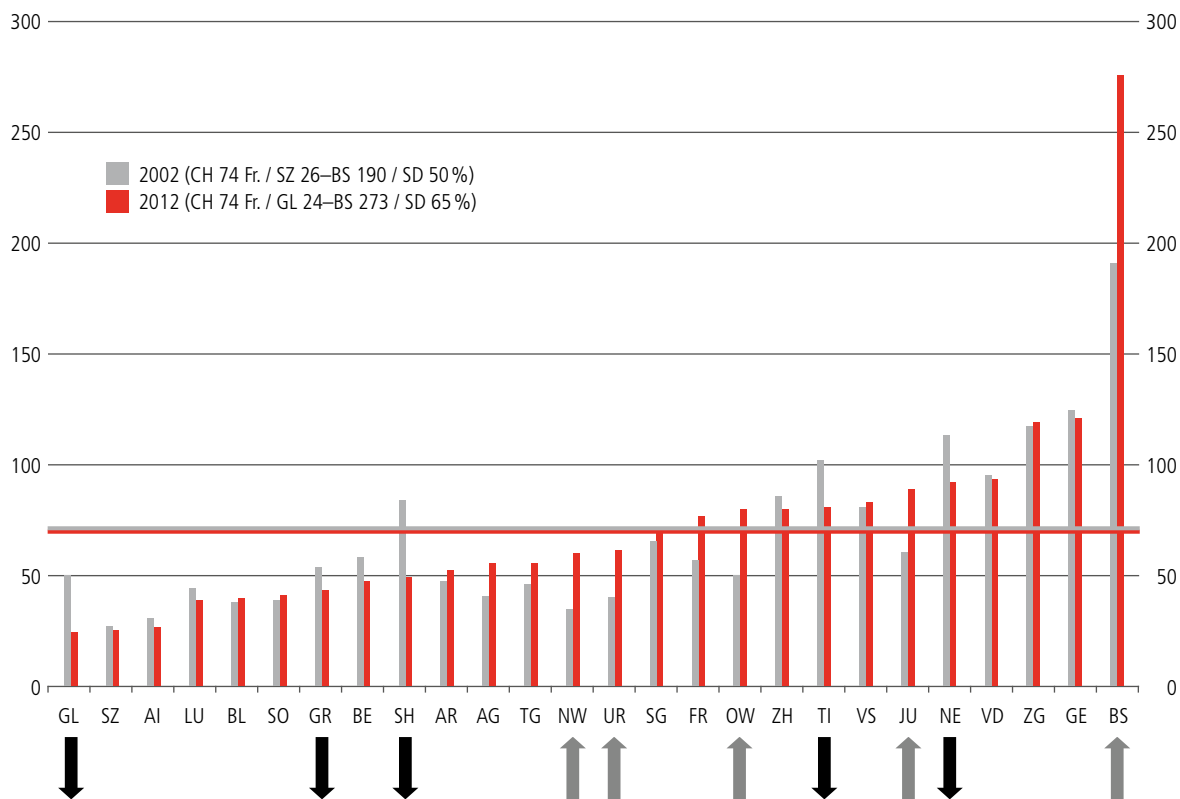
Zwischen 2002 und 2012 sind die Nettoausgaben pro Einwohner für den kurativen Bereich im schweizerischen Durchschnitt um 51 Prozent gestiegen, von 846 auf 1275 Franken (vgl. Grafik G1). Prozentual die grössten Steigerungen gab es in Appenzell Innerrhoden, Aargau, Thurgau, Uri, Glarus und Waadt. Genf verzeichnete als einziger Kanton einen Rückgang. Prozentual am geringsten war das Ausgabenwachstum in den Kantonen Zürich, Schaffhausen, Tessin und Basel-Stadt. Über die Zeit nahm die Streuung unter den Kantonen tendenziell ab. 2002 gab der Kanton

mit den höchsten Ausgaben 6,5-mal mehr aus als jener mit den tiefsten Ausgaben, 2012 betrug diese Spanne nur das 2,5-Fache.

Für die Prävention blieben die Nettoausgaben pro Einwohner zwischen 2002 und 2012 konstant bei durchschnittlich 74 Franken (vgl. Grafik G2). In 14 Kantonen gab es Steigerungen, prozentual die grössten in Nidwalden, Obwalden, Jura, Uri und Basel-Stadt. Zwölf Kantone gaben 2012 weniger für die Prävention aus als 2002, prozentual am deutlichsten gingen die Kosten in Glarus, Schaffhausen, Tessin, Neuenburg und Graubünden zurück. Die Streuung unter den Kantonen nahm tendenziell zu,

Vergleich der kantonalen Kosten für Prävention 2002 und 2012 (in Franken)

G2



Die horizontalen Linien stellen den schweizerischen Durchschnitt der Nettokosten im Bereich Prävention 2002 bzw. 2012 dar.

Quelle: eigene Darstellung

2002 gab der Kanton mit den höchsten Ausgaben 7-mal mehr aus als jener mit den tiefsten Ausgaben, 2012 betrug diese Spanne bereits 11-mal. Während 2002 das Verhältnis der Nettoausgaben pro Kopf von kurativer Medizin und Prävention schweizweit bei 11 zu 1 lag (Minimal- und Maximalwert: Zug 5:1; Schwyz 24:1), betrug es 2012 bereits 17 zu 1 (Basel-Stadt 7:1; Glarus 53:1). Die Untersuchung der Kostenentwicklung zwischen 2002 und 2012 kann damit die vermutete Bevorzugung der kurativen Medizin gegenüber der Prävention belegen.

Im interkantonalen Vergleich, der mit Vorsicht zu interpretieren ist, weil die Kantone bei der Datenerfassung teilweise unterschiedliche Kriterien

anwenden, lässt sich kein eindeutiges Muster ausmachen. Es gibt sowohl städtische als auch ländlich geprägte Kantone, die überdurchschnittlich in die Prävention bzw. in die kurative Medizin investieren. Die meisten Kantone der lateinischen Schweiz verzeichnen sowohl für die Prävention als auch für die kurative Medizin höhere Ausgaben als der Landesdurchschnitt (Ausnahme Tessin und Wallis bei der kurativen Medizin). Die Nordwestschweiz gibt mehr für die kurative Medizin und weniger für die Prävention aus (Ausnahme Aargau für die kurative Medizin und Basel-Stadt für die Prävention). Die Ostschweiz und die Zentralschweiz sind in der Tendenz in beiden Bereichen sparsamer als der Landesdurch-

schnitt (Ausnahme Glarus bei der kurativen Medizin sowie Zürich, Zug und Obwalden bei der Prävention).

Interpretation

Im kurativen Bereich führte die neue Spital- und Pflegefinanzierung mit festgelegten Finanzierungsanteilen in nahezu allen Kantonen zu einer deutlichen Kostensteigerung. Nur der Kanton Genf wies 2012 tiefere Pro-Kopf-Kosten aus, möglicherweise weil die Ausgaben für ausserkantonale Patienten nach 2002 stark zurückgegangen sind. Durch die gesetzlichen Vorgaben des Bundes verringerten sich auch die kantonalen Unterschiede.

Bei der Prävention macht der Bund den Kantonen keine Vorgaben. Entsprechende Vorschläge scheiterten 2012 mit dem Präventionsgesetz. Die Ausgaben stagnierten in den letzten zehn Jahren und die kantonalen Unterschiede nahmen weiter zu. Dies könnte auf die Unterschiede in der kantonalen Finanzkraft zurückzuführen sein, aber auch auf die divergierende Bedeutung, welche die Kantone der Prävention traditionellerweise beimessen. Zudem verlangt der politische Diskurs in einzelnen Kantonen vermehrt eine auf Eigenverantwortung ausgerichtete Gesundheitspolitik und fordert entsprechende Budgetkürzungen bei der Prävention.

Die Ergebnisse der Interviews mit Kantonsvertretern legen den Schluss nahe, dass die Kostensteigerungen im kurativen Bereich bei stagnierenden oder gar sinkenden kantonalen und kommunalen Einnahmen dazu führen, dass innerhalb der Gesundheitsdepartemente widerstrebend Gelder von der Prävention zur kurativen Medizin umgelagert werden. Davon sind neben traditionellen Public-Health-Anliegen wie die Lebensmittelkontrolle oder die Schulzahnmedizin auch die Tabakprävention oder der Kampf gegen Übergewicht und Adipositas betroffen.

Die Kantone folgen damit einem Trend, der in allen OECD-Ländern zu beobachten ist. Die Ausgaben für Prävention sanken dort zwischen 2009 und 2013 um 0,6 Prozent, während die Kosten für die stationäre Pflege um 0,7 Prozent, die ambulante Pflege um 1,8 Prozent und die Langzeitpflege um 2,8 Prozent anstiegen.⁴

Ausblick

Der Einfluss vieler der beschriebenen gesundheitspolitischen Kostenfaktoren, wie die Normenstruktur, Unterschiede in der kantonalen Finanzkraft und generell sinkende Erträge der öffentlichen Hand, wird sich in Zukunft tendenziell verstärken. Dies gilt insbesondere für die starke Verankerung der Spital- und Pflegefinanzierung im gesundheitspolitischen Normengefüge, aber auch die bis anhin hier noch nicht angesprochene demografische Alterung. Die Ausgaben für den kurativen Bereich und die Prävention werden sich deshalb weiter auseinanderentwickeln. Obschon die Kantone für die Prävention und Gesundheitsförderung zuständig sind, nehmen sie ihre Aufgabe tendenziell immer weniger wahr und konzentrieren ihre gesundheitspolitischen Ressourcen zunehmend auf die kurative Medizin.

Viele Prognosen über die Entwicklung der Kosten im Gesundheitswesen und der Anzahl pflegebedürftiger, kostenintensiver Personen basieren auf dem Paradigma des sog. Healthy Ageing. Dabei wird angenommen, dass die steigende Lebenserwartung keine Zunahme der individuellen Ge-

sundheitskosten verursacht, solange die Anzahl der Lebensjahre, die in guter Gesundheit verbracht werden, mindestens gleich schnell mitansteigt. Anhand dieses Szenarios rechnet die eidgenössische Finanzverwaltung⁵ für das Jahr 2060 mit Einsparungen von einem Prozent des BIP, nach heutigem Wert ca. 6,5 Mrd. Franken. Zu ähnlichen Ergebnissen kommt – allerdings mit einem unterschiedlichen methodischen Ansatz – auch eine Studie der Credit Suisse.⁶

Um Healthy Ageing als gesundheitspolitischen Leitsatz verankern zu können, braucht es eine Umkehr der aktuellen Entwicklung steigender Investitionen in die kurative Medizin bei gleichzeitiger Stagnation in der Prävention. Die nationale Strategie Prävention nichtübertragbarer Krankheiten, die im Sommer 2015 in der Anhörung war,⁷ bietet dazu einen wichtigen Ansatz. Zu ihrer Umsetzung müssten sich allerdings Bund, Kantone, Krankenversicherungen und Wirtschaft über die Bedeutung und Finanzierung der Prävention einigen. Mögliche Ansätze zu einem solchen Konsens lassen sich im Unfallbereich finden, in welchem Prävention und Kuration enger miteinander verbunden sind. Lernen liesse sich auch von Deutschland, das Anfang 2016 ein neues Präventionsgesetz in Kraft setzen wird.

4 Kocher, Gerhard, «Grosse nationale Unterschiede», in *Schweizerische Ärztezeitung* 96, 40 2015, S. 1454–1458

5 Colombier, Carsten; «Ausgabenprojektionen für das Gesundheitswesen bis 2060», Working Paper der Eidgenössischen Finanzverwaltung Nr. 19; Bern 2012

6 Credit Suisse, «Die Zukunft des Pflegeheimmarkts», in *Swiss Issues Branchen*, 2015

7 www.bag.admin.ch → Themen → Krankheiten und Medizin → Nichtübertragbare Krankheiten

Markus Kaufmann, lic. phil I, MPH, Projektleiter Prävention und Gesundheitsförderung, Geschäftsführer VBGF, GDK
E-Mail: kaufmann@gdk-cds.ch

Arbeit

15.3839 Motion Munz Martina vom 14.9.2015: Alleinerziehende. Bessere Integration in den Arbeitsmarkt durch Weiterbildung und Nachholbildung

Nationalrätin Martina Munz (SP/SH) hat folgende Motion eingereicht:

«Der Bundesrat wird beauftragt, im Rahmen der Fachkräfteinitiative das inländische Fachkräftepotenzial besser zu nutzen, indem er die Chancen der Alleinerziehenden auf dem Arbeitsmarkt durch gezielte Weiterbildung und Nachholbildung nachhaltig verbessert.»

Antrag des Bundesrats vom 11.11.2015

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

15.3847 Motion Schneider-Schneiter Elisabeth vom 15.9.2015: Zukunft des Arbeitsmarktes Schweiz. Sind wir für die sich abzeichnenden Entwicklungen gerüstet?

Nationalrätin Elisabeth Schneider-Schneiter (CVP/BL) hat folgende Motion eingereicht:

«Der Bundesrat wird beauftragt, durch geeignete Massnahmen mehr Transparenz im Bereich der Arbeitslosenstatistik zu schaffen, gezielte arbeitsmarktgerechte Weiterbildungsangebote zu prüfen und eine zeitgerechte Organisation der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren einzuleiten.»

Antrag des Bundesrats vom 4.11.2015

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

15.3854 Postulat Reynard Mathias vom 16.9.2015: Automatisierung. Risiken und Chancen

Nationalrat Mathias Reynard (SP/VS) hat folgendes Postulat eingereicht:

«Der Bundesrat wird beauftragt, einen Bericht über die derzeit in unserer Wirtschaft laufenden Automatisierungsprozesse vorzulegen und dabei auf folgende Fragen einzugehen:

1. Welche Beschäftigungsbereiche sind von der zunehmenden Automatisierung am meisten bedroht? Welche Entwicklungspotenziale ergeben sich umgekehrt aus der Digitalisierung? Kennt man den Automatisierungsgrad der einzelnen Berufe und die in der Folge nicht mehr besetzten Arbeitsstellen?
2. Welche Folgen werden sich aus dieser Veränderung des Arbeitsmarktes ergeben? Werden neue Beschäftigungsbereiche entstehen? Welche Form wird dieser neue Arbeitsmarkt annehmen?
3. Welches sind die finanziellen und strukturellen Auswirkungen auf unser Sozialversicherungssystem?
4. Welche sozialen und psychologischen Kosten entstehen durch diese Veränderungen?»

Antrag des Bundesrats vom 28.10.2015

Der Bundesrat beantragt die Annahme des Postulats.

15.3924 Postulat Marra Ada vom 23.9.2015: Solidarhaftung. Bewertung der Massnahme

Nationalrätin Ada Marra (SP/VD) hat folgendes Postulat eingereicht:

«Der Bundesrat wird beauftragt, die Solidarhaftung als flankierende Massnahme zur Bekämpfung von

Lohndumping zu bewerten. Stellt er Versäumnisse fest, so sollten die Ursachen dafür aufgeführt werden.»

Antrag des Bundesrats vom 11.11.2015

Der Bundesrat beantragt die Annahme des Postulats.

15.3956 Postulat Barazzone Guillaume vom 24.9.2015: Volksinitiative «gegen Masseneinwanderung». Ermittlung der Gesamtkosten, die den Unternehmen aus der Anwendung des neuen Artikels 121a der Bundesverfassung entstehen

Nationalrat Guillaume Barazzone (CVP/GE) hat folgendes Postulat eingereicht:

«Der Bundesrat wird beauftragt, eine zusätzliche Studie zu seinem erläuternden Bericht vom 11. Februar 2015 über die Umsetzung von Artikel 121a der Bundesverfassung (BV) durchzuführen. In der Studie sind sämtliche (direkten und indirekten) Regulierungskosten zu ermitteln, die den Unternehmen entstehen, wenn Kontingente eingeführt werden, wie es der vom Volk am 9. Februar 2014 angenommene neue Artikel 121a BV verlangt.»

Antrag des Bundesrats vom 18.11.2015

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung des Postulats.

15.4076 Motion Piller Carrard Valérie vom 25.9.2015: Förderung des beruflichen Wiedereinstiegs mit Bildungsgutscheinen

Nationalrätin Valérie Piller Carrard (SP/FR) hat folgende Motion eingereicht:

«Der Bundesrat wird beauftragt, den beruflichen Wiedereinstieg von Personen zu unterstützen, die sich – in der Regeln aus familiären Gründen – aus dem Arbeitsmarkt zurückgezogen haben, indem er eine Änderung des Weiterbildungsgesetzes (WeBIG) vorlegt, die in das Gesetz das System der Bildungsgutscheine einführt. Auf diese Weise könnte Artikel 8 Buchstabe d des WeBIG (Bund und Kantone sind bestrebt, den Wiedereinstieg ins Berufsleben zu erleichtern) konkretisiert werden.»

Antrag des Bundesrats vom 11.11.2015

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

Krankenversicherung

15.4027 Motion Lehmann Markus vom 25.9.2015: Krankenkassenprämien gemäss KVG sind steuerlich abzugsfähig

Nationalrat Markus Lehmann (CVP/BS) hat folgende Motion eingereicht:

«Der Bundessrat wird aufgefordert, dem Parlament eine Teilrevision

des Steuergesetzes mit folgenden Änderungen vorzulegen:

Selbstbezahlte Prämien für die KVG-Grundversicherung sind vom steuerbaren Einkommen abzugsfähig. Dabei sollen folgende Abstufungen berücksichtigt werden:

Steuerbares Einkommen

- bis 150 000 Schweizer Franken 100 Prozent der Grundkrankenkassenprämie
- von 151 000–200 000 Schweizer Franken 75 Prozent der Grundkrankenkassenprämie
- von 201 000–250 000 Schweizer Franken 50 Prozent der Grundkrankenkassenprämie
- von 251 000–350 000 Schweizer Franken 25 Prozent der Grundkrankenkassenprämie
- ab 351 000 Schweizer Franken 10 Prozent der Grundkrankenkassenprämie

Im Steuergesetz soll dabei unterschieden werden zwischen Einzelpersonen und Familien. Der Basisselbstbehalt soll so berücksichtigt werden, dass die Ausfälle des Bundes in einem verkraftbaren Bereich zu liegen kommen. Als Berechnungsbasis könnte ein Selbstbehalt von 1000 Schweizer Franken dienen. Keine Abzugsfähig-

keit ist für die Zusatzversicherungen vorzusehen.»

Antrag des Bundesrats vom 11.11.2015

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

Unfallversicherung

15.3828 Motion Finanzkommission vom 4.9.2015: Unterstellung der Suva unter die Finanzaufsicht der Eidgenössischen Finanzkontrolle

Die Finanzkommission im Nationalrat hat folgende Motion eingereicht:

«Der Bundesrat wird beauftragt, der Bundesversammlung im Rahmen der nächsten Revision des Finanzkontrollgesetzes (FKG; SR 614.0) die ersatzlose Streichung von Artikel 19 Absatz 1 Buchstabe b vorzulegen. Eine Minderheit (Gasche, Gilli, Gmür, Gössi, Gschwind, Kiener Nellen, Müller Leo, Schneeberger, Siegenthaler, Vischer Daniel) beantragt die Ablehnung der Motion.»

Antrag des Bundesrats vom 18.11.2015

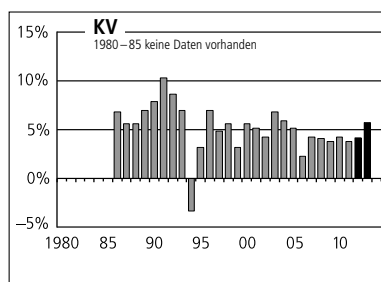
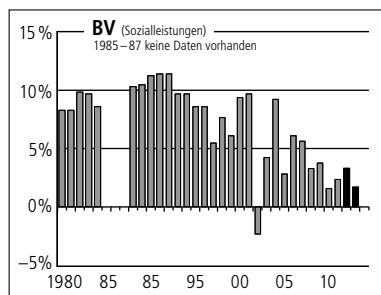
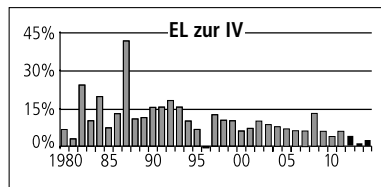
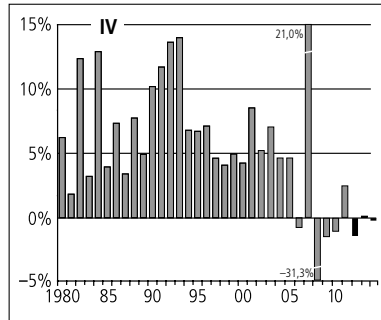
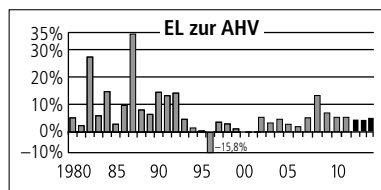
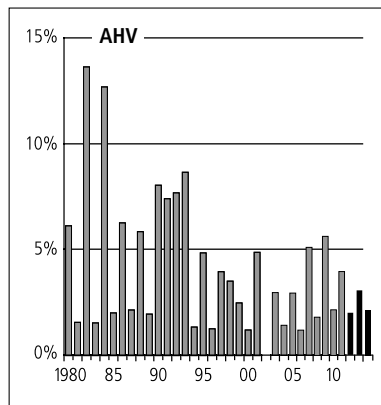
Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

Gesetzgebung: Botschaften des Bundesrats (Stand 30. November 2015)

Botschaft: Geschäfts-Nr. Curia Vista	Datum der Botschaft	Publ. im Bundesblatt	Erstrat		Zweitrat		Schluss- abstimmung (Publ. im BBl)	Inkrafttreten/ Volksentscheid
			Kommission	Plenum	Kommission	Plenum		
Bundesgesetz über die Reform der Altersvorsorge 2020: 14.088	19.11.14	BBl 2015, 1	SGK-S 15./16.1., 10.2., 26./27.3., 23./24.4., 12./13./14.8.15 FK-S 29.1.15	SR 14./15./16.9.15	FK-N 15.10.15			
Änderung des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen (Anrechenbare Mietzinsmaxima): 14.098	17.12.14	BBl 2015, 849	FK-N 30./31.3.15 SGK-N 25./26.6.15	NR 22.9.15				
Freizügigkeitsgesetz. Ansprüche bei Wahl der Anlagestrategie durch die versicherte Person: 15.018	11.2.15	BBl 2015, 1793	SGK-N 28./29.5.15	NR 22.9.15	SGK-S 2./3.11.15			
Bundesgesetz betreffend die Aufsicht über die soziale Krankenversicherung: 12.027	15.2.12	BBl 2012, 1941	SGK-S 17.4., 21.5., 18.6., 22./23.8., 21./22.10., 15.11.12; 21.1.13; 11.9.14	SR 18.3.13, 4.3.14 (Ablehnung) Rückweisung) 16.9., 22.9.14	SGK-N 23.5., 24./25.10.13, 20./21.2., 26./27.5., 26./27.6., 14.8.14	NR 4./5.12.13 (Rückweisung an den Bundesrat), 10.3.14 (Zustimmung; keine Rückweisung) 9.9., 17.9.14	26.9.14	1.1.2016
Bundesgesetz über die Krankenversicherung (Risikoausgleich; Trennung von Grund- und Zusatzversicherung): 13.080	20.9.13	BBl 2013, 7953	SGK-S 10.2.14; 15.1.15	SR 2.3.15	SGK-N 22./23.10.15			
Bundesgesetz über die Unfallversicherung. Änderung: 08.047	30.5.08	BBl 2008, 5395 BBl 2014, 7911 (Zusatzbotschaft)	SGK-N 20.6., 9.9., 16.10., 6./7.11.08; 15./16.1., 12./13.2., 26./27.3., 27.8., 9.10., 29.10.09; 28.1., 24.6.10, 13./14.11.14; 15./16./17.4., 28./29.5.15	NR Entwurf 1: 11.6.09 (Rückweisung an SGK-N); 22.9.10 (Rückweisung an Bundesrat); 4.6.15 (Abschreibung) Entwurf 2: 11.6.09 (Sistierung); 4.6., 10.9.15 Entwurf 3: 4.6., 10.9.15	SGK-S 31.1.11; 12./13./14.8.15	SR Entwurf 1: 1.3.11 (Rückweisung an Bundesrat); 8.9.15 (Abschreibung) Entwurf 2: 1.3.11 (Sistierung); 8.9., 16.9.15 Entwurf 3: 8.9.15	Entwurf 2: 25.9.15 Entwurf 3: 25.9.15	
Soziale Sicherheit. Abkommen mit Brasilien: 14.075	5.11.14	BBl 2014, 8833		NR 5.3.15		SR 9.6.15		
ZGB. Vorsorgeausgleich bei Scheidung: 13.049	29.5.13	BBl 2013, 4887	RK-S 1./2.7., 27.8., 14.11.13; 15.1., 15.5.14	SR 12.6.14; 19.6.15	RK-N 13./14.11.14; 22./23.1., 16./17.4.15	NR 1.6., 19.6.15	19.6.15	
Volksinitiative «AHVplus» für eine starke AHV»: 14.087	19.11.14	BBl 2014, 9281	FK-S 29.1.15 SGK-S 10.2., 26./27.3.15	SR 9.6.15	FK-N 3./4.9.15 SGK-N 12./13.11.15			
Volksinitiative «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe»: 13.085	23.10.13	BBl 2013, 8513	FK-N 30./31.1.14 WAK-N 24./25.2., 7./8.4., 19./20.5., 23.6., 10.11.14	NR 10.12.14; 11.6., 19.6.15	FK-S 24./25.3.14; 29.1.15	SR 11.12.14; 4.3., 16.6., 19.6.15	19.6.15	28.2.16
Volksinitiative «Für ein bedingungsloses Grundeinkommen» 14.058	27.8.14	BBl 2014, 6551	FK-N 13./14.10.14 SGK-N 13./14.11.14; 28./29.5.15	NR 23.9.15	SGK-S 9.10.15			

NR = Nationalrat / NRK = Vorberatende Kommission des Nationalrates / SR = Ständerat / SRK = Vorberatende Kommission des Ständerates / WAK = Kommission für Wirtschaft und Abgaben / SGK = Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit / RK = Kommission für Rechtsfragen / SIK = Sicherheitskommission / SPK = Staatspolitische Kommission / FK = Finanzkommission

Veränderung der Ausgaben in % seit 1980



AHV

		1990	2000	2010	2013	2014	Veränderung in % VR ¹
Einnahmen	Mio. Fr.	20 355	28 792	38 495	40 884	42 574	4,1%
davon Beiträge Vers./AG		16 029	20 482	27 461	29 539	29 942	1,4%
davon Beiträge öff. Hand		3 666	7 417	9 776	10 441	10 598	1,5%
Ausgaben		18 328	27 722	36 604	39 976	40 866	2,2%
davon Sozialleistungen		18 269	27 627	36 442	39 781	40 669	2,2%
Total Betriebsergebnis		2 027	1 070	1 891	908	1 707	88,1%
Kapital²		18 157	22 720	44 158	43 080	44 788	4,0%
Bezüger/innen AV-Renten	Personen	1 225 388	1 515 954	1 981 207	2 142 753	2 196 459	2,5%
Bezüger/innen Witwen/r-Renten		74 651	79 715	120 623	133 343	137 987	3,5%
AHV-Beitragszahlende		4 289 723	4 547 970	5 243 475	5 464 270	5 542 707	1,4%

EL zur AHV

		1990	2000	2010	2013	2014	VR ¹
Ausgaben (= Einnahmen)	Mio. Fr.	1 124	1 441	2 324	2 605	2 712	4,1%
davon Beiträge Bund		260	318	599	668	696	4,2%
davon Beiträge Kantone		864	1 123	1 725	1 937	2 016	4,1%
Bezüger/innen	(Personen, bis 1997 Fälle)	120 684	140 842	171 552	189 347	196 478	3,8%

IV

		1990	2000	2010	2013	2014	VR ¹
Einnahmen	Mio. Fr.	4 412	7 897	8 176	9 892	10 177	2,9%
davon Beiträge Vers./AG		2 307	3 437	4 605	4 951	5 018	1,4%
Ausgaben		4 133	8 718	9 220	9 306	9 254	-0,6%
davon Renten		2 376	5 126	6 080	5 892	5 773	-2,0%
Total Betriebsergebnis		278	-820	-1 045	586	922	57,3%
Schulden bei der AHV		6	-2 306	-14 944	-13 765	-12 843	-6,7%
IV Fonds²		-	-	-	5 000	5 000	0,0%
Bezüger/innen IV-Renten	Personen	164 329	235 529	279 527	265 120	259 930	-2,0%

EL zur IV

		1990	2000	2010	2013	2014	VR ¹
Ausgaben (= Einnahmen)	Mio. Fr.	309	847	1 751	1 923	1 967	2,3%
davon Beiträge Bund		69	182	638	678	702	3,6%
davon Beiträge Kantone		241	665	1 113	1 245	1 264	1,5%
Bezüger/innen	(Personen, bis 1997 Fälle)	30 695	61 817	105 596	111 400	112 864	1,3%

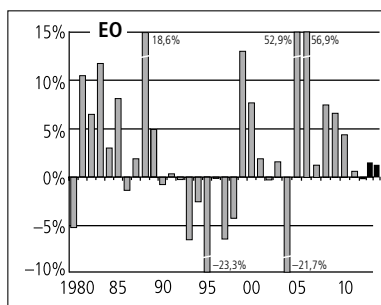
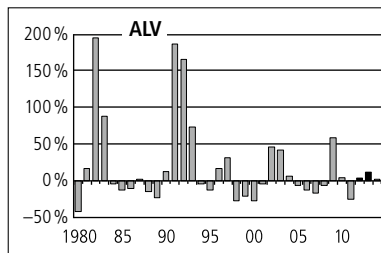
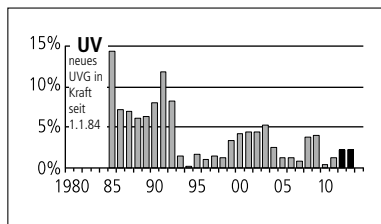
BV/2.Säule Quelle: BFS/BSV

		1990	2000	2010	2013	2014	VR ¹
Einnahmen	Mio. Fr.	32 882	46 051	62 107	67 682	...	6,7%
davon Beiträge AN		7 704	10 294	15 782	17 334	...	2,3%
davon Beiträge AG		13 156	15 548	25 432	25 563	...	1,5%
davon Kapitalertrag		10 977	16 552	15 603	14 227	...	-7,0%
Ausgaben		16 447	32 467	45 555	50 518	...	1,7%
davon Sozialleistungen		8 737	20 236	30 912	33 228	...	1,7%
Kapital		207 200	475 000	617 500	712 500	...	6,8%
Rentenbezüger/innen	Bezüger/innen	508 000	748 124	980 163	1 053 848	...	2,6%

KV Obligatorische Krankenpflegeversicherung OKPV

		1990	2000	2010	2013	2014	VR ¹
Einnahmen	Mio. Fr.	8 869	13 930	22 528	25 189	...	2,3%
davon Prämien (Soll)		6 954	13 442	22 051	24 984	...	2,2%
Ausgaben		8 615	14 227	22 255	25 459	...	5,7%
davon Leistungen		8 204	15 478	24 292	27 926	...	7,8%
davon Kostenbeteiligung d. Vers.		-801	-2 288	-3 409	-3 895	...	5,1%
Rechnungssaldo		254	-297	273	-270	...	-149,8%
Kapital		6 600	6 935	8 651	12 096	...	-1,2%
Prämienverbilligung		332	2 545	3 980	4 015	...	1,2%

Veränderung der Ausgaben in % seit 1980



UV alle UV-Träger		1990	2000	2010	2013	2014	VR ¹
Einnahmen	Mio. Fr.	4 181	5 992	7 863	7 629	...	0,4%
davon Beiträge AN/AG		3 341	4 671	6 303	6 082	...	-0,6%
Ausgaben		3 259	4 546	5 993	6 338	...	2,2%
davon direkte Leistungen inkl. TZL		2 743	3 886	5 170	5 503	...	2,6%
Rechnungssaldo		923	1 446	1 870	1 291	...	-7,8%
Kapital		12 553	27 322	42 817	48 823	...	3,5%

ALV Quelle: seco		1990	2000	2010	2013	2014	VR ¹
Einnahmen	Mio. Fr.	736	6 230	5 752	7 078	7 260	2,6%
davon Beiträge AN/AG		609	5 967	5 210	6 458	6 633	2,7%
davon Subventionen		-	225	536	611	618	1,2%
Ausgaben		452	3 295	7 457	6 491	6 523	0,5%
Rechnungssaldo		284	2 935	-1 705	587	737	25,5%
Kapital		2 924	-3 157	-6 259	-2 886	-2 149	-25,5%
Bezüger/innen ³	Total	58 503	207 074	322 684	296 151	302 862	2,3%

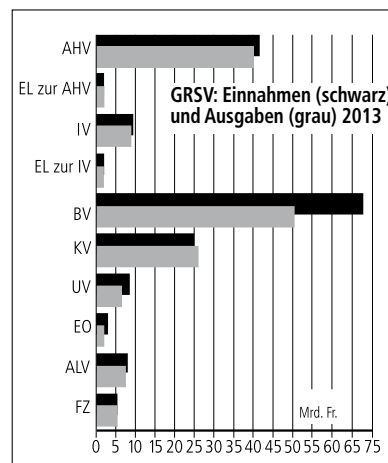
EO		1990	2000	2010	2013	2014	VR ¹
Einnahmen	Mio. Fr.	1 060	872	1 006	1 779	1 838	3,3%
davon Beiträge		958	734	985	1 766	1 790	1,4%
Ausgaben		885	680	1 603	1 638	1 668	1,8%
Total Betriebsergebnis		175	192	-597	141	170	20,4%
Kapital		2 657	3 455	412	798	968	21,3%

FZ		1990	2000	2010	2013	2014	VR ¹
Einnahmen	Mio. Fr.	2 689	3 974	5 074	5 736	...	5,0%
davon FZ Landwirtschaft		112	139	149	130	...	-6,3%

Gesamtrechnung der Sozialversicherungen GRSV* 2013

Sozialversicherungsbranche	Einnahmen Mio. Fr.	Veränderung 2012/2013	Ausgaben Mio. Fr.	Veränderung 2012/2013	Rechnungssaldo Mio. Fr.	Kapital Mio. Fr.
AHV (GRSV)	40 722	2,1%	39 976	3,0%	746	43 080
EL zur AHV (GRSV)	2 605	3,2%	2 605	3,2%	-	-
IV (GRSV)	9 871	1,1%	9 306	0,1%	565	-8 765
EL zur IV (GRSV)	1 923	0,6%	1 923	0,6%	-	-
BV (GRSV) (Schätzung)	67 682	6,7%	50 518	1,7%	17 164	712 500
KV (GRSV)	25 189	2,3%	25 459	5,7%	-270	12 096
UV (GRSV)	7 629	0,4%	6 338	2,2%	1 291	48 823
EO (GRSV)	1 777	2,4%	1 638	2,0%	138	798
ALV (GRSV)	7 078	1,7%	6 491	11,8%	587	-2 886
FZ (GRSV)	5 736	5,0%	5 626	3,5%	110	1 314
Konsolidiertes Total (GRSV)	169 519	3,8%	149 187	3,1%	20 332	806 960

*GRSV heisst: Gemäss den Definitionen der Gesamtrechnung der Sozialversicherungen, Die Angaben können deshalb von den Betriebsrechnungen der einzelnen Sozialversicherungen abweichen. Die Einnahmen sind ohne Kapitalwertänderungen berechnet, die Ausgaben ohne Rückstellungs- und Reservenbildung.



Volkswirtschaftliche Kennzahlen

	2000	2005	2010	2011	2012	2013
Soziallastquote ⁴ (Indikator gemäss GRSV)	23,8%	24,7%	24,5%	25,0%	25,4%	26,0%
Sozialleistungsquote ⁵ (Indikator gemäss GRSV)	18,0%	20,3%	19,6%	19,5%	19,8%	20,1%

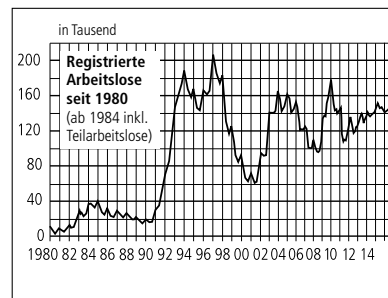
Arbeitslose

	Ø 2012	Ø 2013	Ø 2014	Sep 15	Okt 15	Nov 15
Registrierte Arbeitslose	125 594	136 524	136 764	138 226	141 269	148 143
Arbeitslosenquote ⁶	2,9%	3,2%	3,2%	3,2%	3,3%	3,4%

Demografie

Basis: Szenario A-00-2015, «Wanderungssaldo 40 000»

	2014	2015	2020	2030	2040	2050
Jugendquotient ⁷	33,0%	32,6%	32,6%	34,7%	34,7%	34,2%
Altersquotient ⁷	30,6%	30,2%	32,6%	41,3%	47,6%	52,2%



- 1 Veränderungsrate des letzten verfügbaren Jahres = VR.
- 2 Überweisung von 5 Mrd. Franken per 1.1.2011 vom AHV- zum IV-Kapitalkonto.
- 3 Daten zur Arbeitslosigkeit finden Sie weiter unten.
- 4 Verhältnis Sozialversicherungseinnahmen zum Bruttoinlandprodukt in %.
- 5 Verhältnis Sozialversicherungsleistungen zum Bruttoinlandprodukt in %.

- 6 Anteil der registrierten Arbeitslosen an der Zahl der erwerbstätigen Wohnbevölkerung.
- 7 Jugendquotient: Jugendliche (0-19-Jährige) im Verhältnis zu den Aktiven. Altersquotient: Rentner/innen (M < 65-jährig / F < 64-jährig) im Verhältnis zu den Aktiven. Aktive: 20-Jährige bis Erreichen Rentenalter (M 65 / F 64).

Quelle: Schweiz. Sozialversicherungsstatistik 2015 des BSV, seco, BFS. Auskunft: salome.schuepbach@bsv.admin.ch

Agenda

Tagungen, Seminare, Lehrgänge

Datum	Veranstaltung	Ort	Auskünfte
25.1.2016	Innovation gegen Armut	Bern	Nationales Programm gegen Armut, Bundesamt für Sozialversicherungen Tel. 058 464 06 75 www.gegenarmut.ch
1.2.2016	Leichte Sprache (Hinweis)	Olten	Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW, Hochschule für Soziale Arbeit Tel. 062 957 20 39 www.fhnw.ch/sozialearbeit
4./5.2., 4.3.2016	Umgang mit Verschiedenheit – Fachmodul Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung (Hinweis)	Zürich	Curaviva www.weiterbildung.curaviva.ch → Kursangebote → Weiterbildung Kinderbetreuung → Frühförderung
25.2.2016	Grundlagen der Beratung und Intervention bei finanziellen Problemen und Verschuldung	Basel	Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW, Hochschule für Soziale Arbeit Tel. 062 957 20 39 www.fhnw.ch/sozialearbeit
1.3.2016	Rechtsfragen und Sachhilfe in der Suchtarbeit	Olten	Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW, Hochschule für Soziale Arbeit Tel. 062 957 20 39 www.fhnw.ch/sozialearbeit
3.3.2016	Migration und Behinderung	Olten	Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW, Hochschule für Soziale Arbeit Tel. 062 957 20 39 www.fhnw.ch/sozialearbeit
7./8.3.2016	Arbeiten mit Menschen mit psychischer Beeinträchtigung	St.Gallen	Academia Euregio Bodensee Tel. 071 311 66 60 www.academia-euregio.ch → Seminare → Weiterbildung Seminare
11./12.3.2016	3. Oltener Sozialversicherungs-Tagung	Olten	Schweizerischer Verband der Sozialversicherungsfachleute Nord-Ostschweiz Tel. 079 866 83 58 www.svs-nordost.ch → Veranstaltungen
11./18.3., 4./15.4.2016	WBK Förderung der Medienkompetenz von Heranwachsenden – eine Einführung für Fachpersonen	Zürich	Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften Tel. 058 934 86 36 www.zhaw.ch → Weiterbildung → Soziale Arbeit

Leichte Sprache

Eine für die Zielgruppe leicht verständliche Sprache erleichtert das Verstehen von Texten für Menschen, die aus unterschiedlichen Gründen über eine geringe Sprachkompetenz verfügen. Sie dient der «Barrierefreiheit» und gewinnt nicht nur im deutschen Sprachraum zunehmend mehr Aufmerksamkeit. Viele Adressatinnen und Adressaten von Informationsschreibern, Internetseiten, Flyern, Anmeldeformularen usw. verstehen die Texte nicht oder nur unzureichend. Mit Leichter Sprache können Sie Ihre Botschaft vermitteln, die Adressierten werden erreicht, denn die Texte sind einfach, klar und verständlich für alle. Im Seminar lernen Sie, wie Sie Texte in Leichter Sprache verfassen können.

Umgang mit Verschiedenheit – Fachmodul Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung

Unsere Kinder wachsen in einer bunten Gesellschaft auf, kulturelle, soziale und religiöse Unterschiede prägen das Leben. Es lohnt sich, nach den Chancen dieser Diversität zu suchen und sie in der frühen Förderung aufzugreifen. Dieser Unterschiedlichkeit von Kindern in Gruppen gerecht zu werden, wird oft als schwierig erlebt. Nicht selten reibt sich der Anspruch an individueller Begleitung mit den Bedürfnissen der Gruppe und den Bedingungen des Umfeldes. Andererseits ist unbestritten, dass ein professioneller und kreativer Umgang mit Unterschiedlichkeit ein lohnendes Experiment ist. Wenn es gelingt, bedeutet es für alle einen Zuwachs an Möglichkeiten, wovon letztlich jedes einzelne Kind, Eltern und zukünftig auch die Gesellschaft profitieren können.

Wichtige Masszahlen der beruflichen Vorsorge

Marie-Claude Sommer, Bereich Mathematik

	2015		2016	
	BVG-Rücktrittsalter: 65 (Männer 1950 geboren)	64 (Frauen 1951 geboren)	65 (Männer 1951 geboren)	64 (Frauen 1952 geboren)
1. Jährliche AHV-Altersrente				
Minimale	14 100		14 100	
Maximale	28 200		28 200	
2. Lohndaten der Aktiven				
Eintrittsschwelle (minimaler Jahreslohn)	21 150		21 150	
Koordinationsabzug	24 675		24 675	
Max. versicherter Jahreslohn in der obligatorischen BV	84 600		84 600	
Min. koordinierter Jahreslohn	3 525		3 525	
Max. koordinierter Jahreslohn	59 925		59 925	
Max. in der beruflichen Vorsorge versicherbarer Jahreslohn	846 000		846 000	
3. BVG-Altersguthaben (AGH)				
BVG-Mindestzinssatz	1,75 %		1,25 %	
Min. AGH im BVG-Rücktrittsalter	19 215	19 858	19 552	20 232
in % des koordinierten Lohnes	545,1 %	563,3 %	554,7 %	574,0 %
Max. AGH im BVG-Rücktrittsalter	314 825	324 992	320 820	331 587
in % des koordinierten Lohnes	525,4 %	542,3 %	535,4 %	553,3 %
4. BVG-Altersrente und anwartschaftliche (anw.) BVG-Hinterlassenrenten				
BVG-Mindestumwandlungssatz in % des AGH im BVG-Rücktrittsalter (M:65/F:64)	6,80 %	6,80 %	6,80 %	6,80 %
Min. jährliche Altersrente im BVG-Rücktrittsalter	1 307	1 350	1 330	1 376
in % des koordinierten Lohnes	37,1 %	38,3 %	37,7 %	39,0 %
Min. anw. jährliche Witwenrente, Witwerrente	784	810	798	825
Min. anw. jährliche Waisenrente	261	270	266	275
Max. jährliche Altersrente im BVG-Rücktrittsalter	21 408	22 099	21 816	22 548
in % des koordinierten Lohnes	35,7 %	36,9 %	36,4 %	37,6 %
Max. anw. jährliche Witwenrente, Witwerrente	12 845	13 260	13 089	13 529
Max. anw. jährliche Waisenrente	4 282	4 420	4 363	4 510
5. Barauszahlung der Leistungen				
Grenzbetrag des AGH für Barauszahlung	20 700	20 700	20 700	20 700
6. Teuerungsanpassung BVG-Risikorenten vor dem Rücktrittsalter				
erstmalig nach einer Laufzeit von 3 Jahren	-		-	
nach einer weiteren Laufzeit von 2 Jahren	-		-	
nach einer weiteren Laufzeit von 1 Jahr	-		-	
7. Beitrag Sicherheitsfonds BVG				
für Zuschüsse wegen ungünstiger Altersstruktur	0,08 %		0,08 %	
für Leistungen bei Insolvenz und für andere Leistungen	0,005 %		0,005 %	
Max. Grenzlohn für die Sicherstellung der Leistungen	126 900		126 900	
8. Versicherung arbeitsloser Personen im BVG				
Eintrittsschwelle (minimaler Tageslohn)	81,20		81,20	
Koordinationsabzug vom Tageslohn	94,75		94,75	
Max. versicherter Tageslohn	324,90		324,90	
Min. koordinierter Tageslohn	13,55		13,55	
Max. koordinierter Tageslohn	230,15		230,15	
9. Steuerfreier Grenzbetrag Säule 3a				
Oberer Grenzbetrag bei Unterstellung unter 2. Säule	6 768		6 768	
Oberer Grenzbetrag ohne Unterstellung unter 2. Säule	33 840		33 840	

Wichtige Masszahlen im Bereich der beruflichen Vorsorge

Die jährlichen Angaben seit 1985 sind auf der BSV-Homepage abrufbar:

www.bsv.admin.ch → Dokumentation → Zahlen und Fakten → Kennzahlen → Berufliche Vorsorge und 3. Säule

Erläuterungen zu den Masszahlen

Art.

1. Die minimale AHV-Altersrente entspricht der Hälfte der maximalen AHV-Altersrente.	34 AHVG 34 Abs. 3 AHVG
2. Arbeitnehmer/innen, die bei einem Arbeitgeber einen Jahreslohn beziehen, der den minimalen Lohn übersteigt, unterstehen ab 1. Januar nach Vollendung des 17. Altersjahres für die Risiken Tod und Invalidität, ab 1. Januar nach Vollendung des 24. Altersjahres auch für das Alter der obligatorischen Versicherung. Ab dem 1.1.2005 entspricht die Eintrittsschwelle 3/4 der max. AHV-Rente, der Koordinationsabzug 7/8, der minimale koordinierte Lohn 1/8 und der maximale koordinierte Lohn 17/8 der max. AHV-Rente. Der in der beruflichen Vorsorge versicherbare Lohn ist auf den zehnfachen maximalen versicherten Jahreslohn in der obligatorischen BV begrenzt.	2 BVG 7 Abs. 1 und 2 BVG 8 Abs. 1 BVG 8 Abs. 2 BVG 46 BVG 79c BVG
3. Das Altersguthaben besteht aus den Altersgutschriften, die während der Zeit der Zugehörigkeit zu einer Pensionskasse angespart worden sind, und denjenigen, die von vorhergehenden Einrichtungen überwiesen wurden, sowie aus den Zinsen (Mindestzinssatz).	15 BVG 16 BVG 12 BVV2 13 Abs. 1 BVG 62a BVV2
4. Die Altersrente wird in Prozent (Umwandlungssatz) des Altersguthabens berechnet, das der Versicherte bei Erreichen des Rentenalters erworben hat. Minimale bzw. maximale Altersrente BVG: Leistungsanspruch einer versicherten Person, die seit 1985 ununterbrochen immer mit dem minimalen bzw. immer mit dem maximalen koordinierten Lohn versichert war. Die Witwenrente bzw. Witwerrente entspricht 60 Prozent der Altersrente und die Kinderrente 20 Prozent der Altersrente. Die anwartschaftlichen Risikoleistungen berechnen sich auf der Summe des erworbenen und des bis zum Rücktrittsalter projizierten Altersguthabens.	14 BVG 18, 19, 21, 22 BVG 18, 20, 21, 22 BVG
5. Die VE kann anstelle der Rente eine Kapitalabfindung ausrichten, wenn die Alters- oder Invalidenrente bzw. die Witwen-, Witwer- oder Waisenrente weniger als 10 bzw. 6 oder 2 Prozent der Mindestaltersrente der AHV beträgt. Seit 2005 kann der Versicherte ein Viertel seines Altersguthabens als Kapital verlangen.	37 Abs. 3 BVG 37 Abs. 2 BVG
6. Die obligatorischen Risikorenten müssen bei Männern bis zum Alter 65 und bei Frauen bis zum Alter 64 der Preisentwicklung angepasst werden. Dies geschieht erstmals nach einer Laufzeit von 3 Jahren zu Beginn des folgenden Kalenderjahres. Die Zeitpunkte der nachfolgenden Anpassungen entsprechen denjenigen der AHV-Renten.	36 Abs. 1 BVG
7. Der Sicherheitsfonds stellt die über die gesetzlichen Leistungen hinausgehenden reglementarischen Leistungen von zahlungsunfähig gewordenen VE sicher, soweit diese Leistungen auf Vorsorgeverhältnissen beruhen, aber nur bis zum maximalen Grenzlohn (www.sfbvg.ch).	14, 18 SFV 15 SFV 16 SFV 56 Abs. 1c, 2 BVG
8. Seit dem 1.1.1997 unterstehen Bezüger von Taggeldern der Arbeitslosenversicherung für die Risiken Tod und Invalidität der obligatorischen Versicherung. Die in den Artikeln 2, 7 und 8 BVG festgehaltenen Grenzbeträge müssen in Tagesgrenzbeträge umgerechnet werden. Die Tagesgrenzbeträge erhält man, indem die Jahresgrenzbeträge durch den Faktor 260,4 geteilt werden.	2 Abs. 3 BVG 40a AVIV
9. Maximalbeträge gemäss der Verordnung über die steuerliche Abzugsberechtigung für Beiträge an anerkannte Vorsorgeformen: Gebundene Vorsorgeversicherungen bei Versicherungseinrichtungen und gebundene Vorsorgevereinbarungen mit Bankstiftungen.	7 Abs. 1 BVV3

Literatur

Geschichte

Studer, Brigitte et al., **Die Schweiz anderswo**. Auslandschweizer/innen – Schweizer/innen im Ausland, Zürich 2015, Chronos-Verlag, CHF 58.–, ISBN 978-3-0340-1259-1

Gegenwärtig leben über 732 000 Schweizer Bürgerinnen und Bürger im Ausland, mehr als jede zehnte Person mit Schweizer Pass. Die Beiträge gehen den Fragen nach, inwiefern die erst seit dem 20. Jahrhundert so bezeichneten «Auslandschweizer» als wirtschaftliche «Brückenköpfe» dienten, inwiefern ihre kommunikativen Netzwerke kulturelle Transfers bewirkten und Formen des Wissensaustausches begünstigten oder welchen Beitrag umgekehrt die (ehemaligen) Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer zu Wirtschaft, Wissenschaft, Sozialpolitik und Kultur in der Schweiz leisteten. Sie befassen sich aber auch mit der historischen Konstruktion der Bevölkerung als einer neuen politischen Kategorie. Nicht nur für die Neuzeit ist zu fragen, mit welchen Politiken und Massnahmen Obrigkeit, Behörden, Staat und Verwaltung die eigene Population konstituierten und festigten und sie je nachdem über die bestehenden (nationalstaatlichen) Grenzen hinweg ausdehnten.

Gesundheit

Der organisierte Tod. Sterbehilfe und Selbstbestimmung am Lebensende – Pro und Contra, hg. von Hans Wehrli et al., Zürich 2015, orell füssli Verlag, CHF 26.90, ISBN 978-3-280-05591-5

Sterbehilfe sorgt immer wieder für rote Köpfe. Zeit für einen besonnenen Überblick der aktuellen Meinungen zu einem heiklen Thema. Von ausgewiesenen Experten, Betroffenen und

Angehörigen. Hat der Mensch das Recht, selbst zu entscheiden, wann er stirbt? Akteure, Experten und Kritiker zeigen anhand wahrer Fälle und Schicksalsgeschichten, wie Sterbehilfe in den letzten 30 Jahren in der Schweiz, aber auch in Deutschland und im übrigen Europa zu einer nicht mehr wegzudenkenden Realität geworden ist. Die Autoren beziehen Stellung zu den kontroversesten Aspekten der Sterbehilfe – aus der Sicht der Betroffenen, der Angehörigen, der begleitenden Ärzte, Seelsorger, Sterbehilfeorganisationen sowie aus der Sicht von Medizinethik, Recht und Politik. Der Sammelband zeichnet dabei ein feines Bild des Kampfes um Würde und Selbstbestimmung am Lebensende.

Dorsch – Lexikon der Psychotherapie und Psychopharmakotherapie, hg. von Franz Petermann et al., Göttingen 2015, Hogrefe Verlag, CHF 69.–, ISBN 978-3-456-85572-1

Das Lexikon der Psychotherapie und Psychopharmakotherapie präsentiert kompakt und aktuell das Wissen für das gesamte Spektrum psychischer Störungen und Therapieverfahren. Grundlagen, Konzepte, Definitionen und therapeutische Methoden werden systematisch und zuverlässig in über 4 500 Beiträgen von mehr als 500 renommierten Expertinnen und Experten der Psychologie und Psychopharmakotherapie dargestellt. Das Lexikon der Psychotherapie und Psychopharmakotherapie dokumentiert zuverlässig das gesamte aktuelle Grundlagen- und Anwendungswissen, das für den Einstieg in die Thematik psychischer Störungen und deren Behandlung sowie die professionelle Tätigkeit in der klinischen Praxis und Forschung erforderlich ist. Das Lexikon wendet sich an Studierende, praktizierende Fachpersonen (insbes. Psychologische Psychotherapeuten, Ärzte, Psychiater) und klinisch forschende Wissenschaftler, die mit Menschen mit psychischen Stö-

rungen arbeiten oder für die im Rahmen ihres Studiums oder der beruflichen Tätigkeit Inhalte der Klinischen Psychologie und Psychopharmakotherapie von Bedeutung sind. Insbesondere für Psychologen, die eine psychotherapeutische Zusatzausbildung absolvieren, und alle, die in medizinischen und gesundheitswissenschaftlichen Berufsfeldern tätig sind, bietet der «Klinische Dorsch» eine umfassende, aktuelle und zuverlässige Wissensreferenz.

Gesundheitswesen Schweiz 2015–2017, hg. von Willy Oggier, Göttingen 2015, Hogrefe Verlag, CHF 39.90, ISBN 978-3-456-85441-0

Das Schweizer Gesundheitswesen ist komplex und im Umbruch. Reformversuche und Sparmassnahmen jagen sich, oft ohne klare Ziele und ohne Koordination. Gesundheitspolitik ist seit Jahren ein heissumstrittener und komplexer Politikbereich – mit ideologischen Polemiken und starken Interessengruppen. In einer solchen Lage ist Transparenz wichtig. Dieses Buch ist das Standardwerk über das schweizerische Gesundheitswesen. Es gibt eine aktuelle und sachliche Gesamtübersicht in 39 Kapiteln von 61 Autorinnen und Autoren, wobei besonderer Wert gelegt wurde auf möglichst hohe Objektivität, aussagekräftige Daten und auf gute Lesbarkeit. Gegenüber der 4. Auflage 2010 wurde es vollständig überarbeitet, erweitert und aktualisiert. Das Buch ist ein Nachschlagewerk für alle, die sich für das Gesundheitssystem und die Gesundheitspolitik interessieren: Fachleute aus dem Gesundheitswesen und den Sozialversicherungen, für Politik, Medien und Wissenschaft und selbstverständlich auch für interessierte Versicherte und Patientinnen/Patienten. Besonders geeignet ist es auch als Lehrmittel in den verschiedenen Aus-, Weiter- und Fortbildungsgängen im Gesundheits-, Sozial- und Versicherungswesen.

Lenz, Albert und Silke Wiegand-Grefe, **Kinder psychisch kranker Eltern**, Göttingen 2015, Hogrefe Verlag, CHF 25.90, ISBN 978-3-8017-2589-1

Das Zusammenleben mit psychisch kranken Eltern erhöht das Risiko, dass die Entwicklung der Kinder einen ungünstigen Verlauf nimmt. Die Kinder stellen daher eine besondere psychiatrische Risikogruppe dar. Der Leitfaden beschreibt die Schwerpunkte und Besonderheiten des diagnostischen und therapeutischen Vorgehens bei Kindern psychisch erkrankter Eltern. Die Leitlinien zur Diagnostik umfassen die Exploration der Belastungen und Ressourcen in der Familie sowie der Gefährdungen für die Kinder. In den Leitlinien zur Indikationsstellung und Interventionsplanung werden die Besonderheiten bei der Betreuung von Kindern im Säuglings- und Kleinkindalter beschrieben und es wird die Bedeutung kombinierter und aufeinander abgestimmter Interventionen hervorgehoben. Die Interventionsleitlinien erläutern das multimodale Vorgehen auf der Bindungs- und Familienebene sowie bei der Psychoedukation der Kinder. Diagnostische und therapeutische Materialien sowie ein ausführliches Fallbeispiel erleichtern die Umsetzung der Leitlinien in den Praxisalltag.

Werner, Sylke, **Praxishandbuch Alltagsbegleitung**. Pflegebedürftige Menschen und ihre Angehörigen im Alltag begleiten und entlasten, Göttingen 2015, Hogrefe Verlag, CHF 39.90, ISBN 978-3-456-85497-7

Pflegebedürftige kompetent im Alltag begleiten: Das Praxishandbuch für Alltagsbegleiter klärt, was Alltagsbegleitung bedeutet, warum sie notwendig ist, welche Kompetenzen Alltagsbegleiter benötigen und wie pflegebedürftige Menschen und ihre Angehörigen sicher und kompetent im Alltag begleitet, beschäftigt und entlastet werden können. Die erfahrene Autorin klärt ethische, qualifika-

torische und rechtliche Grundlagen der Alltagsbegleitung und liefert somit ein praktisches Handbuch, um den Alltag pflegebedürftiger Menschen meistern zu können.

Recht

Geiser, Thomas und Roland Müller, **Arbeitsrecht in der Schweiz**, Bern 2015, Stämpfli Verlag, CHF 140.–, ISBN 978-3-7272-8695-7

Die dritte, erweiterte Auflage des Lehrbuches «Arbeitsrecht in der Schweiz» wurde mit der neuesten Lehre und Rechtsprechung im Arbeitsrecht ergänzt und integriert die gesetzlichen Neuerungen. Der Schwerpunkt liegt wie schon bei der Voraufgabe bei den Ausführungen zum Einzelarbeitsvertrag des Obligationenrechts. Das kollektive Arbeitsrecht und der öffentlich-rechtliche Arbeitnehmerschutz werden summarisch dargestellt. Zum Sozialversicherungsrecht findet sich ein Überblick. Auf das öffentlich-rechtliche Anstellungsverhältnis wird am Rande eingegangen. Im Sinne einer Ergänzung enthält das Buch eine Fragensammlung, die häufig auftauchende arbeitsrechtliche Probleme thematisiert und entsprechende Lösungen aufzeigt. Damit eignet sich das Werk einerseits als Grundlage für das Selbststudium und stellt andererseits eine wertvolle Hilfe zur Lösung arbeitsrechtlicher Problemstellungen dar. Zur Lernunterstützung werden im hinteren Teil des Buches insbesondere für Studierende sowie Anwaltskandidaten/innen Musterprüfungen zur Verfügung gestellt. Das vorliegende Werk soll zum einen Studierende an Universitäten und Fachhochschulen ansprechen, zum anderen aber auch Personalverantwortlichen in Unternehmen als Orientierung im Arbeitsrecht dienen. Das Buch ermöglicht es dem Leser nicht nur, sich fundierte Kenntnisse des schweizerischen Arbeitsrechts zu verschaffen, sondern auch innert kurzer Zeit das massgebende

Wissen zur Beantwortung arbeitsrechtlicher Fragen aufzufinden.

Spescha, Marc et al., **Migrationsrecht Kommentar**. Schweizerisches Ausländergesetz (AuG) und Freizügigkeitsabkommen (FZA) mit weiteren Erlassen, Zürich 2015, orell füssli Verlag, CHF 159.–, ISBN 978-3-280-07322-3

Der kompakte Kommentar zum Migrationsrecht erscheint bereits in 4. Auflage und erfährt mit der Kommentierung des Asylgesetzes eine wertvolle Erweiterung. Die komplett aktualisierte Neuauflage berücksichtigt daneben die seit der letzten Auflage erfolgten Gesetzesänderungen, antizipiert bevorstehende Neuerungen (namentlich Umsetzung der sog. Ausschaffungsinitiative) und verarbeitet sorgfältig die wegweisenden Urteile zum AuG und zum FZA. Der Band enthält insbesondere: Erläuterungen zum gesamten AuG und AsylG; eine Kommentierung der Bestimmungen im StGB, welche im Zusammenhang mit der Umsetzung der Art. 121 Abs. 3–6 BV (sog. Ausschaffungsinitiative) eingeführt werden; Ausführungen zu den für das Ausländerrecht massgeblichen Bestimmungen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Kinderrechtskonvention; Kommentierungen zu allen praxisrelevanten Artikeln des Freizügigkeitsabkommens mit der EU (FZA) samt Anhängen, die schweizerische Verordnung hierzu sowie Anmerkungen zur Rechtsprechung und Auslegung der zentralen Bestimmungen des Abkommens; eine Vorstellung des Instrumentariums der flankierenden Massnahmen sowie zahlreiche weitere Erlasse mit migrationsrechtlichem Bezug.

Sozialpolitik

Bahle, Thomas et al., **Familien am Rande der Erwerbsgesellschaft**. Erwerbsrisiken und soziale Sicherung familiärer Risikogruppen im europä-

ischen Vergleich, Baden-Baden 2015, Nomos Verlag, EUR 18.90, ISBN 978-3-84872615-8

Arbeitslosigkeit und Geringverdienst sind oft mit Armut verbunden. Von diesen sozialen Risiken sind auch viele Familien betroffen, insbesondere Alleinerziehende. Doch ist das Ausmass von Erwerbs- und Armutsrisiken für Familien nicht in allen Wohlfahrtsstaaten gleich – verschiedene Politikprofile führen zu markanten Unterschieden im Niveau der sozialen Sicherung. Dieses Buch fragt danach, welche Kombinationen von Politiken dazu geeignet sind, Risiken zu vermeiden oder zu kompensieren und Niedrigeinkommen bzw. Armut in Familien zu verhindern. Dazu wird die Situation in Dänemark, Deutschland, Frankreich, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich verglichen, und zwar in Hinsicht auf die Erwerbsbeteiligung, das Erwerbseinkommen und das Familieneinkommen einschliesslich Sozialleistungen.

Birg, Herwig, **Die alternde Republik und das Versagen der Politik.** Eine demografische Prognose, Berlin 2015, Lit Verlag, CHF 34.90, ISBN 978-3-643-12827-0

Die Alterung der Gesellschaft gilt in Deutschland als ein zentrales Problem, nicht zuletzt dank Frank Schirrmachers Bestseller «Das Methusalem-Komplot». Die steigende Lebenserwartung gilt als Hauptgrund. Dies aber entspricht nicht den Tatsa-

chen. Das Durchschnittsalter steigt stärker durch die niedrige Geburtenrate. Diese Entwicklung kann realistischlicherweise auch durch Zuwanderung nicht kompensiert werden. Herwig Birg geht diesem Zentralproblem und allen damit zusammenhängenden ausführlich nach. Er zeigt, dass demografische Prognosen sich als sehr verlässlich erwiesen haben. Das Versagen der Politik wiegt deshalb umso schwerer.

Häni, Daniel und Philip Kovce, **Was fehlt, wenn alles da ist?** Warum das bedingungslose Grundeinkommen die richtigen Fragen stellt, Zürich 2015, orell füssli Verlag, CHF 19.90, ISBN 978-3-280-05592-2

Was würden Sie arbeiten, wenn für Ihr Einkommen gesorgt wäre? Was würden Sie tun, wenn Sie tun könnten, was Sie wirklich wollen? Wofür stehen Sie morgens auf? Was trauen Sie sich zu und was den anderen? Die Schweiz ist das erste Land, das demnächst über die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens abstimmen wird. Sozialisten und Kapitalisten, Liberale und Konservative, Unternehmer und Gewerkschafter bekämpfen den Vorschlag – und begeistern sich für ihn. Der Grund dafür: Das bedingungslose Grundeinkommen lässt uns die richtigen Fragen stellen. Ein provokativer Essay der Initiatoren der Schweizer Volksabstimmung 2016.

Suter, Alexander, **Armut und Diskriminierung.** Eine Untersuchung

zum Diskriminierungsschutz für bedürftige Menschen in der Schweiz, Zürich/St.Gallen 2015, Dike Verlag, CHF 89.–, ISBN 978-3-03751-757-4

Fragen zum gerechten Umgang mit armen Menschen werden in der Politik regelmässig debattiert, während sich die Rechtswissenschaft erst am Rande mit ihnen befasst. Es gibt verschiedene Gründe für diesen Mangel an juristischem Interesse, aber fehlende Berührungspunkte zwischen Armut und Recht können nicht dazugehören. Tatsächlich werden die Wahrnehmung von und der Umgang mit armen Menschen gleichermaßen durch die Rechtsordnung geprägt. Daher vermag auch die Rechtswissenschaft einen Beitrag an die Armutsbekämpfung zu leisten. Der verfassungsrechtliche Diskriminierungsschutz dient letztlich denselben Zwecken wie die Armutsstrategie des Bundes: Herabwürdigung und soziale Ausgrenzung sollen verhindert werden. Dass armutsspezifische Differenzierungen und Benachteiligungen trotzdem nicht verpönt sind, wird regelmässig mit dogmatischen Besonderheiten und mit öffentlichen, insbesondere wirtschaftlich motivierten Interessen begründet. Wie die vorliegende Untersuchung zeigt, kann an diesen Argumenten und Interessenabwägungen jedoch ebenso wenig festgehalten werden wie am Ergebnis, dass bedürftigen Menschen ein Diskriminierungsschutz bis heute verwehrt bleibt.

Jahresinhaltsverzeichnis 2015

Familie, Generationen und Gesellschaft

- Demenz: Gemeinsam die Zukunft gestalten (Diana Staudacher, Fachhochschule St.Gallen) ... 1/29
- Jugendschutzprogramme: Der Bundesrat zieht Bilanz (Thomas Vollmer, Bundesamt für Sozialversicherungen) 4/195
- Evaluation des gesamtschweizerischen Präventionsprogramms Jugend und Gewalt (Marius Féraud, Eveline Huegli, Büro Vatter, Politikforschung & -beratung) 4/199
- Förderung der Medienkompetenzen – das Engagement hat sich gelohnt (Andreas Balthasar, Alexandra La Mantia, Interface Politikstudien) 4/204
- Evaluation von Peer-Education und Peer-Tutoring zur Förderung von Medienkompetenzen (Olivier Steiner, Rahel Heeg, Claire Balleys, Ilario Lodi, Valentin Schnorr, Fachhochschule Nordwestschweiz) 4/209
- Regulierungsaktivitäten der Kantone im Jugendmedienschutz (Eveline Huegli, Christian Bolliger, Büro Vatter, Politikforschung & -beratung) 4/215
- Jugendmedienschutz: Selbstregulierung der Schweizer Branchen auf dem Prüfstand (Michael Latzer, Florian Saurwein, Konstantin Dörr, Natascha Just, Julian Wallace, Universität Zürich) 4/220
- Good Practice für den Jugendmedienschutz der digitalen Gesellschaft (Stephan Dreyer, Hans-Bredow-Institut für Medienforschung an der Universität Hamburg; Manuel Puppis, DCM, Universität Fribourg; Christian Wassmer IPMZ, Universität Zürich) .. 4/224
- Wie hat es die junge Generation mit der Politik? (Michelle Beyeler, Berner Fachhochschule; Sarah Bütikofer, Universität Zürich; Isabelle Stadelmann-Steffen, Universität Bern) 4/235
- Familienpolitik des Bundes: Der Bundesrat setzt die nächsten Schwerpunkte (Giovanna Battagliero, Bundesamt für Sozialversicherungen) 5/261
- Krippenkosten und -finanzierung im internationalen Vergleich (Susanne Stern, Infrac; Christina Felfe, Universität St.Gallen) 5/264
- Schulergänzende Betreuung in der Schweiz aus Eltern- und Kindersicht (Susanne Stern, INFRAS) 6/356

Gesundheit

- Finanzierung von Gesundheitsleistungen: zwischen Wunsch und Machbarkeit (Jörg Indermitte, Stefan Otto, Bundesamt für Gesundheit) 1/11
- Chancen und Risiken der vorgeburtlichen Diagnostik (Daniel Surbek, Universitätsklinik für Frauenheilkunde, Inselspital Bern) 1/13
- Human Enhancement verlangt die Auseinandersetzung mit Fähigkeitserwartungen (Gregor Wolbring, University of Calgary) 1/16
- Leben lernen an den Grenzen des Lebens zwischen Machbarkeit und Endlichkeit (Patrizia Kalbermatten-Casarotti, Rudolf Joss, Palliativ Luzern) 1/20
- Human Enhancement: Forschung und Patentrecht (Charles Joye, Universität und ETH Lausanne) .. 1/23
- No-Body is Perfect!? Zur bioethischen Diskussion über die Verbesserung des Menschen (Frank Mathwig, Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund) 1/26
- Verfeinerung des Risikoausgleichs durch Berücksichtigung der Arzneimittelkosten (Lennart Pirktl, Bundesamt für Gesundheit) 1/42
- Evaluation des Off-Label-Use in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (Christian Rüefli, Christian Bolliger, Büro Vatter, Politikforschung & -beratung) 2/102
- Spitalklassifizierung: Neuer Algorithmus für den Betriebsvergleich (Kris Haslebacher, Bundesamt für Gesundheit) 2/107
- Evaluation der KVG-Revision im Bereich der Spitalfinanzierung (Christian Vogt, Markus Weber, Bundesamt für Gesundheit) 3/131
- 2012: Übergangsjahr für Kosten und Finanzierung (Sonia Pellegrini, Sacha Roth, Schweizerisches Gesundheitsobservatorium) 3/136
- Erste Evaluation der Auswirkungen von DRG auf die Qualität der Spitalpflege (Dimitri Kohler, Marcel Widmer, Schweizerisches Gesundheitsobservatorium) 1/141
- Verändert die neue Spitalfinanzierung das Verhalten der Spitäler? (Wolfram Kägi, Miriam Frey, B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung) 3/145
- Seltene Krankheiten: Bessere Begleitung von Patienten und Angehörigen (Jacqueline de Sá, Catherine Cossy, Bundesamt für Gesundheit) ... 4/241

Ein Vergleich der kurativen und präventiven Gesundheitskosten von 2002 und 2012 (Markus Kaufmann, Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren) 6/363

International

Änderung von Anhang II des Abkommens über die Freizügigkeit (FZA) (Kati Fréhelin, Bundesamt für Sozialversicherungen) 1/47

Inkrafttreten des Sozialversicherungsabkommens mit Uruguay (Kati Fréhelin, Bundesamt für Sozialversicherungen) 3/179

Inkrafttreten des Sozialversicherungsabkommens zwischen der Schweiz und Südkorea (Stephanie Koch, Bundesamt für Sozialversicherungen) 4/244

Invalidenversicherung

Überlegungen zum Verhältnis zwischen Wissenschaft und Behinderung (Adriano Previtali, Pro Infirmis) . . 1/6

Hilfsmittel der Invalidenversicherung (Ursula Schneiter, Bundesamt für Sozialversicherungen) . . . 1/8

Psychisch erkrankt am Arbeitsplatz – was hilft? (Lucien Schoppig, Institut für systemische Psychologie, Basel) 1/32

Diagnose und Behandlung junger psychisch kranker Personen (Martin Wicki, Inès Rajower, Bundesamt für Sozialversicherungen) 1/38

Weiterentwicklung der IV – Lancierung eines neuen Reformprojekts (Patrick Cudré-Mauroux, Bundesamt für Sozialversicherungen) 2/94

Preisliche Auswirkungen des Systemwechsels in der Hörgeräteversorgung (Patrick Koch, Christoph Hirter, Institut für Wirtschaftsstudien Basel) 2/99

Die neue Spitalfinanzierung aus Sicht der Invalidenversicherung (Martin Gebauer, Bundesamt für Sozialversicherungen) 3/150

IV-Statistik 2014: Zunahme der beruflichen Eingliederungsmassnahmen bei sinkenden Rentenzahlen (Beat Schmid, Bundesamt für Sozialversicherungen) 3/163

Arbeit und psychische Gesundheit: Der neue Synthesebericht der OECD liegt vor (Katrin Jentzsch, Bundesamt für Sozialversicherungen) 3/167

Autismus bei Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen (Andreas Eckert, Christian Liesen, Interkantonale Hochschule für Heilpädagogik Zürich; Evelyne Thommen, Véronique Zbinden Sapin, Fachhochschule Westschweiz) 3/170

Der Abklärungsprozess in der Invalidenversicherung bei Rentenentscheiden (Jürg Guggisberg, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien; Heidrun Karin Becker, Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften) 5/270

Impulse für die Zusammenarbeit der IV-Stellen mit Ärztinnen und Ärzten (Christian Bolliger, Marius Féraud; Büro Vatter, Politikforschung & -beratung) 5/275

Ressourcenorientierte Abklärungen – Bundesgerichtsurteil als Chance für die IV (Ralf Kocher, Bundesamt für Sozialversicherungen) 5/279

Die Invalidenversicherung im Spannungsfeld zwischen Medizin und Recht (Doris Aebi, IV-Stelle Kanton Bern) 6/361

Sozialpolitik

Welche Ursachen haben hohe Gesundheitskosten in der Sozialhilfe? (Felix Wolfers, Sozialamt Stadt Bern; Oliver Reich, Helsana) 2/89

Ausgeglichene Finanzhaushalte in der Gesamtrechnung 2013 (Salome Schüpbach, Stefan Müller, Bundesamt für Sozialversicherungen) 3/153

Zehn Jahre Mutterschaftsentschädigung (Katharina Schubarth, Bundesamt für Sozialversicherungen) . . 3/159

Ergänzungsleistungen sichern Heimaufenthalt (Urs Portmann, Bundesamt für Sozialversicherungen) 4/230

Ein Vergleich der Sozialversicherungsfinanzen von 1987 und 2013 (Salome Schüpbach, Stefan Müller, Bundesamt für Sozialversicherungen) 5/256

Unterstützung in wirtschaftlichen Notlagen: Der grundrechtliche Anspruch auf Sozial- und Nothilfe (Eva Maria Belser, Thea Bächler, Universität Freiburg i.Ü.) 6/307

Handlungsbedarf bei der Sozialhilfe aus Sicht des Bundes (Joana Guldimann, Bundesamt für Sozialversicherungen) 6/313

Reformen und neue Herausforderungen für die Sozialhilfe (Felix Wolfers, Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe und Sozialamt der Stadt Bern) 6/316

Koordination der Sozialhilfe im Rahmen der SODK (Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren) 6/322

Wie viel Handlungsspielraum und Einfluss bleibt den Gemeinden in der Sozialhilfe? (Reto Lindegger, Schweizerischer Gemeindeverband) 6/326

Sozialhilfe in den Städten ist gelebter Alltag (Nicolas Galladé, Katharina Rüegg, Städteinitiative Sozialpolitik)	6/330
Kanton Waadt: Eingliederungseinkommen statt Sozialhilfe (Gesundheits- und Sozial- departement, Kanton Waadt)	6/334
Die Sozialhilfe in Zahlen: 2005–2014 (Marc Dubach, Thomas Priester, Bundesamt für Statistik	6/338
Das sozialpolitische Profil des neuen Nationalrats (Jan Fivaz, Smartvote)	6/342
Sozialleistungen im europäischen Vergleich: Der Einfluss obligatorischer Abgaben (Basil Gysin, Bundesamt für Statistik)	6/347
Sozialversicherungen: Die wichtigsten Änderungen 2016 (Mélanie Sauvain, Bundesamt für Sozial- versicherungen).	6/353
Vorsorge	
Übersicht (Christelle Brügger, Lara Fretz, Bundesamt für Sozialversicherungen)	2/63
Finanzierungsfragen (Anna Jost-Bosshardt, Thomas Borek, Bundesamt für Sozialversicherungen)	2/68
Frauen und Angestellte im Tieflohnbereich (Andrea Stange, Franziska Grob, Bundesamt für Sozialver- sicherungen)	2/73
Anpassungen bei den Hinterlassenenrenten der AHV (Bernadette Deplazes, Bundesamt für Sozialversicherungen)	2/77
Gleichbehandlung von Selbstständigerwerbenden und Unselbstständigerwerbenden in der AHV (Paul Cadotsch, Mylène Hader, Bundesamt für Sozial- versicherungen)	2/81
Institutionelle Massnahmen in der beruflichen Vorsorge (Philipp Rohrbach, Bundesamt für Sozial- versicherungen)	2/84
Rechnungsergebnisse 2014 der AHV, IV und der EO (Aus dem Bereich Mathematik, Bundesamt für Sozialversicherungen)	2/111
AHV: wichtigste statistische Ergebnisse 2014 (Jacques Méry, Shpend Hashani, Bundesamt für Sozialversicherungen)	3/175
Pensionierungsverluste in der beruflichen Vorsorge (Ljudmila Bertschi, Peter Zanella, Towers Watson Schweiz)	5/282
Auswirkungen von IAS 19 auf die berufliche Vorsorge (Stephan Wyss, Lukas Müller, Swisscanto Vorsorge AG)	5/288

Neue Publikationen zu den Sozialversicherungen

	Bezugsquelle Bestellnummer Sprachen, Preis
Analyse der Vollkosten und der Finanzierung von Krippenplätzen in Deutschland, Frankreich und Österreich im Vergleich zur Schweiz. Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 3/15	318.010.3/D kostenlos*
Auswirkungen von IAS 19 auf die berufliche Vorsorge. Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 2/15	318.010.2/15D kostenlos*
Datenschutz bei Akteuren im Bereich Jugend und Gewalt. Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 6/15	318.010.6/15D kostenlos*
Der Abklärungsprozess in der Invalidenversicherung bei Rentenentscheiden: Prozesse, Akteure, Wirkungen. Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 4/2015	318.010.4/15D kostenlos*
Erhebung und Überprüfung der Regulierungsaktivitäten der Kantone im Bereich Jugendmedienschutz. Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 10/15	318.010.10/15D kostenlos*
Evaluation der Selbstregulierungsmassnahmen zum Jugendmedienschutz der Branchen Film, Computerspiele, Telekommunikation und Internet. Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 11/15	318.010.11/15D kostenlos*
Evaluation Projekte Peer Education / Peer Tutoring zur Förderung von Medienkompetenzen. BAND I: Anlage der Evaluation und Ergebnisse der übergreifenden Analyse. Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 14/15.1	318.010.14/15.1D kostenlos*
Evaluation Projekte Peer Education / Peer Tutoring zur Förderung von Medienkompetenzen. BAND II: Detaillierte Ergebnisse zu den Modellprojekten und Anhänge. Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 14/15	318.010.14/15.2D kostenlos*
Ich und meine Schweiz. Befragung von 17-jährigen Jugendlichen in der Schweiz. Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 13/15	318.010.13/15D kostenlos*
Identifikation von Good Practice im Jugendmedienschutz im internationalen Vergleich. Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 12/15	318.010.12/15D kostenlos*
Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene: Frühkindliche Entwicklungsstörungen und Invalidität. Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 8/15	318.010.8/15D kostenlos*
Pensionierungsverluste in der beruflichen Vorsorge. Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 1/15	318.010.1/15D kostenlos*
Schlussevaluation des nationalen Programms Jugendmedienschutz und Medienkompetenzen. Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 9/15	318.010.9/15D kostenlos*
Schlussevaluation Gesamtschweizerisches Präventionsprogramm Jugend und Gewalt. Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 7/15	318.010.7/15D kostenlos*
Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2014	318.122.14D kostenlos*
Sozialversicherungen 2013, Jahresbericht gemäss Artikel 76 ATSG	318.121.13D kostenlos*
Sozialversicherungen der Schweiz (Taschenstatistik 2014)	318.001.14D kostenlos*
Zusammenarbeit zwischen IV-Stelle und behandelndem Arzt: Formen, Instrumente und Einschätzungen der Akteure. Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 5/15	318.010/5D kostenlos*

* Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL), Vertrieb Publikationen, 3003 Bern
verkauf.zivil@bbl.admin.ch
www.bundespublikationen.admin.ch
www.bsv.admin.ch → Dokumentation → Publikationen → Forschungspublikationen (E-Berichte)

«Soziale Sicherheit» (CHSS)

erscheint seit 1993 sechsmal jährlich. Jede Ausgabe ist einem Schwerpunktthema gewidmet.
Die Themen seit dem Jahr 2013:

Nr. 1/13 Soziale Sicherheit – gestern und morgen
Nr. 2/13 Bekämpfung des Versicherungsmissbrauchs
Nr. 3/13 Gesundheit2020 – mehr und richtig qualifiziertes Gesundheitspersonal
Nr. 4/13 Jugendschutzprogramme des Bundes
Nr. 5/13 Reform Altersvorsorge 2020
Nr. 6/13 Kein Schwerpunkt

Nr. 1/14 Schulden und Sozialstaat
Nr. 2/14 Psychische Gesundheit und Beschäftigung
Nr. 3/14 Gesundheit2020
Nr. 4/14 Care-Arbeit, Gleichstellung und Soziale Sicherheit
Nr. 5/14 Kein Schwerpunkt
Nr. 6/14 Kein Schwerpunkt

Nr. 1/15 Der optimierte Mensch
Nr. 2/15 Reform Altersvorsorge 2020
Nr. 3/15 Evaluation der KVG-Revision im Bereich der Spitalfinanzierung
Nr. 4/15 Jugendschutz
Nr. 5/15 Kein Schwerpunkt
Nr. 6/15 Handlungsfelder der Sozialhilfe

Die «Soziale Sicherheit» CHSS ist ab Heft 3/1999 im Internet unter www.bsv.admin.ch → Dokumentation → Publikationen zugänglich.

Bestellung von Einzelnummern:

Bundesamt für Sozialversicherungen, CHSS, 3003 Bern, E-Mail: info@bsv.admin.ch

Impressum

Herausgeber	Bundesamt für Sozialversicherungen	Copyright	Nachdruck von Beiträgen mit Zustimmung der Redaktion erwünscht
Redaktion	Suzanne Schär E-Mail: suzanne.schaer@bsv.admin.ch Telefon 058 462 91 43 Die Meinung BSV-externer Autor/innen muss nicht mit derjenigen der Redaktion bzw. des Amtes übereinstimmen.	Auflage	Deutsche Ausgabe 2400 Französische Ausgabe 1400
Redaktionskommission	Stefan Kühne, Jérémie Lecoultre, Katharina Mauerhofer, Stefan Müller, Robert Nyffeler, Michela Papa, Xavier Rossmanith	Abonnementspreise	Jahresabonnement (6 Ausgaben): Fr. 53.– inkl. MwSt., Einzelheft Fr. 9.–
Abonnemente	BBL 3003 Bern Telefax 031 325 50 58 E-Mail: verkauf.zivil@bbl.admin.ch	Vertrieb	BBL/Vertrieb Publikationen, 3003 Bern
Übersetzungen	in Zusammenarbeit mit dem Sprachdienst des BSV	Satz, Gestaltung und Druck	Cavelti AG, Gossau Wilerstrasse 73, 9201 Gossau SG ISSN 1420-2670 318.998.6/15d