

SOZIALE SICHERHEIT

CHSS N° 4 / 2017

SCHWERPUNKT

Familienbericht

Der Bundesrat legt den familienpolitischen Fokus weiterhin auf die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit 7

Sozialpolitik

Eingliederungsdispositiv im Genfer Baugewerbe 28

Invalidenversicherung

Medizinische Beurteilung und Begutachtung in der IV 41



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV

Die Aufgabe bleibt



Jürg Brechbühl

Direktor Bundesamt für Sozialversicherungen

Nach einem intensiven Abstimmungskampf haben die Stimmentenden die Reformvorlage Altersvorsorge 2020 abgelehnt. Bundesrat, Parlament und Sozialpartner haben sich dem Umstand zu stellen, dass es einmal mehr nicht gelungen ist, für die dringenden Herausforderungen unserer Altersvorsorge eine mehrheitsfähige politische Lösung zu finden. Aber die Hausaufgaben müssen gemacht werden; Handlungsbedarf ist sowohl in der AHV als auch in der beruflichen Vorsorge vorhanden. Die demografische Alterung, der Renteneintritt der Babyboomer, die historisch tiefen Zinsen und der gesellschaftliche Wandel sind keine Trugbilder, sondern Realität.

Seit dem 24. September haben unter anderem in den parlamentarischen Kommissionen und unter den von Bundesrat Berset geladenen zentralen politischen Akteuren verschiedene Aussprachen stattgefunden. Sowohl die Analyse der Ablehnungsgründe als auch die Lösungsansätze sind sehr unterschiedlich. Immerhin gibt es aber auch Punkte, die nicht ernsthaft bestritten sind: an erster Stelle die Tatsache, dass die Reform drängt. Auch dass es eine Zusatzfinanzierung braucht, wird nicht in Zweifel gezogen. Schliesslich

besteht auch Einigkeit darin, dass das Rentenniveau in der AHV und im BVG gehalten werden soll.

Sonst liegen die Positionen aber weit auseinander. Die Suche nach einem mehrheitsfähigen Ansatz scheint einer Quadratur des Kreises gleichzukommen. Es gibt jedoch keine Alternative. Bundesrat Berset und das Bundesamt für Sozialversicherungen werden in den nächsten Monaten ihr Möglichstes geben, die Piste für eine mehrheitsfähige Reform zu bereiten. Die Aufgabe wird anspruchsvoll sein, das Wetter ungemütlich, die Schlaglöcher zahlreich.

Eine Gesellschaft, die noch Mitte des vorangehenden Jahrhunderts eine weitverbreitete Altersarmut kannte, die in ihrer Verfassung die gegenseitige Rücksichtnahme und Achtung festgeschrieben und sich dem Leitsatz verpflichtet hat, dass ihre Stärke sich am Wohl der Schwachen misst, muss und wird in der Lage sein, eine belastbare Lösung zu finden. Es ist alles daran zu setzen, eine der wichtigsten sozialpolitischen Errungenschaften der Schweizer Geschichte gegenwarts- und zukunftsstauglich zu machen.

Das ist kein Luxus, sondern Notwendigkeit, packen wir die Aufgabe an. ■

- 03 Editorial
- 46 Sozialversicherungsstatistik
- 48 Gut zu wissen

Schwerpunkt Familienbericht

- 8 Junge Familien im gesellschaftlichen Wandel** In den 1970er- und frühen 1980er-Jahren wurde eine Auflösung der Familie vorhergesagt. Diese Prognose hat sich nicht bewahrheitet. Im Gegenteil erleben Paarbeziehungen und Familien in neuerer Zeit eine Wiederaufwertung. Familiäre Beziehungen haben sich gewandelt, sie bleiben aber auch in einer hochmodernen urbanen Gesellschaft bedeutsam. **François Höpflinger, Universität Zürich**
- 14 Familienberichterstattung der Kantone** Als Teil des dritten Familienberichts des Bundes wurde erstmals eine systematische Übersicht über die Familienberichterstattung der Kantone erarbeitet, deren Einfluss auf die kantonale Familienpolitik untersucht und die familienpolitischen Ansätze von Bund und Kantonen verglichen. **Heidi Stutz, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS**
- 20 Familienbericht 2017** Neben den aktuellen statistischen Kennzahlen zu den Familien enthält der Familienbericht 2017 einen Überblick über die familienpolitischen Reformvorhaben des Bundes und eine Analyse der kantonalen Familienberichterstattung. Eine familienpolitische Standortbestimmung und die Stellungnahme des Bundesrates runden den Bericht ab. **Anna Liechti, Bundesamt für Sozialversicherungen**
- ## Sozialpolitik
-
- 24 Sozialversicherungen: Was ändert sich 2018?** Grosse Änderungen wird es nächstes Jahr in den schweizerischen Sozialversicherungen nicht geben. Dennoch treten 2018 neue Bestimmungen in Kraft. Der vorliegende Artikel gibt einen Überblick über die Änderungen und die wichtigsten Projekte. Er stützt sich auf die Mitte November 2017 verfügbaren Informationen. **Mélanie Sauvain, Bundesamt für Sozialversicherungen**
- 28 Eingliederungsdispositiv im Genfer Baugewerbe** Wie können die Eingliederungschancen von Arbeitnehmenden im stark von Invalidität betroffenen Baugewerbe verbessert werden? Mit dem «Accord paritaire genevois» haben die Sozialpartner der Genfer Baubranche eine innovative Lösung gefunden, die sich bewährt. **Emilie Flamand-Lew, evaluanda; Neil Ankers, serdaly&ankers**
- 32 Finanzielle Garantien unterstützen beim Zugang zu Wohnraum** In der Wohnhilfe für Armutsbetroffene sind finanzielle Garantien an Vermieter neben nichtmonetären Angeboten grundlegend wichtig. Sie sind eine wesentliche Bedingung, damit sozial benachteiligte Haushalte Wohnungen mieten bzw. einem Wohnungsverlust vorbeugen können. **Eveline Althaus, Marie Glaser, Michaela Schmidt; ETH Wohnforum – ETH CASE**
- 37 Das Ausgleichsfondsgesetz gelangt in die Umsetzung** Die finanziellen Mittel der drei Ausgleichsfonds von AHV, IV und EO werden mit Inkrafttreten des Ausgleichsfondsgesetzes ab 2019 durch eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes verwaltet, die den Kriterien der Good Governance genügt. **Simon Luck, Bundesamt für Sozialversicherungen**

Invalidenversicherung

- 41 Medizinische Beurteilung und Begutachtung in der IV** Seit der Abkehr des Bundesgerichts von der Überwindbarkeitsvermutung bei somatoformen Störungen verfolgt die IV konsequent die Umsetzung eines offenen, ressourcenorientierten und einheitlichen Abklärungsverfahrens, das für alle Gesundheitsschäden gleichermaßen gilt. **Ralf Kocher, Bundesamt für Sozialversicherungen; Monika Hermelink**



SCHWERPUNKT

Familienbericht

Im April hat der Bundesrat den Familienbericht 2017 verabschiedet und darin seine familienpolitische Strategie dargelegt. Unser Schwerpunkt geht auf die wissenschaftlichen Analysen ein, die im Rahmen des Familienberichts erarbeitet wurden und auf deren Erkenntnis die familienpolitische Standortbestimmung und die bundesrätliche Strategiefassung erfolgten.

In seinem Aufsatz legt der Soziologe François Höpflinger dar, wie sich familiäre Beziehungen in den letzten vier Jahrzehnten gewandelt haben, und wie die Kernfamilie trotzdem v. a. als Familienmodell von Familien mit Kleinkindern weiterbesteht. Egalitäre Erwerbs- und Familienmodelle oder Doppelverdienerfamilien finden sich weniger häufig als erwartet, familiäre Rollen werden kaum getauscht. Vielmehr sind Partnerschaft und eine Familie mit Kindern auch bei den jüngsten der befragten Generationen erstrebenswert.

Ausgehend von der kantonalen Familienberichterstattung zeigt Heidi Stutz vom Büro BASS, dass sich der familienpolitische Fokus der Kantone weg von der wirtschaftlichen Absicherung hin zu Angeboten verlagert, die präventiv wirken und «gute Rahmenbedingungen für die Selbsthilfe» schaffen. Anna Liechi schliesslich bespricht die familienpolitische Standortbestimmung des Bundes und die Massnahmen, mit denen der Bundesrat die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit als wichtigstes Handlungsfeld fördern will. ■

Junge Familien im gesellschaftlichen Wandel

François Höpflinger, Universität Zürich

In den 1970er- und frühen 1980er-Jahren wurde eine Auflösung der Familie vorhergesagt. Diese Prognose hat sich nicht bewahrheitet. Im Gegenteil erleben Paarbeziehungen und Familien in neuerer Zeit eine Wiederaufwertung. Familiäre Beziehungen haben sich gewandelt, sie bleiben aber auch in einer hochmodernen urbanen Gesellschaft bedeutsam.

Im Rahmen des Familienberichts 2017 des Bundesrates wurde eine Analyse zu familialen Wandlungen und Kontinuitäten in den letzten vier Jahrzehnten durchgeführt (Höpflinger 2017). Im Folgenden werden einige zentrale Wandlungsprozesse von Familiengründung und Familienstrukturen angeführt.

WANDEL DER FAMILIENGRÜNDUNG Durch den Geburtenrückgang ab 1966 erhöhte sich der Anteil von Familien mit ein bis zwei Kindern, wogegen kinderreiche Familien mit vier und mehr Kindern seltener wurden. 2012 bis 2014 umfassten weniger als fünf Prozent der Zweielternfamilien vier und mehr Kinder. Auf der anderen Seite zeigt sich

jedoch auch keine Abkehr von der Familie im Sinne einer vermehrten grundsätzlichen Befürwortung eines kinderlosen Lebens. Der Anteil an befragten Personen, die Kinderlosigkeit als ideal oder für sich persönlich als erwünscht erachten, hat sich in den letzten Jahrzehnten nicht erhöht. Nur sechs Prozent der 20- bis 29-jährigen, noch kinderlosen Frauen wünschten sich 2013 kinderlos zu bleiben, gleich viel wie 1994/95 (BFS 2015). Kinder zu haben, gehört auch heute grossmehrheitlich zum Lebensentwurf junger Menschen.

Die Geburtenrate ist allerdings geringer als es ursprünglich geäusserte Kinderwünsche erwarten lassen. Gesellschaftlich ist eher die Realisierung familialer Pläne und nicht eine grundsätzliche Abkehr von der Familie ein Problem (Häber-

ling 2013). Stark verschoben hat sich namentlich der Zeitpunkt einer Familiengründung. Der Trend zu Kleinfamilien wurde begleitet durch einen markanten Trend zu später Familiengründung. Waren 65 Prozent der 1934 bis 1943 geborenen Frauen – die in den Nachkriegsjahrzehnten ihre Familie gründeten – bei der Geburt des ersten Kindes unter 30 Jahre alt, war dies bei den 1974 bis 1983 geborenen Frauen – die zu Beginn des 21. Jahrhunderts eine Familie gründeten – noch bei 30 Prozent der Fall. Bei den Männern sank dieser Anteil von 50 Prozent (1934 bis 1943 geboren) auf 19 Prozent (1974 bis 1983 geboren) (BFS 2017, Kap. 4.2). Längere Ausbildungszeiten, späteres Eingehen einer festen Partnerbeziehung sowie eine erhöhte Erwerbsbeteiligung von Frauen sind wichtige Ursachen für eine verzögerte Familiengründung, insbesondere von Frauen und Männern mit einer Tertiärausbildung. In urbanen Regionen wurde und wird eine verzögerte Familiengründung verstärkt durch die Entstehung eines jugendorientierten Lebensstils junger Erwachsener, die vor einer Familiengründung eine jugendnahe «Auszeit» pflügen.

Durch die verzögerte Familiengründung hat sich das reproduktive Zeitfenster verengt, vor allem für Frauen (Wirthlin 2015). Die Lebensphase zwischen dem 25. und 40. Altersjahr ist gleichzeitig auch der Lebensabschnitt, in dem jüngere Erwachsene – und zwar immer häufiger Frauen und Männer gleichermaßen – den intensivsten beruflichen Stress erfahren: zum Aufbau einer beruflichen Karriere oder zur Festigung ihrer wirtschaftlichen Lebenslage. Es gehört zur Herausforderung des jüngeren Erwachsenenalters, dass unter heutigen Lebens- und Berufsbedingungen die zentralen Lebensentscheide (Stabilisierung einer Partnerbeziehung, Erwerbskarriere, Familiengründung) innerhalb eines engen und möglicherweise zu engen Zeitfensters getroffen werden müssen.

Eine verstärkte Zuwanderung in die Schweiz, eine zunehmende geografische Mobilität junger Menschen sowie eine erhöhte Globalisierung des Partnerschaftsmarktes tragen dazu bei, dass die Heterogenität von Paaren bezüglich ihrer nationalen Herkunft angestiegen ist. Der Anteil von Eheschliessungen, in denen beide Personen die schweizerische Nationalität aufweisen, sank zwischen 1970 und 2014 von gut 75 auf 49 Prozent. Häufiger wurden sowohl binationale Eheschliessungen (Frau oder Mann ausländischer Nationalität) als auch Eheschliessungen unter Ausländerinnen und Aus-

ländern. Entsprechend wachsen mehr in der Schweiz geborene Kinder mit binationalen oder ausländischen Eltern auf. Dies kann sich in einer wirtschaftlich globalen Welt für die spätere berufliche Mobilität als Vorteil erweisen. Konflikte in der Beziehung zwischen Eltern und Kindern innerhalb von Migrationsfamilien sind zumeist nicht – wie in öffentlichen Diskussionen vermutet wird – auf einen Konflikt zwischen zwei Kulturen zurückzuführen, sondern sie widerspiegeln in erster Linie Unterschiede von Bildungs-, Berufs- und Wohnerfahrungen zwischen den Eltern und ihren in der Schweiz aufwachsenden Kindern (Juhasz/Mey 2003, S. 315). Aufwachsen in zwei Kulturen ist primär unter zwei Bedingungen spannungsvoll: erstens, wenn es sich um bildungsferne und sozial schlecht integrierte Eltern ohne Bildungsansprüche für ihre Kinder handelt. Solche Migrationskinder profitieren von einer frühen familienergänzenden Betreuung. Familiäre Spannungen können sich zweitens ergeben, wenn die Eltern aus paternalistisch-patriarchal geprägten Gesellschaften stammen, deren Wertesystem zu Familie und zur gesellschaftlichen Stellung der Frauen quer zu unseren egalitären Werten stehen.

ERWERBSMODELLE JUNGER FAMILIEN – HIN ZU EINEM TEILMODERNISIERTEN FAMILIENMODELL

Einer der zentralen gesellschaftlichen Entwicklungen der letzten Jahrzehnte ist eine erhöhte Frauenerwerbstätigkeit. Während 1960 erst zwei Fünftel aller 15–64-jährigen Frauen in irgendeiner Form erwerbstätig waren, stieg dieser Anteil ab Beginn der 1990er-Jahre auf über sechzig Prozent. Die erhöhte Frauenerwerbstätigkeit hat verschiedene Ursachen (bessere schulisch-berufliche Ausbildung von Frauen, Wertewandel der Geschlechterrollen usw.). Ein wichtiger Treiber für die kontinuierliche Integration junger Frauen in den Arbeitsmarkt ist die Steigerung der Qualifikationsanforderungen in der Arbeitswelt, wodurch sich längere berufliche Unterbrüche negativ auf spätere Erwerbsmöglichkeiten auswirken. Umgekehrt beeinflusste die verstärkte Erwerbsintegration von Frauen ihrerseits die Arbeits- und Familienwelt. Einerseits haben sich die traditionellen Geschlechterrollen in der Arbeitswelt abgeschwächt und es wurden flexiblere Modelle der Arbeit eingeführt (Teilzeitarbeit, Jahresarbeitszeiten, Arbeit zu Hause, berufliche Wiedereinstiege u. a. m.). Andererseits wurden partnerschaftliche Familien-

Erwerbsmodelle bei Familien mit jungen Kindern**T1****A) Zeitvergleich 1970 bis 2000 (basierend auf Volkszählungsdaten)**

		Paare mit Kindern unter 7 Jahren			
Mann	Frau	1970	1980	1990	2000
Vollzeit	Nicht erwerbstätig	75 %	73 %	61 %	42 %
Vollzeit	Teilzeit	12 %	14 %	23 %	37 %
Vollzeit	Vollzeit	11 %	11 %	11 %	12 %
Teilzeit	Teilzeit	–	–	2 %	3 %
Andere Modelle*		2 %	2 %	1 %	6 %

B) Paare im Alter 25–54 Jahre nach Alter des jüngsten Kindes 2014

		Alter des jüngsten Kindes		
Vater	Mutter	0–3 J.	4–12 J.	13–17 J.
Vollzeit	Nicht erwerbstätig	27,2 %	22,4 %	16,1 %
Vollzeit	Teilzeit 1–49 %	27,8 %	33,2 %	30,3 %
Vollzeit	Teilzeit 50–89 %	21,0 %	23,5 %	30,1 %
Vollzeit	Vollzeit	9,8 %	10,1 %	14,1 %
Teilzeit	Vollzeit	2,4 %	2,3 %	2,7 %
Teilzeit	Teilzeit	7,9 %	5,5 %	3,7 %
Andere Modelle*		3,9 %	3,0 %	2,9 %

* beide nicht erwerbstätig, in Ausbildung sowie – 1970–2000: Frau Vollzeit, Mann Teilzeit.

Quellen: A): Höpflinger 2004,
B): Statistischer Familienbericht 2017: Grafik 5.7

modelle und familienergänzende Formen der Kleinkinderbetreuung häufiger.

Die Mehrheit der erwerbstätigen Mütter arbeitet teilszeitlich. Teilszeitarbeit ist namentlich bei Müttern mit Partner und Kleinkindern verbreitet. Die Mehrheit der heutigen Mütter – sofern sie nicht alleinlebend sind – kombinieren Berufs- und Familienleben mithilfe eines Teilszeitpensums. Väter besetzen seltener Teilszeitstellen, auch wenn der Trend ansteigend ist. Insgesamt betrachtet hat das klassische Ernährermodell (Vater arbeitet vollzeitlich, Mutter kümmert sich vollzeitlich um Haushalt und Kinder) seine vorherrschende Stellung eingebüsst. Entsprechen 1970 noch drei Viertel der Paare mit Kleinkindern diesem Modell, traf dies 2014 nur noch für einen Viertel zu (vgl. Tabelle T1). In

den letzten Jahrzehnten ergab sich ein bedeutsamer Wandel weg vom Ernährermodell, aber dies primär zugunsten teilsmodernisierter Erwerbs- und Familienmodelle (Vater vollzeitlich, Mutter teilszeitlich tätig).

Mit der steigenden Erwerbsarbeit junger Mütter haben sich die Werthaltungen gewandelt und negative Vorstellungen zur Muttererwerbstätigkeit haben zwischen 1994/1995 und 2013 an Zustimmung eingebüsst. Allerdings stimmte auch 2013 ein Drittel der 20- bis 49-jährigen Frauen der Aussage zu, dass «ein Kind im Vorschulalter darunter leidet, wenn seine Mutter berufstätig ist». Bei den 20- bis 49-jährigen Männern waren es mehr als zwei Fünftel (BFS 2015). Traditionelle Werte zu Mutterschaft finden in Teilen der jüngeren Bevölkerung weiterhin eine gewisse Resonanz.

ARBEITSTEILUNG IN JUNGEN FAMILIEN – TREND ZUR MODERierten EGALITÄT?

Unabhängig vom Erwerbsmodell (traditionell – teilmodernisiert – egalitär) und der Familienform (zwei Elternteile, ein Elternteil) bleibt die Tatsache, dass die Lebensphase mit Kleinkindern eine der emotional und arbeitsmässig intensivsten Phasen im Leben von Frauen und Männern ist. Junge Eltern müssen sich nicht nur mit Kinderbetreuung und Kindererziehung befassen, sondern sie haben zum Aufbau einer beruflichen Karriere oder zur Festigung ihrer wirtschaftlichen Lebenslage oft berufliche Sonderanstrengungen zu erfüllen. Dies kann bei jungen Familien zu lebenszyklischen Mehrfachbelastungen beitragen: ein Problem, das durch den aktuellen Trend zu einer «entgrenzten Arbeitswelt» – in der sich Arbeit und Privatleben vermischen – verstärkt wird.

Wenn Haus-, Familien- und Erwerbsarbeit zusammengezählt werden, sind junge Eltern mit hohen Arbeitspensen (von 60 bis 70 Wochenstunden) konfrontiert. Junge Väter und junge Mütter arbeiten insgesamt in etwa gleich viel. Der geschlechterbezogene Unterschied ist primär die Verteilung zwischen bezahlten und unbezahlten Arbeiten.

Die geschlechterbezogenen Ungleichheiten in der Verteilung der Haus- und Familienarbeiten haben sich in den letzten Jahrzehnten allerdings verringert. In der ersten Untersuchung zur Zeitverwendung in Haushalten von 1979/80 leisteten Mütter mit Kindern unter zehn Jahren 7,5-mal mehr Haushaltsarbeitsstunden als die Väter. 1991 verrichteten junge Mütter noch 5-mal mehr unbezahlte Haus- und Familienarbeit als junge Väter und 2013 waren sie noch 1,8- bis 1,9-mal stärker involviert (Höpflinger 2016). Darin widerspiegelt sich zum einen die Tatsache, dass sich die Beteiligung der Männer an der Haus- und Familienarbeit erhöht hat. Zum anderen verringerte sich aber auch der Arbeitsaufwand von Frauen (für Waschen, Putzen, Kochen) durch den Einsatz arbeitssparender Haushaltstechnologien. Eine eigentlich egalitäre Rollenverteilung mit beruflich etwa gleich starkem Engagement der Väter und Mütter ist erst bei relativ wenigen Familien zu beobachten.

Unbestreitbar ist jedoch die Tatsache, dass Väter sich heute familial stärker engagieren als früher. Dies gilt namentlich bei Paaren mit Kleinkindern, wo sich der durchschnittliche Arbeitsaufwand der Väter für die Familie von sieben bis acht Wochenstunden (1978/80) auf 31 Wochenstun-

den (2013) erhöht hat (Höpflinger 2016). Heutige Väter engagieren sich stärker in der Kinderbetreuung als früher. Dennoch übernahmen 2013 in Paarhaushaltungen mit Kindern unter sechs Jahren die Mütter weiterhin zu 69 Prozent die Hauptverantwortung für die Kinderbetreuung, indem sie ihre Kleinkinder anziehen, ihren Schulkindern bei den Aufgaben helfen oder sie in die Krippe oder Schule zu bringen. In 81 Prozent der Familien mit Kindern im Alter von 0 bis 12 Jahren ist es die Mutter, die zu Hause bleibt, wenn ein Kind erkrankt ist (BFS 2015). Die Aufteilung der Kinderbetreuung zwischen Mutter und Vater variiert in Abhängigkeit von Wohnort, Erwerbsmodell und ihrem Bildungsniveau: Je urbaner das Milieu, je egalitärer das Erwerbsmodell und je höher das Bildungsniveau beider Partner, desto häufiger werden Kinderbetreuungsaufgaben gemeinsam übernommen (Schempp et al. 2015). Die Arbeitsverteilung in jungen Familien wurde zwar egalitärer, aber es ist vielfach die Mutter, welche Egalität zu organisieren bzw. zu moderieren hat.

FAMILIENAUFÖSUNG UND MODERATER TREND ZUR PLURALISIERUNG VON FAMILIENFORMEN

Der zeitweise markante Anstieg der Scheidungshäufigkeit war der Wandel, der am heftigsten zu Diskussionen zum Zerfall der Familie beitrug. Während 1970 erst 15 Prozent aller Ehen geschieden wurden, stiegen die Scheidungsraten bis Ende der 1990er-Jahre auf über 40 Prozent und zeitweise auf gegen 50 Prozent an. Deutlich angestiegen ist dabei der Anteil von Ehescheidungen, von denen keine minderjährigen Kinder betroffen waren. Hatten 1970 40 Prozent der sich scheidenden Paare keine minderjährigen Kinder, waren es 2014 mehr als 55 Prozent. Auch absolut betrachtet ist die Zahl der von einer Scheidung ihrer Eltern betroffenen minderjährigen Kinder seit den 1990er-Jahren nicht mehr angestiegen und seit 2009 zeigen sich sogar rückläufige Zahlen (Höpflinger 2017). Der Trend zu späten Scheidungen trägt dazu bei, dass weniger minderjährige Kinder von einer Scheidung ihrer Eltern betroffen sind, dafür jedoch mehr erwachsene Kinder damit konfrontiert werden.

Die Folge einer Eheauflösung mit (minderjährigen) Kindern ist häufig die Entstehung einer Einelternefamilie, wobei – auch wenn seit Juli 2014 grundsätzlich ein gemeinsames Sorgerecht gilt – die Kinder zumeist bei der Mutter leben. Auch die Trennung einer Konsensualpartnerschaft, der Tod

Kinder – Verteilung nach Familienform im Zeitvergleich

T2

		Paar*	Eielfernfamilie	Andere Familienform
Kinder 0–4 Jahre	1980	97 %	3 %	
Kinder 5–9 Jahre	1980	95 %	5 %	
Kinder 10–14 Jahre	1980	92 %	9 %	
Kinder 15–19 Jahre	1980	89 %	11 %	
Kinder 0–4 Jahre	2000	93 %	7 %	
Kinder 5–9 Jahre	2000	90 %	10 %	
Kinder 10–14 Jahre	2000	87 %	13 %	
Kinder 15–19 Jahre	2000	84 %	16 %	
		Beide Eltern**		
Kinder 0–3 Jahre	2012–2014	95 %	4 %	1 %
Kinder 4–12 Jahre	2012–2014	87 %	10 %	3 %
Kinder 13–17 Jahre	2012–2014	79 %	15 %	6 %

* Zwei Elternteile oder Elternteil mit Stiefelerteil

** Beide biologischen Eltern

Andere Familienform: Kinder, die mit einem Elternteil und Partner/in dieses Elternteils oder ganz ohne Eltern leben (z. B. bei Grosseltern, in Wohnheimen usw.)

Quelle: Höpflinger 2017.

eines Partners oder einer Partnerin sowie eine aussereheliche Geburt können zur Entstehung einer Einelfernfamilie und unter Umständen später zur Gründung einer Zweit- oder Fortsetzungsfamilie führen. Es ist die vermutete Ausbreitung von Einelfern- und Fortsetzungsfamilien (oft als Patchworkfamilien bezeichnet), welche mediale Bilder zur erhöhten Vielfalt von Familienformen prägt.

Aufgrund unterschiedlicher Daten- und Berechnungsgrundlagen ist es nicht einfach festzustellen, ob und in welchem Masse Einelfern- oder Fortsetzungsfamilien an Bedeutung gewonnen haben. Deutlich wird im Zeitvergleich jedoch ein zentraler Punkt: Die sogenannte normale Kernfamilie (Kinder, die bei zwei Elternteilen aufwachsen) verbleibt die vorherrschende Familienform, namentlich für Kinder im Vorschulalter. Schulkinder und Teenager leben etwas häufiger als früher in Einelfernfamilien, aber auch hier ist die Zweielternfamilie weiterhin die vorherrschende Familienform.

Der Anteil an Einelfernfamilien – bezogen auf alle Familien mit Kindern unter 18 Jahren – hat sich in den letzten fünfzig Jahren leicht erhöht, aber dieser Anstieg ist deutlich geringer als angesichts steigender Scheidungsraten erwartet wurde.

Insgesamt betrachtet kann – zumindest was die Entwicklung in der Schweiz betrifft – höchstens von einem moderaten Trend zur Pluralisierung von Familienformen ausgegangen werden. Patchwork-, Regenbogen- oder Dreigenerationenfamilien gibt es, aber ihre Verbreitung ist deutlich geringer, als mediale und politische Diskurse zur Vielfalt modernen Familienlebens es andeuten. Auch alternative Lebensformen jenseits von Paarbeziehungen und Kernfamilien haben sich in den letzten Jahrzehnten nur langsam ausgebreitet. Sowohl lebenslanges Singledasein als auch wohngemeinschaftliche Lebensformen werden von jungen Frauen und Männern grossmehrheitlich kaum als attraktive Optio-

nen wahrgenommen (ausser für eine kürzere Lebensphase vor oder nach einer Partnerschaft). Feststellbar ist jedoch eine erhöhte Toleranz und Akzeptanz gegenüber unterschiedlichen Lebens- und Familienformen. Möglicherweise hat ein grosses mediales Interesse an alternativen Lebens- und Familienformen dazu beigetragen, dass – obwohl die Zweitelternfamilie statistisch vorherrschend bleibt – die Kernfamilie ihre prägende Kraft als Norm eingebüsst hat. Die gesellschaftliche Akzeptanz verschiedener Familienmodelle erweitert den Optionsraum selbst für junge Männer und Frauen, die sich für traditionelle Lebens- und Familienbeziehungen entscheiden.

ABSCHLUSSDISKUSSION Die gesellschaftlichen Diskussionen zu Familien bewegen sich seit Jahrzehnten zwischen einer Idealisierung der Familie – basierend auf nostalgischen Mythen zur Familie von früher – und der Angst vor einem Zerfall familialer Strukturen. So wird in manchen medialen Darstellungen der Anstieg von Einelternfamilien zahlen- und anteilmässig überschätzt. Eine genauere Analyse illustriert, dass namentlich für Familien mit Kleinkindern die Kernfamilie weiterhin die vorherrschende Familienform darstellt, und bei wichtigen Dimensionen familialen Lebens zeigt sich eher das Muster einer Teilmodernisierung als ein grundlegender Strukturwandel. Zeitweise propagierte neue familiale Rollenmodelle – von Doppelverdienerfamilien mit zwei vollzeitlich erwerbstätigen Eltern bis zu egalitären Erwerbs- und Familienmodellen (beide Eltern arbeiten teilzeitlich und beide engagieren sich in gleichem Masse bei der Kinderbetreuung) – haben sich weniger stark verbreitet, als erwartet wurde. Ebenso gibt es weiterhin kaum familiale Rollenumkehrungen (Vater vollamtlich als Hausmann und Kinderbetreuer tätig, Mutter vollzeitlich erwerbstätig). Auch gemeinschaftliche Wohn- und Familienformen bleiben eine Ausnahme. Selbst die zeitweise populäre Gestalt eines lebenslangen Singles – als Ausdruck einer hyperindividualisierten Gesellschaft – hat an Kraft eingebüsst und seit den 1990er-Jahren hat sich langjähriges Singleleben vom «Leitbild zum Leidsbild» gewandelt.

Partnerschaft und Familie mit Kindern weisen auch bei den jüngsten Generationen von Frauen und Männern eine hohe Wertigkeit auf. Es lässt sich sogar postulieren, dass familiale Lebensformen in einer sich rasch verändernden

Gesellschaft eine Neuaufwertung erfahren haben – und dies gilt nicht nur für ländliche Regionen, sondern auch für urbane Milieus. ■

LITERATURVERZEICHNIS

BFS, Bundesamt für Statistik (2017): *Familien in der Schweiz. Statistischer Bericht 2017*, Neuchâtel: BFS.

Höpflinger, François (2017): «Junge Familien in den letzten Jahrzehnten – zwischen Kontinuität und Wandel», in *Familienbericht 2017. Bericht des Bundesrates*, Bern: EDI, S. 8–26.

Höpflinger, François (2016): «Familien und familiale Beziehungen – integrative und produktive Leistungen», in *Sozialalmanach 2016, Familie ist kein Luxus*, Luzern: Caritas-Verlag, S. 119–135.

BFS, Bundesamt für Statistik (2015): *Erhebung zu Familien und Generationen 2013. Erste Ergebnisse*, Neuenburg: BFS.

Schempp, Daniela; Schief, Sebastian; Wagner, Aylin (2015): «Determinants of Detraditionalization of the Division of Housework and Family Work in Swiss Couples Households», in *Zeitschrift für Soziologie* 41, 1, S. 33–57.

Wirthlin, Annette (2015): *Bye Bye Baby? Frauen im Wettlauf gegen ihre biologische Uhr*, Thun: Werd & Weber Verlag.

Häberling, Isabel N. (2013): *Kinder zwischen Wunsch und Wirklichkeit*, Zürich: Seismo.

Höpflinger, François (2004): «Familie und Beruf heute – ausgewählte statistische Informationen», in *Zeit für Familien. Beiträge zur Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsalltag aus familienpolitischer Sicht*, Bern: Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen, S. 35–51.

Juhász; Anne; Mey, Eva (2003): *Die zweite Generation: Etablierte oder Aussenseiter?* Biographien von Jugendlichen ausländischer Herkunft, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.



François Höpflinger

Prof. Dr., Soziologe, Zentrum für Gerontologie der Universität Zürich.
fhoepf@soziologie.uzh.ch

Familienberichterstattung der Kantone

Heidi Stutz, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS

Als Teil des dritten Familienberichts des Bundes wurden erstmals eine systematische Übersicht über die Familienberichterstattung der Kantone erarbeitet, deren Einfluss auf die kantonale Familienpolitik untersucht und die familienpolitischen Ansätze von Bund und Kantonen verglichen.

Der dritte Familienbericht des Bundes (Familienbericht 2017) enthält u. a. eine Auslegeordnung der kantonalen Familienberichte, Familienleitbilder und Familienkonzepte (zusammenfassend Familienberichterstattung). Sie bietet eine systematische Übersicht, analysiert den Einfluss der Berichterstattung auf die Familienpolitik und vergleicht die Einschätzungen der kantonalen Berichte mit der familienpolitischen Auslegeordnung, die der Bund 2015 vorgenommen hat (Familienpolitik 2015).

Ausgewertet wurden 35 Familienberichte, Familienleitbilder oder Familienkonzepte der Jahre 2004 bis 2016 aus 21 Kantonen im Umfang von 2 bis 202 Seiten, die in unterschiedlichem Ausmass die Ausgangslage und diverse fami-

lienpolitische Massnahmen benennen (vgl. Tabelle T1). Der Stand ihrer Umsetzung wurde im Rahmen einer Befragung der kantonalen Ansprechpersonen für Familienfragen eruiert.¹

In 19 Kantonen umfasst die Familienberichterstattung eine Situationsanalyse der Familien, die sich in vier Kantonen auf eine Familienbefragung stützt. 18 Kantone untersu-

¹ Die kantonalen Ansprechpersonen für Familienfragen sind bei der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF) gemeldet. Die EKFF ist eine ausserparlamentarische Kommission und beratendes Organ des Bundesrates. Ihre Geschäftsstelle ist dem Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) angegliedert: www.ekff.admin.ch.

Rolle der Familienberichterstattung bei der Entwicklung der Familienpolitik

Kt.	Familienbefragung	Situationsanalyse der Familien	Analyse der Familienpolitik	Identifikation von Handlungsbedarf	Definition von übergeordneten Zielen	Definition von Strategien / Leitsätzen	Definition von Massnahmen	Definition von Zielvorgaben	Überprüfung der Zielerreichung
AG	●	●	●	●	●	●	●		
AR		●	●	●	●	●	●		
BE		●	●	●	●	●	●	●	●
BL	●	●	●	●	●	●	●		○
BS	●	●		●	●	●			○
FR	○	●	●	●	●	○	●		
GE		●							
GL		○	●	●	●	○	●		
GR		●	●	●	●	●	●		
JU		●	●	●	●	●	●		○
LU		●	●	●	●	●	●		
NE		●	●*	●	●	○	○		
OW		●	●	●	●	●	●		●
SG		●	●*	●			○		
SH		●	●	●	●	○	●		
SO		●	●	●	●	●	●		
TG			●		●	●	●		
TI	●	●	●	●	●	●	●		●
UR		●	●	●	●		●		
VD		●	●	●	●	●	●		
ZG					●	●	●		●

Anmerkung: ● = vorhanden; ○ = nur indirekte Erwähnung resp. Wichtigkeit der Zielüberprüfung angesprochen, aber keine Resultate; *nur finanzielle Leistungen und Besteuerung (Auswertung BASS).

Quelle: Stutz et al. 2017.

chen ihre Familienpolitik und in ähnlichem Ausmass werden der Handlungsbedarf identifiziert, Ziele definiert, Strategien sowie Leitsätze formuliert und Massnahmen skizziert. Nur ein einziger Kanton setzt überprüfbare Zielvorgaben und drei kontrollieren die Umsetzung und Wirksamkeit früher beschlossener Schritte.

Ausgehend vom Umfang und vom zeitlichen Rahmen ihrer Familienberichterstattung lassen sich die Kantone in fünf Gruppen einteilen (vgl. Grafik G1):

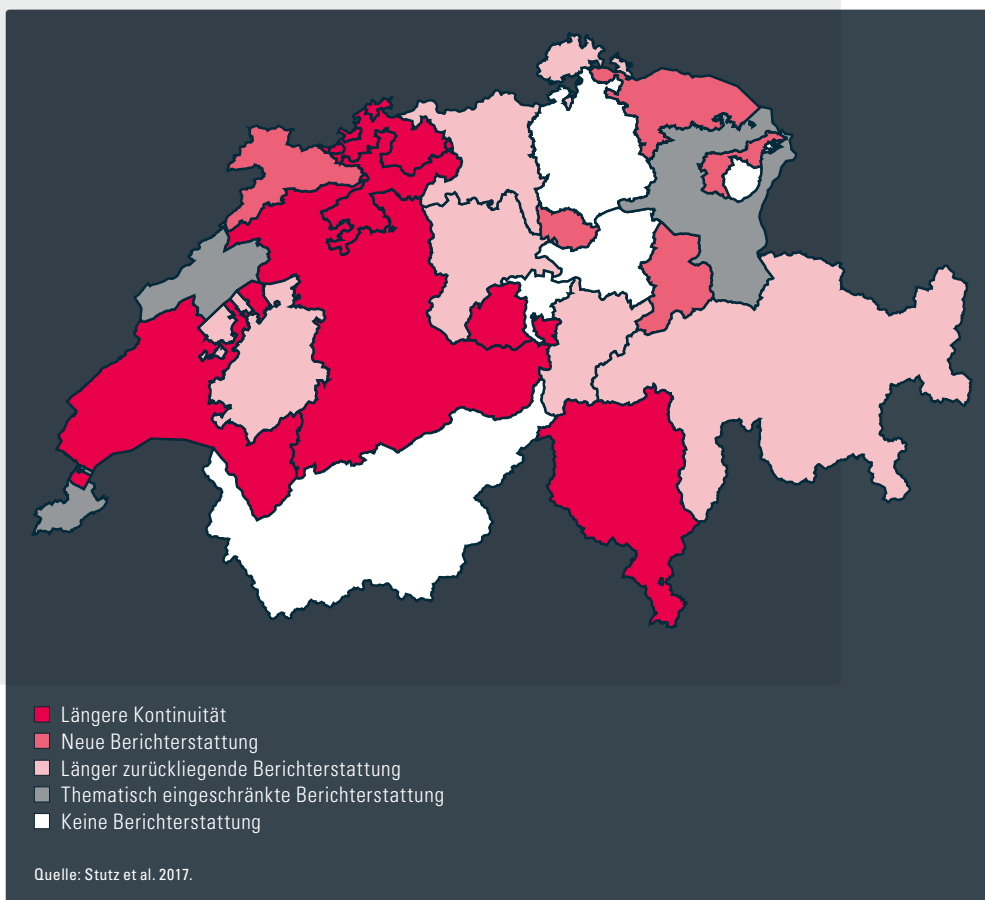
- Kantone mit längerer Kontinuität und umfassender Familienberichterstattung (BE, BL, BS, OW, SO, TI, VD)

- Kantone mit neuer Familienberichterstattung (AR, JU, GL, TG, ZG)
- Kantone mit länger zurückliegender Familienberichterstattung (AG, FR, GR, LU, SH, UR)
- Kantone mit thematisch eingeschränkter Familienberichterstattung (GE, NE, SG)
- Kantone ohne Familienberichterstattung (AI, NW, SZ, VS, ZH)

Den Anstoss zur Erarbeitung der Situationsanalysen, Leitbilder und Konzepte gaben etwa gleich häufig die Regierung

Typen der Familienberichterstattung nach Kanton

G1



oder das kantonale Parlament. Unabhängig vom Urheber verabschiedete dabei meistens die Regierung als Auftraggeberin die Berichte. Je nach Kanton und Art der Dokumente unterscheidet sich der Erarbeitungsprozess. Situationsanalysen werden eher mit externer Hilfe verfasst. Bei den Leitbildern oder Konzepten ist das Eigenengagement der Kantone in der Regel grösser.

INHALT UND LAGEBEURTEILUNG Die Familienberichterstattung befasst sich stark mit den komplexen und in jedem Kanton etwas anderen Angebots- und Verwaltungsstrukturen, den vielzähligen involvierten Akteuren sowie den koordinativen Aufgaben beziehungsweise dem Fehlen eines koordinierten Vorgehens. Mitunter wird erst im Rahmen der

Berichterstattung ein Überblick geschaffen, der dann auch Ausgangspunkt sein kann für eine systematischere Steuerung der Familienpolitik durch den Kanton.

Gemeinsame Themen der kantonalen Familienberichterstattung sind die wirtschaftliche Absicherung der Familien, die Instrumente zur Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerb sowie weitere, nicht monetäre Leistungen, die hier unter dem Begriff der Familienförderung zusammengefasst werden. Teilweise auch besprochen werden die fehlenden Rechtsgrundlagen, zum Beispiel im Vorschulbereich, und die damit verknüpfte Herausforderung, dass Leistungen ohne gesetzliche Basis in Budgetdebatten vermehrt gekürzt oder gestrichen werden. Kaum diskutiert wird die Erneuerung des Familienrechts, welches in der Kompetenz des Bundes liegt.

WIRTSCHAFTLICHE ABSICHERUNG Bei der Analyse der finanziellen Situation der Familien kommt in der Familienberichterstattung die Familienarmut am häufigsten zur Sprache. Übereinstimmend wird festgestellt, dass Alleinerziehende sowie Migrationsfamilien die Hauptbetroffenen sind. Häufig wird aufgezeigt, dass das Wohlstandsniveau der Familien unter jenem der kinderlosen Haushalte liegt.

Bei den Kinder- und Ausbildungszulagen wird relativ wenig Handlungsbedarf gesehen. Die Familienbesteuerung dagegen bietet verbreitet Anlass zu Reformdiskussionen. Genannt werden etwa die steuerliche Entlastung aller Familien, besonders aber die negativen Erwerbsanreize im Steuersystem. Auch die Prämienverbilligung zur Krankenkasse wird meist behandelt. Bei der Alimentenbevorschussung werden oft nur die Regelungen erwähnt. Teilweise kommen auch Schwelleneffekte dieses Leistungssystems zur Sprache. Dreizehn Kantone thematisieren Ergänzungsleistungen für Familien (Familien-EL).

Die Berichte der Kantone und des Bundes ziehen in ihrer Beurteilung der wirtschaftlichen Absicherung von Familien ähnliche Schlussfolgerungen. Als Handlungsoption nennen beide Seiten die steuerliche Entlastung. Dagegen wird die vom Bund empfohlene Harmonisierung der Alimentenbevorschussung in der kantonalen Berichterstattung kaum aufgegriffen. Die Einführung von Familien-EL ist auf Bundesebene gescheitert, wird aber in den kantonalen Familienberichten relativ oft als (mögliche) Kantonsleistung thematisiert. Eine anschliessende Umsetzung ist deutlich weniger häufig. Im Unterschied zum Bund beschäftigen Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize bei ihren Familienleistungen die kantonalen Berichte stark. Zudem betonen sie die Wichtigkeit immaterieller Unterstützung von Familien in materiellen Schwierigkeiten.

VEREINBARKEIT VON FAMILIE UND ERWERBSTÄTIGKEIT

Gute Bedingungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sind praktisch in allen kantonalen Berichten ein zentrales Thema. Alle Kantone sehen Verbesserungsbedarf beim Kinderbetreuungsangebot, insbesondere bezüglich seiner Flexibilität, der Ferienbetreuung oder der Tarifsysteme. Ein häufiges Anliegen ist auch die Förderung familienfreundlicher Arbeitsbedingungen. Einige Kantone möchten zudem einen Vaterschafts- oder Elternurlaub einführen.

Sowohl beim Bund als auch in den kantonalen Berichten ist der Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung unbestritten. Die im Bundesratsbericht genannte Option einer Senkung der Betreuungskosten für die Eltern wird in den kantonalen Berichten allerdings selten thematisiert. Vereinzelt wird daran gedacht, die Arbeitgeber stärker in die Finanzierung einzubinden. Einen Vaterschafts- oder Elternurlaub hat das Bundesparlament bis anhin abgelehnt. Verschiedene Berichte kritisieren, dass den Kantonen die Rechtsetzungscompetenz fehlt, die es ihnen erlauben würde, einen Vaterschafts- oder Elternurlaub auf Kantonsebene einzuführen. Die Unterstützung bei der Betreuung und Pflege von Angehörigen ist sowohl im Bundesratsbericht als auch bei einzelnen Kantonen Thema. Der Bund nennt zudem die Förderung der Lohngleichheit, die kantonalen Familienberichte eher pauschal die Gleichstellung von Frau und Mann.

FÖRDERUNG DER FAMILIEN Der Familienförderung lassen sich zwei kantonale Handlungsfelder zuordnen: die gezielte Information, Beratung und Begleitung von Familien sowie die Schaffung geeigneter Voraussetzungen für Integration, Chancengerechtigkeit und Bildung.

- **Information, Beratung und Begleitung:** Der Information und Elternbildung wird grosse Bedeutung zugemessen, aber es wird auch festgestellt, dass diese nicht alle Familien erreichen. Viele Kantone wollen das Potenzial von Beratung, Begleitung und Information besser nutzen, indem sie vorhandene Strukturen verstärkt koordinieren und mit Betreuungsinstitutionen und Angeboten früher Förderung vernetzen. Etwa die Hälfte der Kantone erwähnt aufsuchende Angebote der Familienarbeit.
- **Integration, Chancengerechtigkeit und Bildung:** Bei der Integration von Migrationsfamilien stehen Bildungsfragen im Vordergrund, bei der sozialen Integration und Teilhabe aller Familien der Zugang zu sinnvollen Freizeitbeschäftigungen, aber auch die Stärkung sozialer Netze generell. Chancengerechtigkeit wird sehr häufig als zentrales Ziel genannt, aber auf die Kinder fokussiert. Nur selten werden die Bildungschancen der Eltern angesprochen.

In der Familienförderung hat der Bund kaum Kompetenzen. Für die Kantone hingegen ist sie zentral, und sie scheinen gewillt, hier zu investieren.

AUSWIRKUNGEN DER FAMILIENBERICHTERSTATTUNG AUF DIE FAMILIENPOLITIK

Insgesamt 19 der 21 Kantone mit Familienberichterstattung haben auf dieser Grundlage Massnahmen ergriffen. Dabei hängen Art und Intensität der Verbindungen zwischen Berichterstattung und familienpolitischen Massnahmen eng mit dem Umfang und dem zeitlichen Rahmen der Berichterstattung zusammen:

- In **Kantonen mit längerer Kontinuität und umfassender Familienberichterstattung** ist die Verbindung zur familienpolitischen Strategie relativ eng, was jedoch nicht bedeutet, dass es immer einfach ist, anvisierte Vorhaben auch umzusetzen. Mitunter wird die Berichterstattung bewusst dazu eingesetzt, den Handlungsbedarf aufzuzeigen oder nachzuweisen, und sie hat in diesem Sinne auch Sensibilisierungscharakter.
- In den **Kantonen mit länger zurückliegender Familienberichterstattung** sind oft viele Massnahmen umgesetzt und andere stehen nicht mehr auf der politischen Agenda. Die Gründe für die Einstellung der Familienberichterstattung sind unterschiedlich.
- Die kleineren **Kantone mit neuer Familienberichterstattung** zeigen sich schon in der Art ihrer Berichte bemüht, aus ihren begrenzten Möglichkeiten etwas zu machen. Es sind Berichte und Konzepte, die für die Praxis erstellt wurden. Soweit es die finanziellen Mittel erlauben, wird das Geplante dann auch umgesetzt.
- Bei den **Kantonen mit thematisch eingeschränkter Familienberichterstattung** wird besonders deutlich, dass von der Berichterstattung nicht direkt auf die Aktivität in der Familienpolitik geschlossen werden darf. Sie haben teilweise wichtige Reformen durchgeführt, ohne dass diese je Thema ihrer Familienberichte gewesen wären.

Die Befragung der kantonalen Ansprechpersonen für Familienfragen zeigt, dass die Kantone in der Umsetzung von Massnahmen häufig bei der Finanzierung anstehen. Weitere Hindernisse sind mangelnder politischer Wille, die fehlende Einbindung entscheidender Akteure, insbesondere der Gemeinden, sowie fehlende Umsetzungsstrukturen. Inwie-

fern empfohlene Massnahmen umgesetzt werden, hängt auch damit zusammen, ob die Regierung sich dahinterstellt, wie weitgehend sie sind und was sie kosten. Als förderliche Faktoren für die Umsetzung erweisen sich die Schaffung rechtlicher Grundlagen, die das Handeln des Kantons legitimieren, sowie der Einbezug der mitbetroffenen Gemeinden und generell der involvierten Fachpersonen. Die gemeinsame Erarbeitung von Familienberichten bietet Chancen für eine übergreifende und längerfristig ausgerichtete kohärente Strategie und für eine nachhaltige Koordination, Vernetzung und interdepartementale Zusammenarbeit.

FAZIT Die Berichte, Leitbilder und Konzepte machen deutlich, welche familienpolitischen Fragen die Kantone beschäftigen, und sie dokumentieren den unterschiedlichen Stand der Familienpolitik. Wie gerade das Beispiel der Kantone mit eingeschränkter Berichterstattung zeigt, ist es allerdings wichtig, keinen linearen Zusammenhang zwischen der Familienberichterstattung und der Umsetzung familienpolitischer Leistungen herzustellen.

Trotz der grossen Heterogenität der Berichte fallen die Definitionen, was eine Familie und was Familienpolitik ist, relativ einheitlich aus: Die Kantone orientieren sich an den Definitionen des Bundes. Gegenüber früheren Berichten haben die Kantone ihre inhaltlichen Schwerpunkte um nicht monetäre Dimensionen erweitert. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und die Förderung von Familien mittels Information, Beratung und Begleitung sowie Integration, Bildung und Chancengerechtigkeit nehmen in den meisten Kantonen viel Raum ein. Darin widerspiegelt sich ein Umbau der Familienpolitik, die ihren Fokus von der finanziellen Absicherung hin zu einem Ansatz verlagert, der integrativer orientiert auf gute Rahmenbedingungen für die Selbsthilfe setzt und präventiver ausgerichtet ist.

Die Analyse zeigt, dass die Familienberichterstattung der Kantone bei der Weiterentwicklung der Familienpolitik eine wichtige Rolle spielt. Dies gerade auch in kleineren und ländlicheren Kantonen, die nicht über grosse und spezialisierte Verwaltungsstrukturen verfügen. Dabei kann der Erarbeitungsprozess zentral sein für die Entwicklung eines Konsenses darüber, welche Massnahmen mit welcher Priorität umgesetzt werden sollen, wenngleich die Empfehlungen eines Berichts den politischen Entscheidungsprozess nicht

ersetzen. Es fällt auf, dass verschiedene Kantone vor der Erarbeitung ihrer Berichte kaum aktive Verantwortung für die Familienpolitik übernommen haben und sie sich zuerst einen Überblick zur Lage der Familien und den bestehenden Leistungen von Gemeinden und privaten Trägerschaften verschaffen mussten.

Die grosse Mehrheit der Kantone formuliert Massnahmen und setzt diese dann teilweise auch um. Für die Realisierungschancen ist entscheidend, wie weit die Regierung sich letztendlich hinter die vorgeschlagenen Massnahmen stellt. Insgesamt scheint es nicht eine einzige erfolgsversprechende Strategie zu geben, vielmehr ist diese abhängig von der Ausgangssituation in einem Kanton und den politischen Verhältnissen. Diese entscheiden darüber, welche Rolle die Familienberichterstattung bei der Weiterentwicklung der Familienpolitik spielt.

Bund und Kantone widersprechen sich in ihren Berichten nicht, setzen aber unterschiedliche Schwerpunkte. Konfliktpunkte werden vereinzelt dort angesprochen, wo bestehenden Bundeskompetenzen die Kantone daran hindern, ihnen sinnvoll erscheinende Reformen wie die Individualbesteuerung und einen Vaterschafts- oder Elternurlaub voranzutreiben. Im Bundesratsbericht nicht erwähnt, aber in der kantonalen Familienberichterstattung breit diskutiert werden die Integration von Migrationsfamilien, negative Erwerbsanreize und Schwelleneffekte im System monetärer Leistungen, Zugangsprobleme sowie die Förderung der Chancengerechtigkeit für die Kinder.

Aufgrund der politischen Diskussionen um eine Verschiebung von Kompetenzen zwischen den Kantonen und dem Bund sind gewisse Blockadetendenzen entstanden. So wird in der kantonalen Berichterstattung festgestellt, dass Working-Poor-Familien und Alleinerziehende armutsgefährdet sind, aber längst nicht alle Kantone schlagen Massnahmen dagegen vor. Gleichzeitig scheiterte sowohl auf Bundesebene als auch in diversen Kantonen die Einführung von Familien-EL. Im Ergebnis bleibt die überproportionale Armutsgefährdung von Kindern und Familien in fast allen Kantonen bestehen. ■

Materialien

Familienbericht 2017. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 12.3144 Meier-Schatz vom 14. März 2012 und 01.3722 Fehr vom 12. Dezember 2001; Bern, 26. April 2017: www.bsv.admin.ch > Sozialpolitische Themen > Familienpolitik > Grundlagen > Familienberichte.

Stutz, Heidi; Bannwart, Livia; Legler, Victor (2017): *Familienberichte, Familienleitbilder und Familienkonzepte der Kantone*; [Bern: BSV]. Beiträge zur sozialen Sicherheit; Forschungsbericht Nr. 1/17: www.bsv.admin.ch > Publikationen & Service > Forschung und Evaluation > Forschungsberichte.

Familienpolitik. Auslegeordnung und Handlungsoptionen des Bundes. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Tornare (13.3135) «Familienpolitik» vom 20. März 2013; Bern, 20. Mai 2015: www.bsv.admin.ch > Sozialpolitische Themen > Familienpolitik > Grundlagen.



Heidi Stutz

Lic. phil. hist., Mitinhaberin und Bereichsleiterin Familienpolitik des Büros für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS in Bern.
heidi.stutz@buerobass.ch

Familienbericht 2017

Anna Liechti, Bundesamt für Sozialversicherungen

Neben den aktuellen statistischen Kennzahlen zu den Familien enthält der Familienbericht 2017 einen Überblick über die familienpolitischen Reformvorhaben des Bundes und eine Analyse der kantonalen Familienberichterstattung. Eine familienpolitische Standortbestimmung und die Stellungnahme des Bundesrates runden den Bericht ab.

Am 26. April 2017 hat der Bundesrat den Familienbericht 2017 verabschiedet. Diesem liegen drei Analysen zugrunde.

- Das Bundesamt für Statistik (BFS) hat die verfügbaren Statistiken zur Situation der Familien in der Schweiz aktualisiert, nach Themenbereichen geordnet und als umfassende statistische Auslegeordnung in einer eigenständigen Publikation (Bundesamt für Statistik 2017) veröffentlicht.
- Gestützt auf die neuesten statistischen Erkenntnisse hat der Soziologe François Höpflinger einen Fachbeitrag zu den wesentlichen Kontinuitäten, Veränderungen und Trends der Familien in der Schweiz in den vergangenen

Jahrzehnten verfasst. Dieser Fachbeitrag ist integraler Bestandteil des Familienberichts 2017.¹

- Das Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (Büro BASS) hat die kantonalen Familienberichte, Familienleitbilder und Familienkonzepte untersucht und die Analyse mit der familienpolitischen Auslegeordnung des Bundesrates verglichen (Stutz et al. 2017). Die Studie ist als eigenständiger Forschungsbericht in der Reihe «Beiträge zur Sozialen Sicherheit» des BSV publiziert worden.²

¹ Vgl. Höpflinger, François (2017): «Junge Familien im gesellschaftlichen Wandel», in dieser *Sozialen Sicherheit* CHSS, S. 8-13.

² Vgl. Stutz, Heidi (2017): «Familienberichterstattung der Kantone», in dieser *Sozialen Sicherheit* CHSS, S. 14-19.

Gestützt auf diese Grundlagen umfasst der Familienbericht 2017 neben einem Überblick über die Situation der Familien in der Schweiz und einer Einordnung der kantonalen Familienberichterstattung eine familienpolitische Standortbestimmung. Die Stellungnahme des Bundesrates, in der er auch seine familienpolitische Strategie darlegt, schliesst den Bericht ab.

Die nachfolgenden Ausführungen gelten der Standortbestimmung zur Familienpolitik und der familienpolitischen Strategie des Bundesrates.

FAMILIENPOLITIK DER SCHWEIZ – EINE STANDORTBESTIMMUNG Im Jahr 2015 hatte der Bundesrat letztmals eine Auslegeordnung zur Familienpolitik in der Schweiz und zu den Handlungsoptionen des Bundes vorgenommen (Bundesrat 2015) und dabei vier familienpolitische Handlungsfelder definiert:

- (1) Wirtschaftliche Absicherung der Familien und Bekämpfung der Familienarmut
- (2) Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit
- (3) Anpassung des Familien- und Erbrechts an die realen Lebensformen
- (4) Förderung der Familien

Auch die jüngste Standortbestimmung zur Familienpolitik orientiert sich an diesen vier Handlungsfeldern. Drei Fragen stehen dabei im Vordergrund: Wie lässt sich die Situation der Familien in der Schweiz charakterisieren? In welchen Bereichen orten der Bundesrat bzw. die Kantone Handlungsbedarf? Welche Massnahmen ergreifen oder prüfen der Bundesrat bzw. die Kantone, um die Situation der Familien zu verbessern? Dabei hat die Standortbestimmung die föderalistische, vom Grundsatz der Subsidiarität geprägte Kompetenzordnung in der Familienpolitik zu beachten: In den Handlungsfeldern (1), (2) und (4) liegen die Kompetenzen hauptsächlich bei den Kantonen und Gemeinden. Einzig im Familienrecht (3) steht dem Bund eine umfassende Gesetzgebungskompetenz zu.

Die kommunale Ebene wird in der Standortbestimmung nicht berücksichtigt.

WIRTSCHAFTLICHE ABSICHERUNG DER FAMILIEN UND BEKÄMPFUNG DER FAMILIENARMUT In der Schweiz stehen ausreichend statistische Daten zur Verfügung, um die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Familien zu beurteilen und die Familienhaushalte, die besonders armutsgefährdet und armutsbetroffen sind, zu identifizieren. Nach der Geburt eines Kindes erhöhen sich die Ausgaben (z. B. Wohnkosten, Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung) und gleichzeitig sinken häufig die Einnahmen, da ein Elternteil – in der Regel die Mutter – seine Erwerbstätigkeit einschränkt oder unterbricht. Aus diesem Grund haben Paarhaushalte mit Kindern ein geringeres verfügbares Einkommen als Paarhaushalte ohne Kinder. Armutsgefährdet und armutsbetroffen sind insbesondere kinderreiche Familien und alleinerziehende Mütter. Letztere leiden nicht nur überdurchschnittlich unter wirtschaftlicher Armut, sondern sind auch mit einer Häufung von Problemlagen konfrontiert: Ihre Arbeitsbelastung durch Erwerbs-, Haus- und Familienarbeit ist insgesamt hoch, ihre Wohnbedingungen sind häufig schlecht, und ihre wirtschaftlichen und sozialen Probleme gehen vielfach mit physischen und psychischen Beschwerden einher.

Wie François Höpflinger bemerkt (Bundesrat 2017, S. 14), zeichnet sich in diesem Handlungsfeld gesellschafts- und sozialpolitisch eine beachtliche Kontinuität der Problemwahrnehmung und der vorgeschlagenen Problemlösungen ab. Bereits in den 1980er-Jahren hat die Armutsforschung festgestellt, dass kinderreiche Familien und alleinerziehende Mütter besonders stark von Armut betroffen sind. Die Ergänzungsleistungen für Familien zählen zu den möglichen Massnahmen der Armutsbekämpfung, über die sowohl auf Bundesebene als auch in den Kantonen breit und über eine lange Zeitspanne diskutiert wurde. Bislang haben diese aber nur wenige Kantone eingeführt.

FÖRDERUNG DER VEREINBARKEIT VON FAMILIE UND ERWERBSTÄTIGKEIT In diesem Handlungsfeld ist die Datenlage lückenhaft: Es steht zwar ausreichend statistisches Material zum Arbeitsverhalten von Müttern und Vätern und zur Nutzung des familienergänzenden Kinderbetreuungsangebots zur Verfügung. Zum institutionellen Kinderbetreuungsangebot und zu den familienfreundlichen Arbeitsbedingungen in Unternehmen fehlen indes-

sen auf Bundesebene entsprechende Statistiken. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit in der Schweiz sehr heterogen sind. Obschon sowohl der Bund als auch die Kantone der Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit eine hohe politische Priorität beimessen, gehen die Vorstellungen darüber, wie dieses Ziel erreicht werden kann, auseinander. Die Frage, ob und wie die Arbeitgeber in die Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuungsangebote eingebunden werden sollen, wird in den einzelnen Kantonen beispielsweise sehr unterschiedlich beurteilt.

ANPASSUNG DES FAMILIEN- UND ERBRECHTS AN DIE REALEN LEBENSFORMEN Die Datenlage in diesem Handlungsfeld erlaubt zwar eine Antwort auf die generelle Frage, in welchem Ausmass sich die Familien- und Lebensformen in den vergangenen Jahrzehnten pluralisiert haben. Zu spezifischen Fragen, wie viele Eltern beispielsweise die alternierende Obhut³ ausüben, gibt es hingegen keine statistischen Angaben. François Höpflinger weist darauf hin, dass sich die Lebens- und Familienformen in der Schweiz in den vergangenen Jahren nur moderat gewandelt haben. Die Toleranz und Akzeptanz in der Bevölkerung gegenüber unterschiedlichen Lebens- und Familienformen hat sich dagegen deutlich erhöht.

Die Familienrechtsreformen der vergangenen Jahre, z. B. die Revision des Sorgerechts, des Kindesunterhaltsrechts oder des Adoptionsrechts, tragen dem Umstand Rechnung, dass die Ehe nicht mehr die einzige gesellschaftlich anerkannte Lebens- und Familienform ist. Gleichzeitig hat der Bundesrat darauf verzichtet, dem Parlament weitreichende Reformvorschläge im Familienrecht zu unterbreiten.

FÖRDERUNG DER FAMILIEN In diesem Handlungsfeld stellt sich die Situation ähnlich dar wie bei der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit: Es besteht keine gesetzliche Grundlage, die den Bund ermächtigen würde, das Ange-

bot und die Nachfrage nach Information, Beratung, Bildung und Begleitung von Familien statistisch zu erfassen. Folglich fehlen auf Bundesebene statistische Erhebungen, die Aussagen zu Art, Finanzierung, Kosten, Qualität, regionaler Verteilung oder Nutzung dieser nicht monetären Förderangebote für Familien erlauben würden. Die Kantone bekunden zum Teil selber Mühe, sich einen Überblick über die Angebote zu verschaffen. Wie in der familienergänzenden Kinderbetreuung sind in diesem Handlungsfeld neben den staatlichen auch zahlreiche private Trägerschaften tätig, was die Bestandsaufnahme und Steuerung zusätzlich erschwert.

Für die Kantone hat die Förderung der Familien einen hohen politischen Stellenwert.

Für die Kantone hat die Förderung der Familien einen hohen politischen Stellenwert. Heidi Stutz, Livia Bannwart und Victor Legler weisen darauf hin, dass für eine nachhaltige und flächendeckende Verankerung der Förderangebote eine Professionalisierung der Anbieter und die Schaffung entsprechender kantonaler Gesetzesgrundlagen erforderlich wären (Bundesrat 2017, S. 9). Andernfalls besteht die Gefahr, dass Angebotslücken andauern, die Angebote nicht die erforderliche Qualität aufweisen oder Kürzungen und Verzichtspläne zum Opfer fallen.

FAMILIENPOLITISCHE STRATEGIE DES BUNDES-RATES Ausgehend von der neusten familienpolitischen Standortbestimmung hält der Bundesrat an seiner bisherigen Strategie fest: Er räumt der Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit Priorität ein. Diese Zielsetzung verfolgt er auch im Rahmen der Fachkräfteinitiative.⁴ Drei Massnahmen stehen dabei im Vordergrund:

³ In diesem Betreuungsmodell teilen sich die Eltern die Obhut des Kindes nach der Trennung oder Scheidung mehr oder weniger gleichmässig. Im Rahmen des neuen Kindesunterhaltsrechts sind per 1.1.2017 auch zwei neue Bestimmungen zur alternierenden Obhut in Kraft getreten, vgl. Art. 298 Abs. 2^{ter} und Art. 298b Abs. 3^{ter} ZGB.

⁴ www.fachkraefte-schweiz.ch.

- Die Einführung zusätzlicher Finanzhilfen, um mittels einer stärkeren Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuungsangebote die Kinderdrittbetreuungskosten zu senken und die Angebote besser auf die Bedürfnisse der Eltern abzustimmen,⁵
- die Erhöhung des Abzugs für Kinderdrittbetreuungskosten, um negative Erwerbsanreize im Steuersystem zu beseitigen⁶ sowie
- die Beseitigung der «Heiratsstrafe», um das Angebot der Zweitverdiener zu mobilisieren.⁷

Der Bundesrat hat diese Prioritätensetzung kürzlich bestätigt und seine Empfehlung, die Volksinitiative «Für einen vernünftigen Vaterschaftsurlaub – zum Nutzen der ganzen Familie» abzulehnen, unter anderem damit begründet, dass für ihn der Ausbau eines bedarfsgerechten familienergänzenden Kinderbetreuungsangebots Priorität hat. ■

LITERATURVERZEICHNIS

Bundesrat (2017): *Familienbericht 2017. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 12.3144 Meier-Schatz vom 14. März 2012 und 01.3733 Fehr vom 12. Dezember 2001*. Bern, 26. April 2017: www.bsv.admin.ch > Sozialpolitische Themen > Familienpolitik > Grundlagen > Familienberichte > Familienbericht 2017 (PDF).

Bundesamt für Statistik (2017): *Familien in der Schweiz. Statistischer Bericht 2017*. Neuenburg: Bundesamt für Statistik: www.bfs.admin.ch > 01 – Bevölkerung > Familien > Familien in der Schweiz: Statistischer Bericht (PDF).

Stutz, Heidi; Bannwart, Livia; Legler, Victor (2017): *Familienberichte, Familienleitbilder und Familienkonzepte der Kantone*; [Bern: BSV]. Beiträge zur sozialen Sicherheit; Forschungsbericht Nr. 1/17: www.bsv.admin.ch > Publikationen & Service > Forschung und Evaluation > Forschungsberichte.

Bundesrat (2015): *Familienpolitik. Auslegeordnung und Handlungsoptionen des Bundes. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Tornare (13.3135) «Familienpolitik» vom 20. März 2015*, Bern, 20. Mai 2015: www.bsv.admin.ch > Sozialpolitische Themen > Familienpolitik > Grundlagen > Bericht zur Familienpolitik > Bericht «Familienpolitik. Auslegeordnung und Handlungsoptionen des Bundes» (PDF).

⁵ Seit dem 1.2.2013 und bis 31.1.2019 richtet der Bund im Rahmen der sog. Anstossfinanzierung Finanzhilfen zur Schaffung familienexterner Betreuungsplätze aus. Zusätzlich haben National- und Ständerat am 16.6.2017 einer Änderung des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung mit einem Verpflichtungskredit von 100 Mio. Franken zugestimmt, die es dem Bund auf fünf Jahre befristet erlaubt, Kantone zu unterstützen, die mit einer Erhöhung der kantonalen und kommunalen Subventionen die Betreuungskosten der Eltern senken. Zudem kann der Bund Beiträge an die Planungskosten von Projekten sprechen, die das Betreuungsangebot besser an die Bedürfnisse der Eltern anpassen. Die neuen Gesetzes- und Ordnungsbestimmungen treten voraussichtlich Mitte 2018 in Kraft: www.bsv.admin.ch > Sozialpolitische Themen > Familienpolitik > Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit > Familienergänzende Kinderbetreuung.

⁶ Die Frist zur entsprechenden Vernehmlassungsvorlage ist am 12. Juli 2017 abgelaufen.

⁷ Der Bundesrat plant, die Botschaft zur Reform der Ehegattenbesteuerung im Frühjahr 2018 zusammen mit der Botschaft zur Steuervorlage 17 zu beraten.

Anna Liechti

Lic. phil. I, wissenschaftliche Mitarbeiterin,
Bereich Familienfragen, BSV.
anna.liechti@bsv.admin.ch

SOZIALPOLITIK

Sozialversicherungen: Was ändert sich 2018?

Mélanie Sauvain, Bundesamt für Sozialversicherungen

Grosse Änderungen wird es nächstes Jahr in den schweizerischen Sozialversicherungen nicht geben. Dennoch treten 2018 neue Bestimmungen in Kraft. Der vorliegende Artikel gibt einen Überblick über die Änderungen und die wichtigsten Projekte. Er stützt sich auf die Mitte November 2017 verfügbaren Informationen.

INKRAFTSETZUNGEN 2018

1. SÄULE

– Unveränderte AHV/IV-Renten

Die AHV- und die IV-Renten bleiben 2018 unverändert: Die Mindestrente beträgt 1175 Franken pro Monat, die Höchstrente (bei vollständiger Beitragsdauer) 2350 Franken im Monat. Die Leistungen und Beitragssätze, welche sich auf die Mindestrente der AHV beziehen bleiben ebenfalls unverändert. Dazu gehören beispielsweise der Maximalbetrag, welcher steuerbefreit in die 3. Säule einbezahlt werden kann oder die Pauschalbeträge für den allgemeinen Lebensbedarf in den Ergänzungsleistungen (EL). Der Bundesrat prüft mindestens alle zwei Jahre, ob eine Anpassung der AHV/IV-Renten notwendig ist. Der Entscheid

stützt sich auf die Empfehlung der Eidgenössischen AHV/IV-Kommission ab und basiert auf dem arithmetischen Mittel aus dem Preis- und dem Lohnindex (Mischindex). Der Verzicht auf eine Rentenanpassung begründet sich dadurch, dass sich sowohl der Preis- als auch der Lohnindex nur schwach entwickeln. Die AHV/IV-Renten wurden letztmals auf den 1. Januar 2015 erhöht.

Auch die Hinterlassenen- und Invalidenrenten der obligatorischen beruflichen Vorsorge bleiben 2018 unverändert.

– Ausgleichsfonds-Gesetz tritt in Kraft

Das neue Bundesgesetz über die öffentlich-rechtliche Anstalt zur Verwaltung der Ausgleichsfonds von AHV, IV und EO (Ausgleichsfonds-Gesetz) tritt in zwei Etappen in

Kraft. Der erste Teil, der per 1. Januar 2018 in Kraft tritt, schafft die organisatorischen Voraussetzungen für die Betriebsaufnahme per 1. Januar 2019. Ab 2019 werden die Ausgleichsfonds von AHV, IV und EO durch eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes mit der Bezeichnung «compenswiss» (Ausgleichsfonds AHV/IV/EO) verwaltet.¹

INVALIDENVERSICHERUNG

– Intensivpflegezuschlag wird erhöht

Familien, die zu Hause ein schwerkrankes oder schwerbehindertes Kind pflegen, erhalten ab dem Jahr 2018 einen höheren Beitrag der IV. Der Intensivpflegezuschlag wird bei einem zusätzlichen Pflegebedarf von mindestens 4 Stunden pro Tag um 470 bis 940 Franken pro Monat erhöht, bei einem zusätzlichen Pflegebedarf von mindestens 6 Stunden pro Tag um 940 bis 1645 Franken und bei einem zusätzlichen Pflegebedarf von mindestens 8 Stunden pro Tag um 1410 bis 2350 Franken. Ausserdem wird der Assistenzbeitrag künftig nicht mehr vom Intensivpflegezuschlag abgezogen. Somit erhalten Familien, die beide Leistungen beziehen, in Zukunft deutlich mehr finanzielle Unterstützung.

– Neue Methode zur Berechnung des Invaliditätsgrads

Ab 2018 wird zur Festsetzung des Invaliditätsgrads von teilzeiterwerbstätigen Personen eine neue Berechnungsmethode angewendet. Die Anpassung der IV-Verordnung, die am 1. Januar 2018 oder im Laufe des Jahres 2018 in Kraft tritt, verbessert die sogenannte gemischte Methode: Teilzeiterwerbstätige und insbesondere Frauen werden damit weniger diskriminiert.

Die gemischte Methode berücksichtigt die Folgen einer gesundheitlichen Beeinträchtigung nicht nur für die Erwerbstätigkeit, sondern auch für allgemeine Aufgabenbereiche (Haushaltsarbeiten usw.). Die Folgen werden separat berechnet. Bisher führte eine Teilzeiterwerbstätigkeit in der Regel zu einem niedrigeren Invaliditätsgrad als bei Vollzeitbeschäftigung. Die neue Berechnungsmethode gewichtet die Folgen einer gesundheitlichen Beeinträchtigung für die Erwerbstätigkeit und für den Aufga-

benbereich gleich hoch. Für den Erwerbsteil basiert die Festsetzung des Invaliditätsgrads künftig auf einer Vollzeitbeschäftigung, für den Aufgabenbereich wird die Berechnung so vorgenommen, als würde sich die Person vollzeitlich darum kümmern.

– Zusatzfinanzierung läuft aus

Der Invalidenversicherung kommt ab dem 1. Januar 2018 keine Zusatzfinanzierung über die MWST mehr zu. Die vorübergehende MWST-Erhöhung um 0,4 Prozentpunkte läuft wie vorgesehen per 31. Dezember 2017 aus. Im September 2009 wurde die vorübergehende Anhebung der MWST zugunsten der IV in der Volksabstimmung gutgeheissen.

Damit gelten ab 2018 die folgenden neuen Mehrwertsteuersätze: Der Normalsatz liegt bei 7,7 Prozent, der Sondersatz (Beherbergung) bei 3,7 Prozent und der reduzierte Satz (Güter des täglichen Gebrauchs) bei 2,5 Prozent. Diese Sätze beinhalten die Erhöhung um 0,1 Prozentpunkt, der ab 2018 in den Ausbau der Bahninfrastruktur fliesst. Weitere Informationen sind verfügbar unter www.estv.admin.ch.

BERUFLICHE VORSORGE

– Mindestzinssatz

Der Mindestzinssatz in der obligatorischen beruflichen Vorsorge bleibt 2018 unverändert bei 1 Prozent. Der Bundesrat ist der Empfehlung der Eidg. Kommission für die berufliche Vorsorge gefolgt². Er wird bis im Sommer 2018 die Grundlagen überprüfen, welche für die Bestimmung des Mindestzinses relevant sind.

Entscheidend für die Höhe des Mindestzinssatzes sind die Rendite der Bundesobligationen sowie die Entwicklung von Aktien, Anleihen und Liegenschaften. Die Performance von Aktien und Liegenschaften ist erfreulich, weshalb eine Senkung des Mindestzinssatzes nicht angebracht ist. Die weiterhin sehr tiefen Zinssätze sprachen andererseits gegen eine Anhebung. In Anbetracht der weiterhin stabilen Verhältnisse drängte sich somit keine Anpassung des Mindestzinssatzes auf.

¹ Siehe Artikel Luck, Simon: *Neues Ausgleichsfondsgesetz gelangt in die Umsetzung*, Seite 37–40.

² Weitere Informationen im Beitrag von Christine Egerszegi *Zur aktuellen Formel des Mindestzinses*, S.48.

Der Mindestzins gilt nur für Guthaben im obligatorischen Bereich der beruflichen Vorsorge. Im überobligatorischen Bereich sind die Vorsorgeeinrichtungen frei bei der Verzinsung der Vorsorgeguthaben. Der Mindestzins von 1 Prozent, der seit 2017 gilt, ist der tiefste in der Geschichte der beruflichen Vorsorge in der Schweiz.

KRANKENVERSICHERUNG

– Anstieg der Krankenkassenprämien und der Gesundheitskosten

2018 steigt die Standardprämie der obligatorischen Krankenpflegeversicherung um durchschnittlich 4 Prozent. Die Erhöhung variiert je nach Kanton zwischen 1,6 und 6,4 Prozent. Die Prämien für Kinder steigen erneut etwas mehr als die Standardprämie, nämlich um 5 Prozent.

Die durchschnittliche Erhöhung gilt für die sogenannte Standardprämie – die obligatorische Krankenpflegeversicherung einer erwachsenen Person mit 300 Franken Franchise und Unfalldeckung. Sie betrug im Durchschnitt der letzten zehn Jahre 3,7 Prozent, seit der Einführung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung im Jahr 1996 4,6 Prozent.

Aktive Berufsmilitärs, aber auch pensionierte, können sich in der Militärversicherung gegen Krankheit und Unfall versichern. Der Bundesrat hat beschlossen, die Prämien hierfür künftig jedes Jahr in Abhängigkeit der Kosten festzulegen. Bisher hing die Höhe der Prämie vom Höchstbetrag des versicherten Verdienstes ab. In den letzten Jahren waren die krankheitsbedingten Kosten nicht mehr durch die Prämien gedeckt und der Bund musste für die Differenz aufkommen. Die Krankenkassenprämien der Militärversicherung steigen 2018 von 292 auf 340 Franken pro Monat.

Im Laufe des Jahres 2018 werden Massnahmen zur Dämpfung der Gesundheitskosten vorgestellt. Grundlage für diese Massnahmen wird der Bericht einer Gruppe von internationalen Expertinnen und Experten bilden, die 38 Massnahmen vorgeschlagen hat. Zum einen schlägt sie als neues Steuerungsinstrument vor, verbindliche Zielvorgaben für das Kostenwachstum in den verschiedenen Leistungsbereichen festzulegen. Falls die Ziele verfehlt werden, sollen Sanktionsmassnahmen ergriffen werden. Zum anderen empfiehlt die Expertengruppe die Einführung

eines Experimentierartikels, um innovative Pilotprojekte zu testen. Diese Massnahme richtet sich in erster Linie an die Kantone, die Versicherer und die Leistungserbringer; sie sollen dazu ermutigt werden, innovative Projekte zu initiieren, die sich auf die Kostenexplosion auswirken könnten. Das EDI wird die gewählten Massnahmen demnächst in die Vernehmlassung schicken.

– Anpassung des Arzttarifs TARMED und des Tarifs für Physiotherapie

Ab 1. Januar 2018 gelten neue TARMED-Tarife. Aufgrund der fehlenden Vereinbarung unter den Partnern (Ärzteschaft, Spitäler und Krankenkassen) sah sich der Bundesrat gezwungen, subsidiär Anpassungen vorzunehmen. Es handelt sich allerdings um eine Übergangslösung.

Mit den vom Bundesrat beschlossenen Anpassungen sollen die überbewerteten Leistungen korrigiert, unerwünschte Anreize verringert und die Transparenz erhöht werden. Damit können rund 470 Millionen Franken pro Jahr eingespart werden. Dies entspricht rund 1,5 Prozent des Prämienvolumens. An den Leistungen ändert sich für die Versicherten dadurch nichts.

Ab 2018 wird die Abgeltung für Leistungen gesenkt, die aufgrund medizinisch-technischer Fortschritte weniger Zeit in Anspruch nehmen als früher. Die Tarifpositionen, mit denen Ärztinnen und Ärzte Leistungen in Abwesenheit der Patientin oder des Patienten abrechnen können (Aktenstudium, Gespräche mit Expertinnen, Experten oder Angehörigen), müssen präziser ausgewiesen werden und werden zudem limitiert.

Diese Einschränkungen gelten nicht für alle Patientengruppen (kleine Kinder, ältere Personen oder Personen mit psychischen Problemen). Bei anderen Patienten, beispielsweise Personen mit Krebserkrankung, können die Limitationen im Einzelfall nach Absprache mit dem Versicherer verdoppelt werden.

Ausserdem hat der Bundesrat die ab 2018 für Physiotherapieleistungen geltende Tarifstruktur festgelegt. Da sich die Tarifpartner in diesem Bereich bisher nicht auf eine gemeinsame Tarifstruktur einigen konnten, greift der Bundesrat hier aufgrund seiner subsidiären Kompetenzen ein. Dadurch wird eine Situation ohne gültigen Tarif vermieden. Gleichzeitig werden die Rechtssicherheit der

Partner und die Stabilität der Tarife für die Versicherten gewährleistet.

ÖFFENTLICHES GESUNDHEITSWESEN: SEXUELL ÜBERTRAGBARE KRANKHEITEN UND KREBS

Das Nationale Programm HIV und andere sexuell übertragbare Infektionen wird um vier Jahre, bis ins Jahr 2021, verlängert. Ziel des 2011 ins Leben gerufenen Programms ist, die Anzahl Neuinfektionen von HIV und anderen sexuell übertragbaren Krankheiten zu senken und schädigende Spätfolgen für die Gesundheit zu vermeiden.

Die Nationale Strategie gegen Krebs wurde ebenfalls verlängert und zwar um drei Jahre; sie läuft bis Ende 2020. Diese Frist ermöglicht es, die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren zu konsolidieren und die Projekte im Bereich Prävention, Früherkennung, Versorgung, Bildung, Forschung und Qualitätssicherung weiterzuführen. Die Nationale Strategie gegen Krebs wurde vom Bund und den Kantonen gutgeheissen und von OncoSuisse umgesetzt.

SCHWARZARBEIT

Die Teilrevision des Bundesgesetzes gegen die Schwarzarbeit tritt am 1. Januar 2018 in Kraft. Sie erweitert die gesetzlichen Grundlagen für den Informationsaustausch unter den Behörden. Neu sollen die Sozialhilfebehörden, die Einwohnerkontrolle und das Grenzwachtkorps die zuständigen kantonalen Kontrollorgane über Hinweise auf Schwarzarbeit informieren können.

Ausserdem können Missbräuche des vereinfachten Abrechnungsverfahrens bei den AHV-Ausgleichskassen unterbunden werden. So werden gewisse Anwender von diesem Verfahren ausgeschlossen und müssen künftig ordentlich abrechnen. Es sind dies namentlich Kapitalgesellschaften, Genossenschaften sowie Ehegatten und Kinder, die im eigenen Betrieb mitarbeiten.

WICHTIGSTE LAUFENDE PROJEKTE 2018

ERGÄNZUNGSLEISTUNGEN (EL)

Die Reform der Ergänzungsleistungen wird das Parlament auch 2018 beschäftigen. Nach dem Ständerat wird sich im Frühling 2018 der Nationalrat mit dem Dossier befassen. Die Vorlage zielt darauf ab, das Niveau der EL-Leistungen zu

erhalten, die Verwendung der Eigenmittel für die Altersvorsorge zu verbessern sowie die Schwelleneffekte und Fehlansätze zu verringern.

WEITERENTWICKLUNG DER IV

Im Februar 2017 hat der Bundesrat seine Botschaft zum Projekt Weiterentwicklung der IV ans Parlament überwiesen. Das Parlament wird die Behandlung voraussichtlich Anfang 2018 aufnehmen. Die Revision sieht eine Reihe von Massnahmen insbesondere für Kinder, Jugendliche und Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen vor. Der Schwerpunkt liegt auf der beruflichen Ausbildung und auf Eingliederungsmassnahmen. Mit dem Projekt sollen ausserdem die Koordination zwischen den Akteuren und das System der Rentenberechnung in der IV verbessert werden.

GENETISCHE UNTERSUCHUNGEN BEIM MENSCHEN

Das Bundesgesetz über genetische Untersuchungen beim Menschen (GUMG) wird einer Totalrevision unterzogen. Im Rahmen der Strategie Gesundheit2020 hat der Bundesrat im Sommer 2017 eine Vorlage ans Parlament überwiesen, die darauf abzielt, Missbräuche zu verhindern und den Persönlichkeitsschutz bei genetischen Tests zu gewährleisten. Künftig sollen nicht nur die genetischen Analysen im medizinischen Bereich (beispielsweise zur Feststellung von Erbkrankheiten oder zur Klärung der Abstammung), sondern auch im nichtmedizinischen Bereich (Untersuchung auf Eignung für bestimmte Sportarten) besser geregelt sein. ■



Mélanie Sauvain

Projektleiterin, Öffentlichkeitsarbeit, BSV.
melanie.sauvain@bsv.admin.ch

SOZIALPOLITIK

Eingliederungsdispositiv im Genfer Baugewerbe

Emilie Flamand-Lew, evaluanda
Neil Ankers, serdaly&ankers

Wie können die Eingliederungschancen von Arbeitnehmenden im stark von Invalidität betroffenen Baugewerbe verbessert werden? Mit dem Accord paritaire genevois haben die Sozialpartner der Genfer Baubranche eine innovative Lösung gefunden, die sich bewährt.

Der Accord paritaire genevois ist eine Vereinbarung zur Zusammenarbeit zwischen Sozialpartnern und Versicherern des Baugewerbes und wurde 2009 im Kanton Genf ins Leben gerufen. Unterzeichnet haben die Vereinbarung der Genfer Baumeisterverband (FMB, Dachverband), 18 dem Dachverband angeschlossene Berufsverbände (UNIA, SIT¹ und Syna), die Genfer IV-Stelle, die meisten der in dieser Branche tätigen Krankentaggeldversicherer und die Suva. Das übergeordnete Ziel besteht darin, Arbeitnehmende des Baugewerbes, die krankheits- oder unfallbedingt vorübergehend arbeitsunfähig sind, durch eine rasche und koordinierte Intervention weiter zu beschäftigen. Einmal pro Monat trifft sich eine aus Vertreterinnen und Vertretern der wichtigsten Partner bestehende Analysegruppe, um gemeldete Einzel-

fälle und ihre weitere Betreuung zu besprechen. Die allfälligen von der IV-Stelle gewährten Frühinterventionsmassnahmen (FIM) werden von den Partnern gemäss einem fixen Verteilschlüssel mitfinanziert.

Der Accord paritaire genevois wurde als Wiedereingliederungslösung für und durch eine gesamte Branche entwickelt und ist in der Schweiz bisher einzigartig. Deshalb hat das BSV das Dispositiv evaluieren lassen.

EVALUATION DES ACCORD PARITAIRE GENEVOIS Mit der Evaluation wurden die beiden Büros «evaluanda» und «serdaly&ankers» beauftragt. In erster Linie ging es darum, die Entstehungsgeschichte und die Funktionsweise der Vereinbarung aufzuzeigen und darzulegen, welche Leistungen im Rahmen der Vereinbarung erbracht werden. Ausserdem sollte die Evaluation die Vorteile und Herausforderungen für

¹ *Syndicat interprofessionnel de travailleuses et travailleurs* (nur in Genf tätig).

die beteiligten Partner aufzeigen, die Zielerreichung messen und mögliche Verbesserungsansätze identifizieren. Ferner sollte allgemein beurteilt werden, welchen Beitrag die Vereinbarung zu den Zielen des IVG leistet, und zwar sowohl für die Partnerinstitutionen als auch für die berufliche Wiedereingliederung der Versicherten. Die statistische Analyse basierte auf einem Vergleich zwischen den Personen, die im Rahmen der Vereinbarung betreut wurden (N = 294), und einer Kontrollgruppe aus Erwerbstätigen des Genfer Baugewerbes, die sich zwischen Juni 2009 (Beginn der Vereinbarung) und Februar 2016 (Beginn der Evaluation) bei der IV angemeldet haben (N = 2071), deren Fall jedoch nicht von der Analysegruppe behandelt wurde.

Die Genfer Vorgehensweise ist neuartig und innovativ. Deshalb fokussierte die Evaluation auf die Besonderheiten in Bezug auf die bestehende interinstitutionelle Zusammenarbeit² und identifizierte die Erfolgs- und die Einflussfaktoren sowie die Voraussetzungen für die Übertragbarkeit des Dispositivs oder von Teilen davon.

EINE ZWECKMÄSSIGE, KOHÄRENTE LÖSUNG Die Genfer Vereinbarung wurde als massgeschneiderte Lösung konzipiert, die den folgenden Herausforderungen gerecht wird:

- **Weiterbeschäftigung oder Wiedereingliederung eines spezifischen Zielpublikums.** Die Angestellten im Bau-sektor verfügen oft über ein tiefes Bildungsniveau und geringe Kenntnisse der französischen Sprache. Zu den Hauptzielen der Vereinbarung gehören raschere Eingliederungsprozesse, der Einbezug der Sozialpartner und damit der Arbeitgeber sowie zusätzliche finanzielle Mittel zu jenen der IV, um das Potenzial der FIM zu erhöhen. Die Vereinbarung ist so konzipiert, dass sie den Bedürfnissen des Zielpublikums in geeigneter Weise gerecht wird.
- **Steuerung des Eingliederungsprozesses in einer Branche mit vielen KMU und sehr kleinen Betrieben.** Die Bau-branche in Genf zeichnet sich durch ein sehr zersplittertes Wirtschaftsgefüge aus. Deshalb basiert die von den Initianten der Vereinbarung konzipierte einheitliche Lösung auf einem für die gesamte Branche geltenden Ansatz. Das

Ziel war es, die durch die geringe Betriebsgrösse bedingten Hindernisse zu umgehen (beispielsweise fehlende Personaldienste für die Fallbetreuung oder Schwierigkeit, im gleichen Betrieb eine Stelle zu finden).

- **Entwicklung der institutionellen Rahmenbedingungen in die Eingliederung einbeziehen.** Die Genfer Vereinbarung wurde zur gleichen Zeit und mit den gleichen Leitgedanken wie die 5. IV-Revision eingeführt: «Eingliederung vor Rente» sowie Ausbau und Intensivierung der interinstitutionellen Zusammenarbeit, die Synergien zwischen den verschiedenen Partnern – ob privat oder öffentlich – schaffen soll. In diesem Sinn ist auch die externe Kohärenz der Vereinbarung mit dem institutionellen und gesetzlichen Kontext zu begrüssen.

BESONDERHEITEN DES ACCORD PARITAIRE GENEVOIS

Die Besonderheit der Vereinbarung besteht in erster Linie darin, dass sie als Branchenlösung gut 1200 Unternehmen und 14 000 Arbeitnehmende direkt erfasst – dies in einem Sektor, der zu 86 Prozent aus Mikrounternehmen (null bis zehn VZÄ) besteht und damit sehr zersplittert, aber dennoch stark organisiert und vollständig durch allgemeinverbindliche Gesamtarbeitsverträge (GAV) abgedeckt ist. Die 1200 Unternehmen haben die Vereinbarung nicht selbst unterzeichnet, sondern sind durch die 18 Berufsverbände abgeschlossen, die die Vereinbarung ihrerseits über ihren Branchendachverband unterzeichnet haben. Genau darin besteht die Einzigartigkeit der Genfer Vereinbarung: Alle anderen Formen von bilateraler oder multilateraler Zusammenarbeit in der Schweiz gelten für mittlere und grosse Betriebe, jedoch separat und ohne Gesamtlösung, die für und durch eine gesamte Branche entwickelt wurde.

Alle betroffenen Unternehmen sind für die Unfallversicherung der Suva angeschlossen. Bei der Krankentaggeldversicherung (gemäss GAV obligatorisch) ist die Diversität aufgrund der Vertragsfreiheit grösser. Die Vereinbarung kommt nur jenen Arbeitnehmenden zugute, deren Arbeitgeber dem Branchenverband FMB und einem der unterzeichnenden Versicherer angeschlossen sind.

An dieser Stelle ist anzumerken, dass die Vereinbarung einen Bottom-up-Ansatz verfolgt: Sie entstand auf Wunsch der Sozialpartner und Versicherer, die den spezifischen Bedürfnissen ihrer eigenen Institutionen gerecht werden wollten.

² Die Weiterentwicklung der interinstitutionellen Zusammenarbeit auf nationaler und auf kantonaler Ebene war Schwerpunktthema der letzten Ausgabe *Soziale Sicherheit* CHSS: CHSS 3/2017, S. 7–33.

RASCHERER EINGLIEDERUNGSPROZESS, GROSSZÜGIGERE MASSNAHMEN Die Evaluation macht deutlich, dass bei den Bearbeitungsfristen sowie bei Anzahl und Kosten der gewährten FIM statistisch signifikante Unterschiede zwischen den von der Analysegruppe betreuten Versicherten und der Kontrollgruppe bestehen. Diese Vergleiche zeigen bei den Versicherten der Analysegruppe eine raschere Dossierbetreuung und eine grosszügigere Gewährung von FIM. Ausserdem dauert die Frühinterventionsphase im Rahmen der Vereinbarung länger. Dieser letzte Aspekt stimmt mit dem Leitgedanken der Vereinbarung überein: Die Dauer der Frühinterventionsphase soll so weit wie möglich ausgedehnt werden, damit die Versicherten die Möglichkeit haben, eine neue Stelle zu finden, ohne berufliche Massnahmen zu durchlaufen – zu denen manche Versicherte aufgrund ihrer begrenzten Französischkenntnisse oder ihres tiefen Bildungsstandes überdies gar keinen Zugang haben.

Das Zusatzbudget aus der Mitfinanzierung, das bei Einführung der Vereinbarung im Hinblick auf eine verstärkte Nutzung der Frühinterventionsphase ausgehandelt worden war, wurde hingegen nicht ausgeschöpft. Nur sehr wenige Versicherte (3 %) erhielten Massnahmen, die über der von der IV vorgesehenen Höchstsumme von 20 000 Franken lagen.

WENIGER RENTEN, MEHR VERSICHERTE IM UNTERNEHMEN HALTEN Gemäss Aussagen aller befragten Partner haben die raschere Dossierübernahme im Rahmen der Vereinbarung, die individuelle Fallbetreuung und die Suche nach personenspezifischen Einzellösungen positive Auswirkungen auf den Eingliederungsprozess. Die Analyse der statistischen Daten bestätigt diese Wahrnehmung mit signifikanten Unterschieden sowohl in Bezug auf die IV-Berentungen (19,4 % der von der Analysegruppe betreuten Versicherten schliessen ihren Wiedereingliederungsprozess mit einer Berentung ab, verglichen mit 29,4 % in der Kontrollgruppe) als auch auf die vermittelten Stellen (33,7 % der von der Analysegruppe betreuten Versicherten behalten ihren Arbeitsplatz oder werden an einen anderen Arbeitsplatz vermittelt, verglichen mit 23,4 % in der Kontrollgruppe). Insbesondere die Vermittlung von anderen Stellen innerhalb desselben Unternehmens und von neuen Stellen in anderen Unternehmen sind bei den im Rahmen der Vereinbarung betreuten Versicherten statistisch häufiger und bestätigen

die Annahme, dass der Accord paritaire genevois günstige Rahmenbedingungen für die Verhandlungen mit den Arbeitgebern schafft.

MEHRWERT AUS SICHT DER PARTNERINSTITUTIONEN

Die Kosten und der finanzielle Nutzen, die den Partnerinstitutionen durch ihre Teilnahme an der Vereinbarung entstehen, lassen sich nicht genau beziffern (abgesehen von ihrer finanziellen Beteiligung an den FIM). Die Mitarbeit in der Analysegruppe nimmt für die meisten Mitglieder einen halben Tag pro Monat und ebenso viel Vorbereitungszeit in Anspruch, ermöglicht aber an anderen Stellen wertvolle Zeitgewinne, da sich dank der gemeinsamen Diskussionen bilaterale Kontakte im Einzelfall erübrigen. Bisweilen wollen die Krankentaggeldversicherer die Taggelder während der Frühinterventionsphase nicht fortzahlen, was Spannungen mit der IV-Stelle verursacht.

Neben den finanziellen Aspekten geht aus den Befragungen hervor, dass jeder Partner einen spezifischen Mehrwert aus seiner Beteiligung an der Vereinbarung ziehen kann.

ÜBERTRAGBARKEIT DES GENFER MODELLS

Durch die Evaluation konnten die folgenden Voraussetzungen identifiziert werden, die den Weg für den Aufbau und die Weiterführung der Genfer Vereinbarung ebneten; diese können als begünstigende Voraussetzungen für die Übertragung auf andere Branchen (im Kanton Genf oder in anderen Kantonen) betrachtet werden:

- Branche, die stark von Invalidität, von deren finanziellen Folgen (finanzielles Gleichgewicht der Pensionskassen), persönlichen Konsequenzen (soziale Desintegration der Betroffenen) und vom Verlust von Fachkompetenzen innerhalb der Branche betroffen ist
- Branche mit einer begrenzten Anzahl Pensionskassen: Den Anstoss zu den Überlegungen, die zur Genfer Vereinbarung geführt haben, gab eine der drei Pensionskassen des Baugewerbes in Genf, die stark von der Zunahme der Invaliditätsfälle betroffen war (mehr BVG-Invalidenrenten und parallel dazu weniger BVG-Beiträge)
- auf Verbandsebene stark strukturierter Sektor wie das Genfer Baugewerbe mit einem Dachverband
- sozialpartnerschaftliche Tradition und Kultur, die sich im gemeinsamen Engagement des Branchendachverbands

und der Gewerkschaften für die Vereinbarung widerspiegeln

- begrenzte Anzahl Krankentaggeldversicherer im betreffenden Sektor erleichtern die Koordination. Im Accord paritaire genevois hat die Suva das «Monopol» für das Unfalltaggeld, ausserdem teilen sich drei Versicherer den Krankentaggeldmarkt, einer davon mit starker Mehrheit.
- flexible und ergebnisorientierte IV-Stelle, die individuelle Lösungen bereitstellen kann
- adäquates Change-Management: Die Umsetzung einer solchen Vereinbarung erfordert Zeit und Ausdauer seitens der beteiligten Akteure. Eine solche Vereinbarung kann nur durch ein partizipatives Vorgehen entstehen. Diesem Umstand ist bei den Umsetzungsfristen und Ressourcen Rechnung zu tragen.

Die folgenden Elemente wurden als Faktoren identifiziert, die die Übertragung des Genfer Modells erleichtern, jedoch nicht zwingend notwendig sind:

- Branche ist durch allgemeingültige GAV gedeckt, wobei aber die Vereinbarung selbst vollkommen von den GAV unabhängig ist. Bei einer solchen Vereinbarung handelt es sich um ein «Gentlemen's Agreement» und nicht um einen rechtlich verbindlichen Text. Dennoch erleichtern allgemeinverbindliche GAV die Entstehung und Weiterführung von Vereinbarungen nach dem Genfer Modell: Einerseits bilden sie die Grundlage für ein sozialpartnerschaftliches Vorgehen in einer Branche, andererseits enthalten sie die Verpflichtung der Arbeitgeber zum Abschluss einer Krankentaggeldversicherung für ihre Arbeitnehmenden. Basierend auf einer solchen Verpflichtung können wichtige Kollektivverträge entwickelt werden, die die Anzahl Versicherer in diesem Bereich begrenzen.
- Branche mit relativ hohem Lohnniveau: Aufgrund der Berechnungsmethode bei der Invaliditätsbemessung eröffnen hohe Löhne tendenziell mehr Chancen auf einen IV-Rentenanspruch, was Pensionskassen, Sozialpartner und Versicherer für die Entwicklung von Branchenlösungen mobilisieren könnte.
- Finanzielle Beteiligung der Partner an den FIM: Auch wenn diese Massnahme in der Evaluation nicht als Erfolgsfaktor der Vereinbarung hervortritt, könnte sich die Situation in Branchen mit tieferen Löhnen als das Baugewerbe

(z. B. Gastgewerbe/Hotellerie) anders präsentieren. Wenn aufgrund der Berechnungsmethode bei der Invaliditätsbemessung seltener Umschulungsmassnahmen gewährt werden, könnten sich zusätzliche Mittel für die Frühintervention (die nicht von einem bestimmten Invaliditätsgrad abhängen) als besonders nutzbringend erweisen.

Werden das Invaliditätsrisiko, die Anzahl Pensionskassen und die Dichte der Sozialpartnerschaft zusätzlich zu diesen Kriterien berücksichtigt, so scheinen das Baugewerbe und die Beherbergung/Gastronomie am besten geeignet, um vom Accord paritaire genevois inspirierte Branchenlösungen zu entwickeln. Potenzial besteht auch bei den industriellen Tätigkeiten (davon bestimmte Tätigkeiten in der Uhrenindustrie), in der Landwirtschaft, im Frisörgewerbe sowie in der Reinigungs- und Gartenbaubranche.

In Bezug auf die Form einer auf dem Genfer Modell beruhenden Vereinbarung sind mehrere Varianten vorstellbar. Bei den auf die GAV abgestützten Vereinbarungen scheinen die Westschweizer Kantone eine stärker ausgeprägte Sozialpartnerschaft aufzuweisen (mehr lokale allgemeinverbindliche GAV), während in der Deutschschweiz die nationalen oder überkantonalen GAV überwiegen. Dennoch wäre eine nationale, vom Accord paritaire genevois inspirierte Branchenvereinbarung mit kantonalen Analysegruppen denkbar. Ein anderer Ansatz könnte darin bestehen, diese Vereinbarungstypen auf bestimmte Branchenlösungen im Bereich Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz zu übertragen.

Das innovative und – wie die Ergebnisse beweisen – erfolgreiche Modelle des Accord paritaire genevois birgt für besonders anfällige Zielgruppen grosses Eingliederungspotenzial und könnte somit zur Entwicklung ähnlicher Dispositive anregen. ■



Emilie Flamand-Lew

Lic. ès sciences politiques, Teilhaberin von evaluanda SA, Genf.
flamand@evaluanda.ch



Neil Ankers

Dipl. Agr. Ing. ETHZ, MPA IDHEAP, Berater und Sozialunternehmer, serdaly&ankers, Genf.
ankers@serdaly-ankers.ch

SOZIALPOLITIK

Finanzielle Garantien unterstützen beim Zugang zu Wohnraum

Eveline Althaus,
Marie Glaser,
Michaela Schmidt; ETH Wohnforum – ETH CASE

In der Wohnhilfe für Armutsbetroffene sind finanzielle Garantien an Vermieter neben nichtmonetären Angeboten grundlegend wichtig. Sie sind eine wesentliche Bedingung, damit sozial benachteiligte Haushalte Wohnungen mieten bzw. einem Wohnungsverlust vorbeugen können.

Die angemessene Versorgung mit Wohnraum ist vielerorts ein politisches Thema, das bewegt. In städtischen und wachsenden Schweizer Gemeinden ist der Wohnraum für Haushalte mit tiefen Einkommen kaum mehr erschwinglich. Für armutsbetroffene und sozial benachteiligte Haushalte ist es besonders schwierig, eine Wohnung zu finden und diese langfristig behalten zu können. Allerdings sind Bund und Kantone laut Bundesverfassung dazu verpflichtet «(...) sich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür ein[zusetzen], dass (...) Wohnungssuchende für sich und ihre Familie eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können» (Art. 41 Abs. 1 Bst. e BV). Folglich ist die öffentliche Hand dazu angehalten, sich für eine gute Wohnversorgung zu engagieren und bei Bedarf eine aktive Rolle in der Wohnhilfe einzunehmen. Die

Bereitstellung finanzieller Garantien gegenüber Vermietern ist ein wesentlicher Baustein für den Zugang zu und den Erhalt von Wohnraum.

Die öffentliche Hand leistet viel zur Wohnraumversorgung einkommensschwacher Haushalte. Kantone, Städte und Gemeinden unterstützen u. a. preisgünstigen Wohnraum oder übernehmen Wohnkosten im Rahmen der Sozialhilfe oder Ergänzungsleistungen. Allerdings vermögen diese Handlungsansätze den Zugang zu und Erhalt von Wohnraum für sozial Benachteiligte nur begrenzt zu fördern. Deshalb haben verschiedene Kantone, Städte und Gemeinden in den letzten Jahren Angebote der Wohnhilfe entweder direkt aufgebaut oder Angebote von Drittenanbietern unterstützt.

In einer Vorgängerstudie untersuchte das ETH Wohnforum – ETH CASE im Rahmen des Nationalen Programms

gegen Armut das Spektrum und die Rahmenbedingungen von bestehenden nichtmonetären Angeboten der Wohnhilfe (Althaus et al. 2016). Dabei zeigte sich auch deutlich, dass finanzielle Garantien gegenüber Vermietern neben den nichtmonetären Angeboten grundlegend wichtig sind, damit sozial benachteiligte Haushalte Wohnungen finden bzw. einem Wohnungsverlust vorbeugen können.

Gegenwärtig bestehen in der Praxis drei finanzielle Garantiemodelle: erstens die Verbürgung der Mietkaution, zweitens die Solidarhaftung sowie drittens die direkte Übernahme des Mietvertrags. Alle Garantiemodelle richten sich an einkommensschwache und sozial benachteiligte Haushalte, unabhängig davon, ob sie Sozialhilfe beziehen. Indem diese Modelle auch allfällige finanzielle Lücken überbrücken, die nach der Ablösung von der Sozialhilfe entstehen können oder ein (erneutes) Abrutschen durch eine gezielte Unterstützung verhindern, und indem sie dazu beitragen, teure Folgekosten aufgrund eines Wohnungsverlustes zu vermeiden, weisen sie für Städte und Gemeinden sowohl einen sozialen als auch einen wirtschaftlichen Nutzen aus. Um das Potenzial der Garantiemodelle in der Wohnhilfe für Armutsbetroffene besser auszuloten, untersuchte das Team des ETH Wohnforum – ETH CASE in seiner Folgestudie, wie diese durch unterschiedliche Akteure praktiziert werden und welche Rolle die öffentliche Hand bei der Bereitstellung der Garantiemodelle spielt und künftig spielen könnte.

DREI GARANTIEMODELLE

– Das Garantiemodell **Verbürgung Mietkaution** greift beim Abschluss eines Wohnungsmietvertrages. Die gängige Forderung einer Mietkaution beim Abschluss eines Mietvertrages – in der Regel in der Höhe von drei Monatsmieten – schränkt die Chancen von Haushalten mit kleineren Einkommen auf dem Wohnungsmarkt deutlich ein. Ohne Kautions erhalten sie keine neue Wohnung. Seit den 1990er-Jahren bürgt beispielsweise die Stiftung Edith Maryon¹ für Mietkautionen, indem sie den Vermietern die gewünschte finanzielle Sicherheit mittels der Rückstellung der entsprechenden Gelder in einen Solidaritätsfonds garantiert. Dabei verbürgt sie keine Barkautionen, sondern übernimmt nach Auflösung des Mietverhältnisses gegebenen-

falls Forderungen des Vermieters zur Instandhaltung der Wohnung bei Schadensfällen oder ausstehende Mietzinsen in der Höhe von max. drei Monatsmieten. Zur Risikoabdeckung leisten die Mietenden eine Einmaleinlage von 15 Prozent der insgesamt verlangten Mietkaution in den Solidaritätsfonds und bezahlen eine Einschreibe- und Verwaltungsgebühr. Die Verbürgung der Mietkaution wird im Unterschied zu den beiden anderen untersuchten Garantiemodellen nicht mit nichtmonetären Dienstleistungen kombiniert.

- Beim Garantiemodell **Solidarhaftung** haftet eine Organisation im Mietvertrag mit, um sozial benachteiligten Menschen den Zugang und Erhalt von Wohnraum zu ermöglichen. Neben der finanziellen Garantie für den Mietzins, die Nebenkosten sowie weitere Forderungen, die dem Vermieter aufgrund des Mietvertrages zustehen, bietet die Solidarhaftung den Vermietern so auch eine rechtliche Absicherung. Seit Mitte der 1990er-Jahre verpflichtet sich die Stiftung Domicil² im Rahmen der Solidarhaftung auch, die Mieterschaft bei allfälligen Problemen im Mietverhältnis und in der Nachbarschaft zu begleiten. Auf diese Weise wird den Vermietern eine Sicherheit garantiert, die die Mietenden aus eigener Kraft nicht geben können. Die Stiftung selbst übernimmt keine Mietkaution, unterstützt die Mietenden aber dabei, eine solche leisten zu können. Kosten für allfällige Schäden oder Mietzinsausfälle, die die Mietenden nicht selber begleichen können und die über die Kautionshöhe hinausgehen, werden mit Rückstellungen aus dem Stiftungsfonds beglichen.
- Beim Garantiemodell **Übernahme Mietvertrag** unterzeichnet eine Organisation den Mietvertrag auf ihren Namen und überantwortet die Wohnung sozial Benachteiligten, die keine angemessene Wohnung finden können oder kurz vor einer Zwangsräumung stehen. Die Fondation Apollo³ schliesst solche Verträge zunächst auf zwei Jahre befristet ab und erneuert sie bei Bedarf jedes Jahr. In problemlosen Mietverhältnissen wird den Vermietern der Übertrag des Mietvertrages angeboten. Um eine sozialräumliche Konzentration von Problemlagen zu vermei-

¹ www.maryon.ch > Verbürgte Mietkaution.

² www.domicilwohnen.ch > Wohnungsvermittlung > Wie wir helfen > Vereinbarung Solidarhaftung (PDF).

³ www.fondation-apollo.ch > Nos prestations.

den, verteilen sich die Wohnungen der Fondation Apollo auf viele Liegenschaften. Das Angebot ist grundsätzlich mit einer sozialen Begleitung kombiniert, um bei allfälligen Problemen zu vermitteln und die Mietenden zu unterstützen, künftig wieder selbstständig Mietverhältnisse einzugehen. Die Stiftung bietet mit dem Mietvertrag eine Garantieerklärung, übernimmt aber keine Mietkaution.

Die (Mit-)Unterzeichnung des Mietvertrags geht mit erheblichen Risiken einher. Um diese Risiken tragen zu können, ist die Kombination der finanziellen Garantieleistungen mit weiteren, nichtmonetären Beratungs- und Unterstützungsangeboten bei den beiden Modellen der Solidarhaftung und der Übernahme des Mietvertrags zentral.

STIFTUNG ALS ORGANISATIONSFORM Auffallend ist, dass alle untersuchten Garantiemodelle ausschliesslich durch unabhängige Stiftungen angeboten werden. Die Gründe hierfür liegen in der relativ schlanken Organisationsstruktur, dem Grad an Freiheit und Unabhängigkeit in der Bestimmung, Ausrichtung und Anpassung der Inhalte und Angebote sowie dem relativ grossen Entscheidungsspielraum, dies auch im Unterschied zu staatlichen Institutionen. Dadurch lässt es sich besser mit dem Risiko der finanziellen Garantien umgehen oder gegen Vermieter abgrenzen, die qualitativ schlechte Wohnungen zu überpreuerten Mieten anbieten, aber auch gegen Klienten, die eine umfassendere Unterstützung benötigen bzw. zugunsten welcher die finanzielle Bürgschaft zu risikoreich wäre. Ausserdem ermöglicht es die Organisationsform der Stiftung, Fonds zur Risikominimierung zu eröffnen und zu speisen. Die gezielte Einbindung von Vertreterinnen und Vertretern der Immobilien- und Wirtschaftsbranche in den Stiftungsrat ist zudem zentral für die Vertrauensbildung und Gewinnung von Eigentümern, Investoren wie auch von Liegenschaftsverwaltungen. Die Zusammenarbeit mit aktuellen und potenziellen Vermietern wird so ermöglicht und gestärkt.

MÖGLICHKEITEN DER ÖFFENTLICHEN HAND ZUR UNTERSTÜTZUNG DER GARANTIEMODELLE Gemäss einem im Rahmen der Studie erstellten rechtlichen Memorandum fehlen mit Ausnahme der kantonalen Sozialhilfegesetze die rechtlichen Grundlagen, die es den Kantonen und

Gemeinden erlauben würden, finanzielle Garantien gegenüber Vermietern direkt anzubieten.⁴ Um die Angebote von Dritten durch die öffentliche Hand zu finanzieren, bedarf es aus rechtlicher Sicht einer gesetzlichen Grundlage für die Leistungsvereinbarungen auf kantonaler (z. B. im jeweiligen Wohnraumförderungsgesetz) oder auf kommunaler Ebene. In einigen Kantonen, wie beispielsweise im Kanton Zürich, ist eine Subventionierung von Angeboten Dritter durch die Gemeinden gemäss bisheriger Praxis auch ohne gesetzliche Grundlage möglich. Hier genügt ein Ausgabenbeschluss des zuständigen Organs. Rechtsexperten empfehlen deshalb die Bereitstellung von Garantieleistungen durch Dritte, die durch die öffentliche Hand via Leistungsvereinbarungen unterstützt werden können, wie dies bei den untersuchten Garantiemodellen der Stiftungen Domicil und Apollo der Fall ist. In der Praxis bieten sich der öffentlichen Hand die nachfolgend beschriebenen Möglichkeiten, die bestehenden Garantiemodelle direkt oder indirekt zu unterstützen.

VERBÜRGUNG MIETKAUTION Laut den kantonalen Sozialhilfegesetzen haben Sozialhilfebeziehende einen Anspruch auf eine Wohnung bzw. eine für sie angemessene Wohnsituation. Da Vermieter als Bedingung zur Vergabe einer Wohnung eine Mietkaution sowie eine Garantie zur regelmässigen Bezahlung der Mietzinsen verlangen, nehmen Sozialdienste im Rahmen der Sozialhilfe deshalb durchaus Garantieleistungen gegenüber Vermietern wahr.⁵ Je nach kantonalen oder kommunalen Gesetzgebung geben die Gemeinden im Rahmen der Sozialhilfe Garantieerklärungen ab oder leisten teils auch Kautionszahlungen in bar, damit Sozialhilfebeziehende Zugang zu einer Wohnung erhalten. Die Übernahme einer Mietkaution durch die öffentliche Hand stellt

⁴ Dr. M. Rüssli, Kurzmemoandum rechtliche Grundlagen finanzieller Garantien gegenüber Vermietenden, IV, 27 publiziert im Anhang von Althaus, Schmidt, Glaser 2017, S. 37ff.

⁵ Der Kanton Freiburg nimmt jüngst eine Vorreiterrolle ein und kündigte im Mai 2017 an, künftig ein Mietzinsgarantie-System im gesamten Kantonsgebiet für sozialhilfeabhängige Personen und Familien anzubieten. Auf diese Weise soll der Zugang zu Wohnraum gewährleistet und Wohnungsverlust vorbeugt werden. Geregelt und harmonisiert wurden dabei insbesondere Prozesse bei der Übernahmegarantie der laufenden Mieten, bei der Kautionszahlung für das Mietzinsdepot oder beim Wohnwechsel einer von der Sozialhilfe unterstützten Person (www.fr.ch > Themen > News > 3.5.2017 > Der Staat Freiburg, die Sozialdienste und die Immobilienverwaltungen einigen sich auf ein Mietzinsgarantie-System).

die Sozialdienste vor verschiedene Herausforderungen, insbesondere einen erheblichen Verwaltungsaufwand und ein gewisses finanzielles Risiko. Unterlässt es ein Sozialdienst beispielsweise, bar bezahlte Mietkautionen gleich bei der Beendigung eines Unterstützungsverhältnisses vom Mietenden zurückzufordern, gehen die von der öffentlichen Hand bevorschussten Gelder in der Regel verloren.

Erschwernisse zeigen sich bei diesem Garantiemodell aber insbesondere für die Vermieter. Die Sozialdienste sind nicht verpflichtet, Vermieter über eine Ablösung ihrer Mietenden von der Sozialhilfe in Kenntnis zu setzen. Demzufolge stehen sie mit leeren Händen da, wenn sie Zahlungsforderungen für Schadensfälle erst dann bei der öffentlichen Hand geltend machen, nachdem ihr Mieter oder ihre Mieterin sich von der Sozialhilfe gelöst hat und der Sozialdienst in der Folge nicht mehr belangt werden kann. Zudem wissen gerade private Eigentümer und kleinere Bewirtschaftungsunternehmen nicht, dass das Mietrecht sie verpflichtet, Zahlungsforderungen an Mietende ohne deren Einverständnis innerhalb von drei bis fünf Tagen nach Kenntnisnahme eines Schadens geltend zu machen. Wenn die Rechtsabteilung eines Sozialdiensts verspätete Rückforderungen von Mietkautionen durch die Vermieter ablehnt, bestärkt dies deren verbreitetes Misstrauen gegenüber sozialstaatlichen Einrichtungen. Negativerfahrungen führen dann nicht selten dazu, dass Vermieter nicht bereit sind, Sozialhilfebeziehenden Wohnungen zur Verfügung zu stellen. Deshalb bevorzugen Vermieter es in der Regel, mit einer aussenstehenden Organisation zusammenzuarbeiten, der sie mehr vertrauen als einem Sozialamt (vgl. Althaus et al. 2016, S.35ff).

SOLIDARHAFTUNG Im Obligationenrecht gibt es keine Grundlage für einen Vertrag, in dem der Staat mit einem Privaten zusammen eine Wohnung mieten kann, um Letzteren darin wohnen zu lassen. Damit die öffentliche Hand eine solche Solidarhaftung in Mietverhältnissen zur Unterstützung von Sozialhilfebeziehenden oder sozial Benachteiligten ohne Sozialhilfe übernehmen könnte, müssten demnach erst die nötigen gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden. Dies erscheint angesichts der gegenwärtigen Tendenzen zur Verknappung und Kürzungen in der Sozialpolitik und Sozialhilfe nur schwer durchsetzbar. Da die Solidarhaftung einen wesentlichen Beitrag zur Wohnraumversorgung

und Wohnraumsicherung benachteiligter Bevölkerungsgruppen in angespannten Wohnungsmärkten leistet, lohnt es sich für die öffentliche Hand, sie im Interesse des Gemeinwohls wenigstens indirekt mitzufinanzieren.

ÜBERNAHME MIETVERTRAG Relativ viele Gemeinden mieten in Einzelfällen bzw. Notfällen Wohnungen und stellen diese Sozialhilfebeziehenden zur Verfügung. Allerdings geschieht dies nicht im Rahmen einer umfassenden Unterstützung wie derjenigen der Fondation Apollo oder der Stiftung Domicil⁶. Oft fehlt bei einer gemeindeeigenen Übernahme von Mietverträgen die soziale Begleitung der Betroffenen, was zu Komplikationen führen kann. Sowohl die Bewirtschaftung der Wohnungen als auch die notwendige Begleitung, die mit dem Garantiemodell einhergehen, stellen die Gemeinden vor Herausforderungen, die einen systematischen Ausbau dieses Garantiemodells erschweren. Deshalb kann es für die Gemeinden vorteilhaft sein, die mit einem Mietverhältnis einhergehenden Pflichten an Dritte auszulagern. Durch die Zusammenarbeit kaufen sie das erforderliche Wissen und die Kompetenzen zu Mietrecht, Wohnfragen, Sozialarbeit und Wohnbegleitung sowie die Vernetzung mit der Immobilienbranche ein, über die sie selbst meist nicht oder nur sehr begrenzt verfügen.

Die öffentliche Hand verfügt demnach derzeit über unterschiedliche Möglichkeiten, Garantiemodelle gegenüber Vermietern zu unterstützen: Sie kann entweder direkt eigene finanzielle Garantiemassnahmen übernehmen (etwa im Fall der Verbürgung der Mietkaution durch die Sozialdienste) oder indirekt die bestehenden Angebote finanziell unterstützen, Einsitz in die strategischen Organe der entsprechenden Anbieter nehmen sowie neue Angebote mittels Anstossfinanzierung auf den Weg bringen.

ZUSAMMENFASSUNG Im Unterschied zur öffentlichen Hand, für welche die direkte finanzielle Übernahme finanzieller Garantien mit aufwendigen bürokratischen Prozessen einhergeht, sind Drittanbietende von Garantiemodellen flexibel und in der Lage, sehr rasch zu handeln. Zudem rich-

⁶ Die Stiftung Domicil bietet Vermietenden gegebenenfalls als Option auch an, den Mietvertrag alleine auf den Namen der Stiftung laufen zu lassen. Im Rahmen der vorliegenden Studie wurde aber insbesondere das Modell der Solidarhaftung der Stiftung Domicil untersucht.

ten sich die drei untersuchten Garantiemodelle an weitere Bevölkerungsschichten und erreichen so auch Gruppen, die keine Sozialhilfe beziehen, aber gleichwohl Unterstützung bei der Wohnungssuche oder in bestehenden Mietverhältnissen brauchen. Folglich kann es für Kantone, Städte und Gemeinden durchaus vorteilhaft sein, Angebote finanzieller Garantien gegenüber Vermietern zu unterstützen, v. a. weil diese oft auch mit nichtmonetärer Unterstützung kombiniert sind. Diese Angebote können beispielsweise teure Folgekosten nach Zwangsräumungen oder für die allfällige Unterbringung von Wohnungssuchenden in Hotels durch staatliche Stellen vermeiden oder die Lücke in der Wohnraumsicherung nach der Ablösung von der Sozialhilfe überbrücken. Eine Zusammenarbeit mit in der Wohnhilfe aktiven nichtstaatlichen Organisationen lohnt sich auch deshalb, weil diese gut in der Zivilgesellschaft verankert sind, schneller agieren können und Kompetenzen aufweisen, die in den staatlichen Sozialdiensten gegenwärtig meist nicht abrufbar sind. Durch den Abschluss von Leistungsvereinbarungen und Subventionen an Drittanbietende können Kantone, Städte und Gemeinden die gewünschten Leistungen und die Zusammenarbeit klar regeln, überprüfen und den aktuellen Entwicklungen und Erfahrungen anpassen. Ist die öffentliche Hand in den strategischen Organen der unterstützten Stiftungen vertreten, erhält sie aktiv Einsicht in die Arbeit und in die Verwendung der Gelder. So gelingt ihr auch die Qualitätskontrolle. Ein Knackpunkt bei der Förderung von erschwinglichem Wohnraum für sozial Benachteiligte ist die Bereitschaft der Gemeinden, die Garantiemodelle für Mieter mit sehr tiefen Einkommen ausserhalb der Sozialhilfe zu fördern. Auch hier bietet sich die Kooperation mit Drittanbietenden an, da diese teilweise mit relativ geringem Aufwand viel erreichen können.⁷ Für Kantone, Städte und Gemeinden, denen das Risiko zu gross ist, direkte finanzielle Garantien anzubieten, oder denen die rechtliche Grundlage fehlt, ist die Kooperation mit Drittanbietenden eine empfehlenswerte Möglichkeit, sozial benachteiligte Menschen im Wohnen zu unterstützen und sich im Bereich der Wohnhilfe wirksam zu beteiligen. ■

⁷ Siehe hierzu auch die im Nationalen Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut auf Winter 2018 geplante Publikation «Angebote der Wohnhilfe für Armutsbetroffene. Eine Hilfestellung für Kantone, Städte und Gemeinden» (EBP / ETH Wohnforum).

LITERATUR

Althaus, Eveline; Schmidt, Michaela; Glaser, Marie (2017): *Sicherung und verbesserter Zugang zu Wohnraum für sozial benachteiligte Haushalte. Finanzielle Garantiemodelle gegenüber Vermietenden*. Studie im Rahmen des Nationalen Programms zur Prävention und Bekämpfung von Armut; [Bern: Nationales Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut in der Schweiz; BSV]. www.gegenarmut.ch > Themen > Wohnen > Studien & Fachartikel > Bericht Wohnen: Finanzielle Garantiemodelle.

Althaus, Eveline; Schmidt, Michaela; Glaser, Marie (2016): *Nichtmonetäre Dienstleistungen im Bereich Wohnen für armutsbetroffene und -gefährdete Menschen: eine Untersuchung von staatlichen und nichtstaatlichen Angeboten*; [Bern: BSV]. Beiträge zur sozialen Sicherheit; Forschungsbericht Nr. 2/16: www.bsv.admin.ch > Publikationen & Service > Forschung und Evaluation > Forschungsberichte.



Evelyne Althaus

Dr. sc. ETH, ETH Wohnforum – ETH CASE.
althaus@arch.ethz.ch



Marie Glaser

Dr. phil. I, Leitung ETH Wohnforum – ETH CASE.
glaser@arch.ethz.ch



Michaela Schmidt

Dr. sc. ETH, ETH Wohnforum – ETH CASE.
michaela.schmidt@arch.ethz.ch

SOZIALPOLITIK

Das Ausgleichsfondsgesetz gelangt in die Umsetzung

Simon Luck, Bundesamt für Sozialversicherungen

Die finanziellen Mittel der drei Ausgleichsfonds von AHV, IV und EO werden mit Inkrafttreten des Ausgleichsfondsgesetzes ab 2019 durch eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes verwaltet, die den Kriterien der Good Governance noch besser genügt.

Die drei Sozialversicherungen AHV, IV und EO verfügten Ende 2016 über ein Vermögen von insgesamt fast 35 Mrd. Franken (AHV rund 30 Mrd., IV rund 4 Mrd., EO rund 1 Mrd.). Alle drei weisen ihre Bilanzen und Erfolgsrechnungen getrennt aus und verfügen je über einen unabhängigen Ausgleichsfonds mit eigener Rechtspersönlichkeit.

Die Verwaltung ihrer finanziellen Mittel ist in der Verordnung über die Verwaltung der Ausgleichsfonds von AHV, IV und EO geregelt.¹ Obwohl die Ausgleichsfonds selbstständig sind, wird die Geldanlage zentral von einer Gesamtorganisation mit einem Verwaltungsrat, einer Direktion und einer Geschäftsstelle wahrgenommen. Diese hat ihren Sitz in Genf und tritt unter dem Namen Compenswiss auf. Sie verfügt allerdings selber nicht über eigene Rechtspersönlichkeit. Dieses historisch gewachsene Konstrukt erweist

sich organisatorisch als immer weniger zufriedenstellend und soll durch eine transparentere und anerkannte Struktur abgelöst werden.

AUFGABE DER AUSGLEICHSFONDS Die AHV, IV und die EO werden im Umlageverfahren finanziert. Die zuständigen AHV-Ausgleichskassen verwenden die Beiträge der Versicherten und Arbeitgeber direkt für die Entrichtung der heutigen Leistungen. Aufgrund ihrer unterschiedlichen Versichertenbasis sind diese Einnahmen- und Ausgabenflüsse bei den einzelnen Kassen aber in der Regel unterschiedlich hoch. Da auch die Beiträge des Bundes und der Mehrwertsteuer an die AHV und die IV nur punktuell ausgeschüttet werden, sind die Finanzen der drei Versicherungen im Tagesgeschäft selten im Gleichgewicht. Um die Schwankungen der Finanzflüsse auszugleichen und um sicherzustellen, dass die Ausgleichskassen jederzeit die fälligen Leistungen auszah-

¹ SR 831.192.1

len können, braucht jede der Versicherungen eine Reserve. Diese Funktion nehmen die drei Ausgleichsfonds wahr. Die Versicherungen sind so in der Lage, kurzfristige finanzielle Engpässe zu überbrücken. Daher wird bei den Ausgleichsfonds oft von Pufferfonds gesprochen.

Je höher der Stand der Ausgleichsfonds, desto besser lässt sich auch ein länger währendes, strukturelles Ungleichgewicht überdauern, bis allenfalls auf politischem Weg Massnahmen beschlossen worden sind, um aus dem Gleichgewicht geratene Finanzen zu stabilisieren. Angesichts des anhaltenden Reformdrucks in der AHV beispielsweise ist ein gut gefüllter Ausgleichsfonds wertvoller denn je.

Wie bei solch umfangreichen Vermögen üblich, stellt sich auch für die drei Ausgleichsfonds die Frage nach zweckmässigen Anlagemöglichkeiten. Die Organe der Ausgleichsfonds haben daher nicht nur die Aufgabe, den Ausgleichskassen die nötigen Geldmittel bereitzustellen, sondern auch ihr Vermögen im bestmöglichen Verhältnis zwischen Sicherheit und marktkonformem Ertrag auf den Finanzmärkten anzulegen.

BEGRÜNDUNG DES AUSGLEICHSFONDSGESETZES Die Geldanlage gestaltet sich insbesondere im internationalen Umfeld für die Ausgleichsfonds zunehmend schwieriger. Tritt die Compenswiss auf den internationalen Finanzmärkten für einen oder mehrere der Ausgleichsfonds als potenzieller Anleger auf, versteht kaum einer der möglichen Geschäftspartner das untypische Konstrukt, und es stellen sich mitunter haftungsrechtliche Fragen. Dieser Umstand erschwert es der Compenswiss, ihr Geschäft effizient und mit angemessenen Ertragsaussichten wahrzunehmen. Gleichzeitig kann durch eine Anpassung der organisatorischen Normen die Einhaltung der Grundsätze einer transparenten und wirkungsorientierten Staats- und Verwaltungsführung (Good Governance) gewährleistet werden.

Aus diesen Gründen sollen die Ausgleichsfonds mit dem Ausgleichsfondsgesetz² in eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes mit Eintrag im Handelsregister überführt werden. Die Compenswiss erhält so ein modernes und anerkanntes Rechtskleid und kann sich noch besser nach den gestiegenen Anforderungen von Good Governance und Transparenz richten. Da die neue Anstalt eine öffentliche Aufgabe wahr-

Als Anstalt kann sich die Compenswiss noch besser nach den Anforderungen von Good Governance und Transparenz richten.

nimmt, ist eine Unterstellung unter das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen angezeigt. Ausgenommen davon ist die Vergabe von Mandaten an externe Vermögensverwalter, die mitunter kurzfristig abgeschlossen und aufgelöst werden müssen. Da Ende 2017 auch die Zusatzfinanzierung der IV ausläuft, wird über das Gesetz auch die Rückzahlung der IV-Schulden an die AHV ab dem 1. Januar 2018 geregelt.

Die zentrale Geld- und Vermögensverwaltung von AHV, IV und EO bleibt die einzige Aufgabe der Ausgleichsfondsverwaltung. Trotz des neu strukturierten Dachs sind die drei Ausgleichsfonds aber weiterhin als getrennte Vermögen zu betrachten. Eine Querfinanzierung zwischen den Ausgleichsfonds bzw. den Versicherungen ist nicht erlaubt.

GESTAFFELTE INKRAFTSETZUNG Die Überführung der drei Ausgleichsfonds in die neue Anstalt muss frühzeitig vorbereitet werden, um einen reibungslosen Übergang von der bisherigen zur neuen Organisationsform zu gewährleisten. Daher setzt der Bundesrat das Ausgleichsfondsgesetz gestaffelt per 1.1.2018 und 1.1.2019 in Kraft (vgl. Tabelle **T1**).

ERSTE ETAPPE Am 22. November 2017 hat der Bundesrat den Beschluss zur Vorbereitung der Betriebsaufnahme der Compenswiss verabschiedet und die Überführung der drei Ausgleichsfonds in die neue Anstalt eingeleitet. Damit trat das Ausgleichsfondsgesetz teilweise in Kraft, namentlich die Bestimmungen zur Zusammensetzung und zu den Aufgaben des neuen Verwaltungsrats. Als zentraler Akt des Beschlusses hat der Bundesrat den Verwaltungsrat gewählt. Gleichzeitig hat er das Anforderungsprofil für das neue Gremium

² BBl 2017 4219

T1

Inkraftsetzung neues Ausgleichsfondsgesetz

Zeitpunkt	1.1.2018	1.1.2019	Mitte 2019
Etappe	Vorbereitung der Betriebsaufnahme	Betriebsaufnahme als öffentlich-rechtliche Anstalt	Abschluss
Zentrale Bestimmungen	<ul style="list-style-type: none"> - Sitz - Zusammensetzung und Aufgaben Verwaltungsrat - Aufgaben der Geschäftsleitung - Rückzahlung der IV-Schulden - Änderungen des Bundespersonalgesetzes 	<ul style="list-style-type: none"> - Aufgabe - Rechtsgeschäfte - Haftung - Unterstellung unter das öff. Beschaffungsrecht 	–
Zentrale Bundesratsbeschlüsse	<ul style="list-style-type: none"> - Zeitpunkt für die Inkraftsetzung der einzelnen Artikel festlegen - Wahl des neuen Verwaltungsrats - Erlass der Verordnung über die Betriebsaufnahme der Compenswiss 	<ul style="list-style-type: none"> - Genehmigung der neuen Personalverordnung - Verbleib Compenswiss im Vorsorgewerk Bund - Wahl Revisionsstelle - Aufhebung der Ausgleichsfondsverordnung 	<ul style="list-style-type: none"> - Genehmigung der definitiven Transaktions- und Eröffnungsbilanz

Quelle: BSV, 2017.

aktualisiert und dessen Honorar festgelegt. Um die strategische Führung zu vereinfachen und die Kontinuität zu gewährleisten, wurden sämtliche Mitglieder des bisherigen Verwaltungsrats zu den aktuellen Honoraransätzen gewählt.

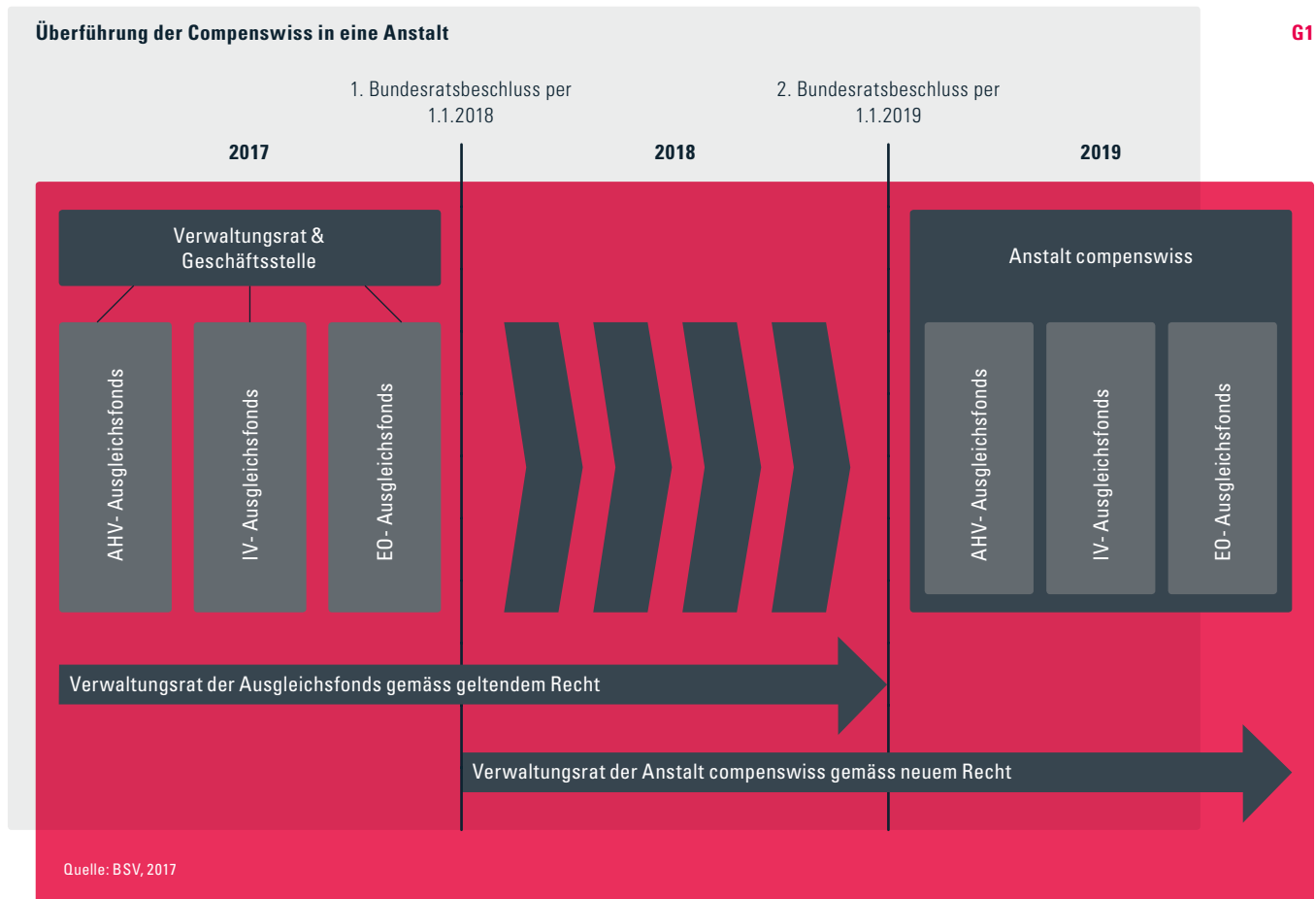
Im Rahmen des ersten Beschlusses erliess der Bundesrat auch die Verordnung über die Vorbereitung der Betriebsaufnahme der Compenswiss. Sie bestimmt den Sitz der Anstalt, verleiht den Organen (in erster Linie dem Verwaltungsrat) die Kompetenz zur Vornahme der Vorbereitungshandlungen und legt die Vorgehensweise bezüglich der Anwendung der bisher geltenden Rechnungslegungsnormen fest.

ZWEITE UND DRITTE ETAPPE Am 1. Januar 2019 wird die Anstalt mit dem zweiten Bundesratsbeschluss ihren operativen Betrieb aufnehmen, und die restlichen Artikel des Ausgleichsfondsgesetzes treten in Kraft. Insbesondere erlangt die Anstalt dadurch ihre Rechtspersönlichkeit und die drei Ausgleichsfonds verlieren die ihre. Die aktuell geltende Verordnung über die Verwaltung der Ausgleichsfonds der AHV, IV und EO wird aufgehoben. In einem dritten Schritt wird

der Bundesrat Mitte 2019 die von der Compenswiss erstellte definitive Transaktions- und Eröffnungsbilanz genehmigen und die Überführung der Ausgleichsfonds in die Anstalt abschliessen.

Gleichzeitig ist auch die Compenswiss selber mit umfangreichen Arbeiten befasst. Beispielsweise werden die Direktion ernannt, das Organisationsreglement sowie die Personalverordnung erstellt und sämtliche bisherigen Vertrags- und Anstellungsverhältnisse auf die neue Anstalt übertragen. Die Umsetzung des Ausgleichsfondsgesetzes findet also gleichzeitig auf zwei Schauplätzen statt – bei der Bundesverwaltung in Bern und der Ausgleichsfondsverwaltung in Genf. Eine enge Zusammenarbeit zwischen dem zuständigen Bundesamt für Sozialversicherungen und der Compenswiss bei der Erarbeitung der Inhalte ist unerlässlich.

WICHTIGE ÜBERGANGSPHASE Zwischen den zwei Schritten der Überführung, d. h. in der Übergangsphase im Jahr 2018, bleibt die geltende Ordnung in Kraft. Denn das ope-



orative Geschäft der abzulösenden Struktur muss in dieser Phase selbstverständlich weiterlaufen und darf von der Überführung nicht beeinträchtigt werden (vgl. Grafik G1).

Bis die Anstalt ihren Betrieb aufnimmt, werden die finanziellen Mittel der drei Ausgleichsfonds somit weiter in der aktuellen Organisationsform verwaltet. Der heutige Verwaltungsrat, der sich wie erwähnt personell mit dem neuen deckt, bleibt folglich in seiner angestammten Funktion tätig, bis die Ausgleichsfonds am 31. Dezember 2018 ihre Rechtspersönlichkeit verlieren. Bis zur operativen Betriebsaufnahme der Anstalt am 1. Januar 2019 haben die Mitglieder des Verwaltungsrats somit zwei Funktionen: einerseits als Verwaltungsräte der Ausgleichsfonds nach bisherigem Recht, andererseits bereits als Verwaltungsräte der neuen Anstalt.

NÄCHSTE SCHRITTE Nachdem der Bundesrat die Übergangsphase 2018 mit allen notwendigen Beschlüssen eingeleitet hat, kann der Verwaltungsrat nach neuem Recht formell mit den Vorbereitungsarbeiten beginnen. Damit sich der Wechsel der Organisationsform ohne Verzögerungen und ohne Beeinträchtigung des operativen Geschäfts in den eng gesetzten Fristen vollziehen lässt, werden die zahlreichen Arbeitsschritte hinter den Kulissen in Bern und Genf sorgfältig vorbereitet und begleitet. ■



Simon Luck

Ökonom, stv. Leiter Stab, Geschäftsfeld AHV, berufliche Vorsorge und EL, BSV.
simon.luck@bsv.admin.ch

INVALIDENVERSICHERUNG

Medizinische Beurteilung und Begutachtung in der IV

Ralf Kocher, Bundesamt für Sozialversicherungen
Monika Hermelink

Seit der Abkehr des Bundesgerichts von der Überwindbarkeitsvermutung bei somatoformen Störungen verfolgt die IV konsequent die Umsetzung eines offenen, ressourcenorientierten und einheitlichen Abklärungsverfahrens, das für alle Gesundheitsschäden gleichermaßen gilt.

Die von unabhängigen medizinischen Experten erstellten Gutachten zur Klärung versicherungsmedizinischer Sachverhalte sind für die IV von grundlegender Bedeutung im Hinblick auf eine mögliche Leistungszusprache. Sie müssen den normativen Vorgaben des Bundesgerichts entsprechen und nach den Regeln der medizinischen Kunst erstellt werden. Somit haben sie sowohl rechtlichen wie auch medizinischen Ansprüchen zu genügen. Mit dem Entscheid 141 V 281 vom 3. Juni 2015 hat das Bundesgericht mit den sog. Standardindikatoren neue, verbindliche Normen für die Erstellung von Gutachten aufgestellt. Den IV-Stellen als rechtsanwendende Behörden obliegt die Prüfung, ob die Gutachterinnen und Gutachter sich daran gehalten haben und ob die medizinisch festgestellten funktionellen Einschränkungen schlüssig und widerspruchsfrei nachgewiesen sind: «Je genauer

und sorgfältiger der medizinische Sachverständige die Diagnose erhoben, die Einschränkungen der funktionellen Leistungsfähigkeit eingeschätzt und die Kausalität zwischen Gesundheitsschaden und funktioneller Einschränkung dem Rechtsanwender begründet hat, desto weniger Spielraum verbleibt diesem, zu einer abweichenden Beurteilung zu gelangen» (Gächter/Meier 2015).

STUFENGERECHTE MEDIZINISCHE ABKLÄRUNG Im Rahmen des Amtsermittlungsverfahrens obliegt es den IV-Stellen, nach der Anmeldung einer versicherten Person als Erstes alle bereits vorhandenen Informationen, die als Entscheidungsgrundlagen für die rasche Klärung der Leistungsbegehren notwendig sind, möglichst rasch und unkompliziert zu beschaffen und auszuwerten. Hierzu ist mit der

versicherten Person gleich zu Beginn des Verfahrens zu klären, ob die IV-Stelle von allen relevanten Personen und Stellen (involvierte Versicherer, Arbeitgeber, behandelnde Ärzte etc.) ausreichend informiert worden ist. Im Rahmen dieses ressourcenorientierten Abklärungsverfahrens spielen zudem die behandelnden Ärztinnen und Ärzte eine entscheidende Rolle. Sie sollen wenn immer möglich einbezogen werden, und zwar im mündlichen Austausch wie auch durch gezieltes Anfordern schriftlicher Arztberichte (Jentsch/Lüthi 2017). Entsprechende Weisungen an die IV-Stellen wurden im Verfahrensbereich bereits auf Anfang 2017 eingeführt.

Die vielschichtigen Informationen sind von den IV-Stellen und ihren Ärztinnen und Ärzten in der Form versicherungsinterner medizinischer Stellungnahmen zu würdigen und zu kommentieren. Letztere bilden die Grundlagen für die nachfolgenden Entscheide über mögliche Leistungen der IV. Sie müssen gut dokumentiert und begründet und auch für Nichtmediziner nachvollziehbar sein. Wenn die bestehende Aktenlage nach der ersten Prüfung durch die IV-Stelle weiterhin unvollständig, die Sachlage nicht genügend geklärt oder widersprüchlich ist, besteht die Möglichkeit, die fehlenden Informationen durch eine versicherungsinterne Untersuchung beim Regionalen Ärztlichen Dienst (RAD) zu beschaffen. Diese zeitnahe Beurteilung der versicherten Person ergänzt gezielt die bereits vorhandenen Informationen; sie muss die gleiche Qualität aufweisen, wie sie von externen Begutachtungen erwartet wird. Sollten die versicherungsinternen Abklärungen nicht ausreichen, den medizinischen Sachverhalt genügend klar festzustellen, kann als letzter Schritt ein externes Gutachten eingeholt werden. Im Interesse rascher Verfahren, in Anbetracht der beschränkten Anzahl qualifizierter medizinischer Gutachterinnen, Gutachter und Gutachterstellen und nicht zuletzt auch aufgrund der entsprechenden Kosten sind diese Expertisen möglichst gezielt und nur in begründeten Fällen anzufordern.

Gemäss den Weisungen des BSV muss die IV-Stelle ein externes Gutachten innerhalb von 20 Tagen unter Einbezug des RAD sorgfältig und gründlich auf seine formelle und inhaltliche Qualität überprüfen. Hierbei sind die Standardindikatoren ebenso zu beachten wie die fachspezifischen Leitlinien zur versicherungsmedizinischen Begutachtung, wie sie im einheitlichen Gutachtensauftrag vorausgesetzt

werden. Nach erfolgter Konsistenz- und Plausibilitätsprüfung der Gutachten erfolgt die Einschätzung, ob das Gutachten verlässlich und gut begründet ist und im Hinblick auf den von der IV-Stelle zu fällenden Leistungsentscheid vollen Beweiswert aufweist. Nur wenn dies nicht der Fall ist, stellt die IV-Stelle den Gutachterinnen und Gutachtern noch fallspezifische Erläuterungs- oder Ergänzungsfragen. Erst dann kann das eingeholte Gutachten als Grundlage für den nachfolgenden Leistungsentscheid herangezogen werden.

DAS AMTSERMITTLUNGSVERFAHREN Die zielgerichtete und stufengerechte Abwicklung der medizinischen Abklärungen ist Grundvoraussetzung für ein einfaches und effizientes Amtsermittlungsverfahren. Allerdings muss hierfür die Entscheidungskompetenz der Durchführungsstellen im medizinischen Abklärungsprozess geklärt werden. In der Botschaft zur Weiterentwicklung der IV¹ schlägt der Bundesrat deshalb entsprechende Massnahmen, insbesondere eine Klärung der Kompetenz der Durchführungsstellen beim Einholen von externen medizinischen Gutachten vor. Zudem will er im Bundesgesetz über den allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrecht (ATSG) die Grundlagen schaffen, um auf Bundesebene Kriterien für die Zulassung von medizinischen Gutachterinnen und Gutachtern für alle Sozialversicherungen festzulegen und eine unabhängige Stelle zur Qualitätssicherung von Gutachterstellen zu schaffen.

Im Hinblick auf die Festlegung von Zulassungskriterien für medizinische Gutachterinnen und Gutachter hat das BSV im Rahmen seines Forschungsprogramms in der Invalidenversicherung (FoP2-IV/FoP3-IV) das Forschungsprojekt «Aus- und Weiterbildung der medizinischen Gutachterinnen und Gutachter»² lanciert. Darin werden einerseits das aktuelle System der Aus-, Fort- und Weiterbildung von Ärztinnen und Ärzten in der Schweiz im Bereich der medizinischen Begutachtung erfasst und beschrieben, andererseits die diesbezügliche Situation in einigen Nachbarländern untersucht.

¹ *BB/2017 2625.*

² www.bsv.admin.ch > Publikationen & Service > Forschung und Evaluation > Forschungsbereiche > Forschungsprogramme zur Invalidenversicherung (FoP-IV) > Laufende und abgeschlossene Forschungsprojekte FoP3-IV (Stand Juni 2017; PDF).

RESSOURCENORIENTIERTES ABKLÄRUNGS-VERFAHREN Das BSV hat die Abkehr des Bundesgerichts von der Überwindbarkeitsvermutung bei somatoformen Störungen zum Anlass genommen, ein für alle Gesundheitsschäden einheitliches Abklärungsverfahren zu entwickeln und zu etablieren (Kocher 2015). Indem es das neue Beweis- und Abklärungsverfahren in der IV nicht nur bei psychosomatischen, sondern auch bei psychischen und somatischen Leiden anwendet, geht es allerdings einen Schritt weiter als das Bundesgericht. Und um jegliche Eingliederung, wann immer möglich, erfolgreich zu gestalten, stellen die Abklärungen und Begutachtungen weniger die Defizite als vielmehr die noch vorhandenen Ressourcen einer versicherten Person in den Vordergrund.

Der uniforme Gutachtensauftrag ist für alle Arten von medizinischen Gutachten verbindlich.

In einem ersten Schritt erarbeitete das BSV einen uniformen Auftrag für alle Arten von medizinischen Begutachtungen in der IV³ und erklärte ihn für alle Gutachtensaufträge als verbindlich. Dieser orientiert sich schwerpunktmässig an den Indikatoren des Bundesgerichts und legt grossen Wert darauf, dass allfällige Aussagen und Einschätzungen über die Einschränkungen der Leistungsfähigkeit einer Konsistenzprüfung unterzogen werden.

Der einheitliche Gutachtensauftrag wird von der juristischen Lehre (Gächter/Meier 2017) kritisiert und es wird eine Abkehr von dieser Praxis gefordert. Dieses Verfahren sei bei vielen psychischen Störungen nicht notwendig, zumal diese Leiden bezüglich ihrer Überprüf- und Objektivierbarkeit nicht mit psychosomatischen Erkrankungen vergleich-

bar seien. Dem ist entgegenzuhalten, dass der einheitliche Gutachtensauftrag eine möglichst umfassende und ressourcenorientierte Abklärung des Sachverhalts zum Ziel hat. Aus Sicht der IV gibt es keine guten Gründe, die dagegen sprechen, dass der medizinische Sachverständige nicht für jegliche Arten von Gesundheitsschäden die Diagnose genau und sorgfältig erhebt, die Einschränkungen der funktionellen Leistungsfähigkeit einschätzt und die Kausalität zwischen Gesundheitsschaden und funktioneller Einschränkung darlegt. Gerade auch bei psychischen Leiden wie Depressionen ist es wichtig zu fragen, ob die Einschränkungen des Aktivitätensniveaus in vergleichbaren Lebensbereichen bestehen, ob die geschilderten Symptome therapeutisch adäquat behandelt wurden oder ob die geklagten Symptome und Funktionseinbussen konsistent und plausibel sind. Ebenso erscheint es sinnvoll und angezeigt, allfällig divergente Akteninformationen und frühere fachliche Einschätzungen (z. B. auch Berichte von Eingliederungsmassnahmen) zu diskutieren und zu bewerten. Stellungnahmen zum Therapieverlauf und Begründungen von Abbrüchen oder allfälligen Kooperationsproblemen sind ebenso wichtig wie deren qualitative Bewertung. Zudem muss die IV für die Einschätzung des Eingliederungspotenzials wissen, ob bisherige Behandlungen angemessen waren und ausgeschöpft sind, wie das Krankheitsgeschehen eingeschätzt wird und ob sich allenfalls weitere Behandlungsoptionen aufdrängen. Erst diese umfassende fachliche Beurteilung aller Indikatoren vermag die vorgebrachten Einschränkungen plausibel zu begründen und erlaubt es den IV-Stellen zu beurteilen, ob die geklagten Einschränkungen im Erwerbsbereich glaubhaft sind und welche Eingliederungsmassnahmen oder Leistungen der IV angezeigt sind.

Bundesgerichtsschreiber Andreas Traub, der das erwähnte wegweisende Urteil des Bundesgerichts redigiert hat, zeigt sich offen für eine Ausdehnung des neuen Prüfrasters auf nicht somatoforme Gesundheitsschädigungen, nicht zuletzt auch im Interesse einer gleichmässigen Rentenpraxis. Gerade die Prüfstrukturen, die auf die Konsistenz abzielen, eignen sich seines Erachtens in der Grundidee ohne Weiteres für alle Arten von Gesundheitsschädigungen (Traub 2015). Interessanterweise wertet auch die medizinische Lehre, die mit ihrer Expertise massgeblich zur Praxisänderung in der Schmerzrechtsprechung des Bundesge-

³ Vgl. *IV-Rundschreiben 339* vom 9. September 2015: www.bsv.admin.ch > Publikationen & Service > Weisungen, Kreisschreiben etc. > Vollzug Sozialversicherungen > IV > Grundlagen IV > Individuelle Leistungen > Rundschreiben.

Bedeutung für die Begutachtung

Die Standardindikatoren für die medizinische Begutachtung zielen darauf ab, genauer zu beleuchten, inwieweit die geklagten Beschwerden medizinisch begründet sind. Die Vorgaben des Bundesgerichts erhöhen die Anforderungen an die Befunderhebung und Diagnosestellung und verlangen die ausführliche Beschreibung und Erklärung des Schweregrads einer Erkrankung. Aus Symptomen und Befunden, den Berichten der versicherten Personen oder Drittangaben sowie den Informationen aus den Akten lassen sich Funktionseinschränkungen und Ausmass der Behinderungen abschätzen und begründen. Das festgestellte Ausmass muss genau erklärt und hergeleitet werden. Am Beispiel der Depression bedeutet dies etwa, dass bei der Diagnosestellung vor allem der aktuelle Befund und die Angaben der versicherten Person für die Beurteilung des momentanen Schweregrads massgeblich sind. Um bewerten zu können, ob es sich um eine rezidivierende Erkrankung handelt, werden Akten und Angaben der versicherten Person ausgewertet. Für die Frage der künftigen Belastbarkeit und Leistungsfähigkeit werden neben der Einschätzung der aktuellen Situation und der statistisch-medizinischen Prognose aufgrund wissenschaftlicher Erkenntnisse auch die Angaben aus dem Dossier, z. B. über mehrmaliges Scheitern von Eingliederungsmassnahmen bei steigender Belastung herangezogen. Auch das berufliche Fortkommen beziehungsweise die Entwicklung der erzielten Einkünfte im Laufe einer längeren Krankheitsgeschichte können wertvolle Informationsquellen zur Verlaufsbeurteilung und Einschätzung künftiger Entwicklungen bzw. Einschränkungen sein. Zur genauen Diagnose und Begründung des Schweregrads der Behinderung im Gutachten gehört auch eine kritische Würdigung der bisherigen therapeutischen Bemühungen. Hierbei wird geprüft, ob etablierte, evidenzbasierte und tatsächlich verfügbare Therapien in ausreichender Länge und mit aktiver Mitarbeit der versicherten Person durchgeführt wurden. Und dabei ist auch zu ergründen, ob eine allfällig suboptimale Mitarbeit der versicherten Person anzulasten oder beispielsweise durch eine psychische Störung, geringe Bildung oder mangelnde Intelligenz bedingt ist.

Mit dem neuen Beweisverfahren erfolgt auch ein differenzierter Blick auf die Ressourcen der versicherten Person. Für die Gutachterinnen und Gutachter bedeutet dies, dass sie die persönlichen Lebensumstände einschliesslich vorhandener Belastungen ins Verhältnis zu den persönlichen Ressourcen setzen müssen, die der betroffenen Person zur Verfügung stehen, um die vorhandenen (gesundheitlichen) Beschwerden auszuhalten oder gar zu überwinden. So können beispielsweise einerseits eine unterdurchschnittliche Begabung, eine akzentuierte Persönlichkeit, geringe Bildung und/oder schwierige Lebensumstände (z. B. Fremdsprachigkeit, starke Beanspruchung in der Familie oder das Fehlen familiärer Unterstützung) bewirken, dass eine versicherte Person es nicht schafft, erfolgreich eine Therapie

durchzuführen. Andererseits kann ein sehr starkes, unterstützendes Umfeld einer versicherten Person helfen, sich ganz auf die Verbesserung ihres Gesundheitszustandes bzw. ihrer Leistungsfähigkeit zu konzentrieren.

Das neue Prüfraster stellt auch höhere Anforderungen an die Gutachterinnen und Gutachter bei der Prüfung von Konsistenz und Plausibilität. Hier gilt es, so weit wie möglich zu überprüfen, ob sich die geklagten Beschwerden auf alle Bereiche des Lebens gleichmässig auswirken und ob die geklagten Einschränkungen plausibel sind. Erledigt beispielsweise eine Person, die nach eigenen Angaben wegen schwerer Schmerzen und Depressionen nur noch auf dem Sofa liegen kann, gleichzeitig sämtliche administrativen Belange der Familie, liegt eine Inkonsistenz vor, die aufgelöst werden muss. Ist dies nicht möglich, gilt es, Unschärfen zu benennen und gegebenenfalls zu erklären, dass keine längerdauernde schwere krankheitsbedingte Einschränkung festgestellt werden kann. Auch wenn etwa schwerste Einschränkungen bei Belastbarkeit und Antrieb geltend gemacht werden, während im fraglichen Zeitraum beispielsweise ausgedehnte Ferienreisen getätigt wurden, müssen die Fragen der Plausibilität und Konsistenz ausführlich diskutiert und die Versicherten dazu explizit befragt werden. Die kritische Durchsicht der Aktenlage und das Aufzeigen und Klären von Widersprüchen in den Akten bzw. im Verhalten bei der Begutachtung gehören zu den Aufgaben des Gutachters.

Plausibilität und Konsistenz müssen auch in Bezug auf die Inanspruchnahme medizinisch-therapeutischer Leistungen durch die Versicherten geprüft werden. Hat beispielsweise jemand trotz geschilderter langjähriger schwerer depressiver Zustände noch nie Antidepressiva eingenommen, müssen die Umstände der medizinischen Betreuung und der erfolgten Empfehlungen bzw. Ablehnungen genau hinterfragt werden.

Hatten sich in der Vergangenheit Gutachter bei diesen Themen oft bedeckt gehalten, so sind deren gründliche und überzeugende Diskussion künftig ein unerlässliches Qualitätskriterium der gutachterlichen Beurteilung. Gutachterinnen und Gutachter, die es mit unscharfen Formulierungen vermeiden, diese nicht immer einfach zu bezeichnenden Sachverhalte medizinisch überprüfbar zu beschreiben, erweisen den Versicherten keinen Dienst. Fehlen nämlich nachvollziehbare, allenfalls in einer psychiatrischen Diagnose begründete Erklärungen für inkonsistentes Verhalten, wird der Rechtsanwender entscheiden, dass bei bestehenden Zweifeln die Einschränkungen nicht mit ausreichender Wahrscheinlichkeit medizinisch begründet sind.

Dr. med. Monika Hermelink

richts beigetragen hat, das Indikatorenverfahren als einen bedeutsamen Fortschritt und vertritt die Ansicht, dass es keine stichhaltigen Gründe für eine begrenzte Anwendung des Indikatorenkatalogs nur auf psychosomatische Störungen gebe (Henningsen 2017).

Ausgehend von diesen Überlegungen spricht aus Sicht der IV alles dafür, an der generellen Anwendbarkeit eines ergebnisoffenen, ressourcenorientierten Abklärungsverfahrens und somit an den Indikatoren im Zusammenspiel mit

den spezifischen Leitlinien zur versicherungsmedizinischen Begutachtung festzuhalten. Es darf nicht vergessen werden, dass sich an den gesetzlichen Anspruchsvoraussetzungen für eine Rente in der IV nichts geändert hat und weiterhin nur dann eine invalidisierende Erwerbsunfähigkeit vorliegt, wenn diese nach zumutbarer Behandlung und Eingliederung aus objektiver Sicht nicht überwindbar ist (vgl. Art. 7 ATSG).

Im Nachgang zur Abkehr des Bundesgerichts von der Überwindbarkeitsvermutung überarbeiteten die psychiatri-

sche, rheumatologische und orthopädische Fachgesellschaft ihre Leitlinien zur versicherungsmedizinischen Begutachtung unter Einbezug der Standardindikatoren, die das Bundesgericht festgelegt hat. Ausgehend von den neuen fachspezifischen Leitlinien nahm das BSV seinerseits weitere Verbesserungen an der Struktur- und Prozessqualität der medizinischen Begutachtung an die Hand und leitete im Rahmen einer breit abgestützten Arbeitsgruppe (IV, Gutachterwesen, Fachgesellschaften, Versicherte, Gerichte)⁴ die Überarbeitung des Gutachtensauftrages ein mit dem Ziel, deren Fragestellungen und Struktur zu vereinheitlichen. Die neuen Vorlagen treten am 1. Januar 2018 in Kraft.

Mit der kontinuierlichen Weiterentwicklung der Struktur- und Prozessqualität verfolgt das BSV die grundsätzliche Verbesserung der Lesbarkeit und Überprüfbarkeit von Gutachten und damit des Begutachtungswesens generell. Die einheitliche Struktur der Dokumentation, fachspezifische Leitlinien zur versicherungsmedizinischen Begutachtung, eine sorgfältige Diagnoseerhebung, eine gut begründete Einschätzung der funktionellen Leistungsfähigkeit und Kausalität zwischen Gesundheitsschaden und funktioneller Einschränkung wird es den Rechtsanwendern (IV-Stellen, Gerichte) erleichtern, den Gutachten die gesuchte Information und medizinische Einschätzung zu entnehmen.

Die konstruktive Haltung aller Beteiligten anlässlich der Erarbeitung der neuen Instrumente lässt hoffen, dass eine gemeinsame Basis gefunden werden konnte, um diese, begleitet durch entsprechende Informationen und Schulungen, erfolgreich einzuführen.

AUSBLICK Mit der Einführung des standardisierten Gutachtensauftrags erfolgt aus Sicht der IV ein wichtiger Schritt hin zur Verbesserung der Struktur- und Prozessqualität medizinischer Gutachten in der IV. Ihre Erstellung nach einheitlichen Kriterien und der gleichen Struktur erlaubt es der IV, standardisierte Rückmeldungen an die Gutachterinnen und Gutachter zu entwickeln, allfällige Rückfragen gezielter zu formulieren und konkreter auf allfällige Mängel im

Gutachten hinzuweisen. Diese Form der konstruktiven Rückmeldung lässt sich von den Gutachterinnen und Gutachtern auch für die eigene Qualitätssicherung nutzen, was wiederum zur Ergebnisqualität des Begutachtungsprozesses allgemein beiträgt. Weitere Schritte in diese Richtung sind wie bereits beschrieben auch in der Weiterentwicklung der IV angedacht. Nach wie vor eine wesentliche Rolle in der Verbesserung der Gutachtensqualität haben die FMH und die medizinischen Fachgesellschaften in der Aus-, Fort- und Weiterbildung im Zusammenspiel beispielsweise mit der Swiss Insurance Medicine (SIM) oder Versicherungsmedizin am Unispital Basel (asim).

LITERATUR

Gächter, Thomas; Meier, Michael E. (2017), «Rechtsprechung des Bundesgerichts im Bereich der Invalidenversicherung», in *SZS 3/2017*, S. 292.

Henningsen, Peter (2017): *Abklärung der Arbeitsunfähigkeit bei psychischen und psychosomatischen Gesundheitsstörungen*, Referat gehalten am 18. Zentrumstag des Luzerner Zentrums für Sozialversicherungsrecht, 1.6.2017.

Jentzsch, Katrin; Lüthi, Andrea (2017): «Zusammenarbeit der IV-Stellen mit den behandelnden Ärztinnen und Ärzten», in *Soziale Sicherheit CHSS Nr. 2/2017*, S. 37–42: www.soziale-sicherheit-chss.ch > Ausgaben & Schwerpunkte.

Traub, Andreas (2017): «BGE 141 V 281 – Auswirkungen des Urteils auf weitere Fragestellungen», in Kieser, Ueli (Hg.), *Sozialversicherungsrechtstagung 2016*, Zürich: Dike Verlag, S. 117–155.

Gächter, Thomas; Meier, Michael E. (2015): «Schmerzrechtsprechung 2.0», in: *Jusletter* 29. Juni 2015, Rz 85.

Kocher, Ralf (2015): «Ressourcenorientierte Abklärungen – Bundesgerichtsurteil als Chance für die IV», in *Soziale Sicherheit CHSS Nr. 5/2015*, S. 279–281: www.soziale-sicherheit-chss.ch > Alle Ausgaben & Schwerpunkte.

Monika Hermelink

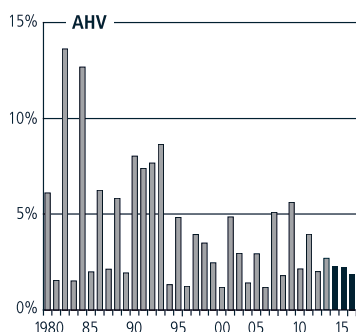
Dr. med., MHA und Fachärztin Psychiatrie und Psychotherapie.
m.hermelink@bluewin.ch

Ralf Kocher

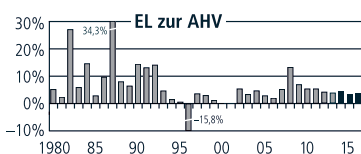
Fürsprecher, Leiter Bereich Verfahren und Rente, Geschäftsfeld IV, BSV.
ralf.kocher@bsv.admin.ch

⁴ Dr. med. Monika Hermelink, Fachärztin für Psychiatrie und Psychotherapie; Dr. iur. Hans-Jakob Moosimann, Sozialversicherungsgericht Zürich; Petra Kern, Inclusion Handicap; Yvonne Bollag, asim, Dr. med. Gerhard Ebner, Facharzt für Psychiatrie und Psychotherapie; Vertreterinnen und Vertreter des BSV und der IV-Stellen.

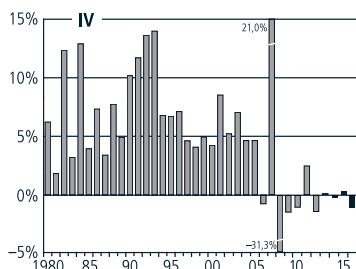
Veränderungen der Ausgaben in Prozent seit 1980



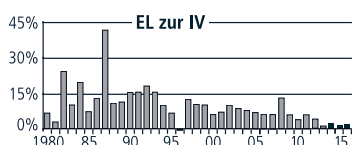
AHV	1990	2000	2010	2015	2016	Veränderung in % VR ¹
Einnahmen inkl. Kapitalwertänderung (Mio. Fr.)	20355	28792	38495	41177	42969	4,4%
davon Beiträge Vers./AG	16029	20482	27461	30415	30862	1,5%
davon Beiträge öff. Hand	3666	7417	9776	10737	10896	1,5%
Ausgaben	18328	27722	36604	41735	42530	1,9%
davon Sozialleistungen	18269	27627	36442	41533	42326	1,9%
Total Betriebsergebnis	2027	1070	1891	-558	438	178,5%
Kapital²	18157	22720	44158	44229	44668	1,0%
Bezüger/innen AV-Renten (Personen)	1 225 388	1 515 954	1 981 207	2 239 821	2 285 454	2,0%
Bezüger/innen Witwen/r-Renten	74 651	79 715	120 623	143 059	148 092	3,5%
AHV-Beitragszahlende	4 289 723	4 552 929	5 251 238	5 619 405	...	1,3%



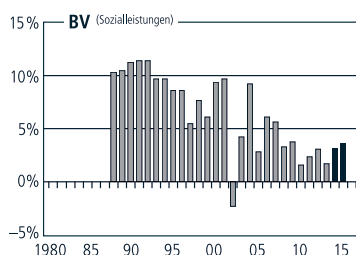
EL zur AHV	1990	2000	2010	2015	2016	VR ¹
Ausgaben (= Einnahmen) (Mio. Fr.)	1124	1441	2324	2778	2856	2,8%
davon Beiträge Bund	260	318	599	710	738	4,0%
davon Beiträge Kantone	864	1 123	1 725	2 069	2 119	2,4%
Bezüger/innen (Personen, bis 1997 Fälle)	120 684	140 842	171 552	201 182	204 886	1,8%



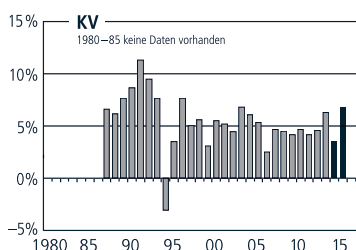
IV	1990	2000	2010	2015	2016	VR ¹
Einnahmen inkl. Kapitalwertänderung (Mio. Fr.)	4412	7897	8176	9918	10024	1,1%
davon Beiträge Vers./AG	2307	3437	4605	5096	5171	1,5%
Ausgaben	4133	8718	9220	9304	9201	-1,1%
davon Renten	2376	5126	6080	5612	5540	-1,3%
Total Betriebsergebnis	278	-820	-1045	614	823	34,2%
Schulden bei der AHV	6	-2306	-14944	-12229	-11406	6,7%
IV-Fonds²	5000	5000	0,0%
Bezüger/innen IV-Renten (Personen)	164 329	235 529	279 527	255 347	251 719	-1,4%



EL zur IV	1990	2000	2010	2015	2016	VR ¹
Ausgaben (= Einnahmen) (Mio. Fr.)	309	847	1751	2004	2045	2,1%
davon Beiträge Bund	69	182	638	713	727	2,0%
davon Beiträge Kantone	241	665	1 113	1 290	1 317	2,1%
Bezüger/innen (Personen, bis 1997 Fälle)	30 695	61 817	105 596	113 858	113 708	-0,1%

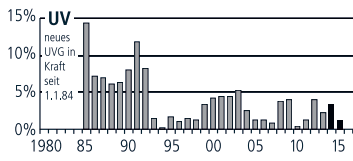


BV/2.Säule (Quelle: BFS/BSV)	1990	2000	2010	2015	2016	VR ¹
Einnahmen (Mio. Fr.)	32882	46051	62107	68225	...	-2,0%
davon Beiträge AN	7704	10294	15782	18343	...	3,3%
davon Beiträge AG	13156	15548	25432	27470	...	-3,1%
davon Kapitalertrag	10977	16552	15603	13796	...	-9,8%
Ausgaben	16447	32467	46055	53470	...	3,2%
davon Sozialleistungen	8737	20236	30912	35504	...	3,6%
Kapital	207200	475000	617500	779400	...	1,2%
Rentenbezüger/innen (Bezüger/innen)	508 000	748 124	980 163	1 091 803	...	1,6%

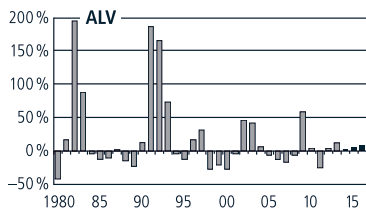


KV Obligatorische Krankenpflegeversicherung OKPV	1990	2000	2010	2015	2016	VR ¹
Einnahmen (Mio. Fr.)	8613	13898	22424	27186	...	2,8%
davon Prämien (Soll)	6954	13442	22051	27119	...	4,9%
Ausgaben	8370	14204	22200	27793	...	6,3%
davon Leistungen	7402	13190	20884	25986	...	5,4%
davon Kostenbeteiligung d. Vers.	-801	-2288	-3409	-4136	...	-3,7%
Betriebsergebnis	244	-306	225	-607	...	-305,1%
Kapital	6600	6935	8651	12943	...	-1,9%
Prämienverbilligung	332	2545	3980	4086	...	2,0%

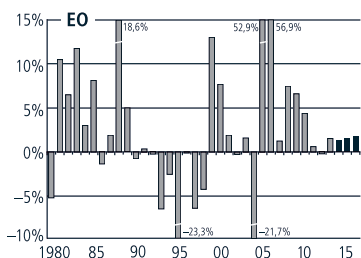
Veränderungen der Ausgaben in Prozent seit 1980



UV alle UV-Träger	1990	2000	2010	2015	2016	VR ¹
Einnahmen inkl. Kapitalwertänderung (Mio. Fr.)	4153	6557	7742	8369	...	-2,3%
davon Beiträge AN/AG	3341	4671	6303	6176	...	1,4%
Ausgaben	3259	4546	5993	6746	...	1,2%
davon direkte Leistungen inkl. TZL	2743	3886	5170	5794	...	1,7%
Betriebsergebnis	895	2011	1749	1623	...	-14,7%
Kapital	12553	27322	42817	52099	...	3,1%



ALV (Quelle: Seco)	1990	2000	2010	2015	2016	VR ¹
Einnahmen (Mio. Fr.)	736	6230	5752	7483	7605	1,6%
davon Beiträge AN/AG	609	5967	5210	6796	6937	2,1%
davon Subventionen	-	225	536	634	657	3,6%
Ausgaben	452	3295	7457	6874	7450	8,4%
Rechnungssaldo	284	2935	-1705	610	156	-74,5%
Kapital	2924	-3157	-6259	-1539	-1384	10,1%
Bezüger/innen ³ (Total)	58503	207074	322684	316896	331747	4,7%



EO	1990	2000	2010	2015	2016	VR ¹
Einnahmen inkl. Kapitalwertänderung (Mio. Fr.)	1060	872	1006	1811	1694	-6,5%
davon Beiträge	958	734	985	1818	1658	-8,8%
Ausgaben	885	680	1603	1703	1746	2,5%
Total Betriebsergebnis	175	192	-597	108	-52	-147,8%
Kapital	2657	3455	412	1076	1024	-4,8%

FZ	1990	2000	2010	2015	2016	VR ¹
Einnahmen (Mio. Fr.)	2689	3974	5074	5938	...	-0,3%
davon FZ Landwirtschaft	112	139	149	115	...	-4,5%

Gesamtrechnung der Sozialversicherungen GRSV 2015

Sozialversicherungszweig	Einnahmen Mio. Fr.	Veränderung 2014/2015	Ausgaben Mio. Fr.	Veränderung 2014/2015	Rechnungssaldo Mio. Fr.	Kapital Mio. Fr.
AHV (GRSV)	41 902	1,4%	41 735	2,1%	167	44 229
EL zur AHV (GRSV)	2 778	2,4%	2 778	2,4%	-	-
IV (GRSV)	10 011	0,0%	9 304	0,5%	707	-7 229
EL zur IV (GRSV)	2 004	1,9%	2 004	1,9%	-	-
BV (GRSV; Schätzung)	68 225	-2,0%	53 470	3,2%	14 754	779 400
KV (GRSV)	27 230	4,9%	27 793	6,3%	-563	12 943
UV (GRSV)	7 746	-0,4%	6 746	1,2%	1 000	52 099
EO (GRSV)	1 833	1,6%	1 703	2,1%	131	1 076
ALV (GRSV)	7 483	3,1%	6 874	5,4%	610	-1 539
FZ (GRSV)	5 938	-0,3%	5 908	2,6%	29	1 539
Konsolidiertes Total (GRSV)	174 413	0,4%	157 579	3,2%	16 834	882 517

Volkswirtschaftliche Kennzahlen

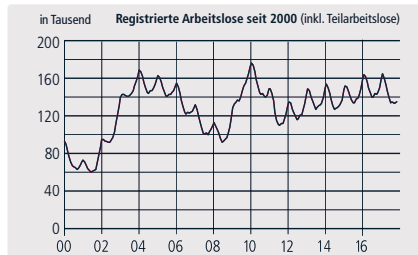
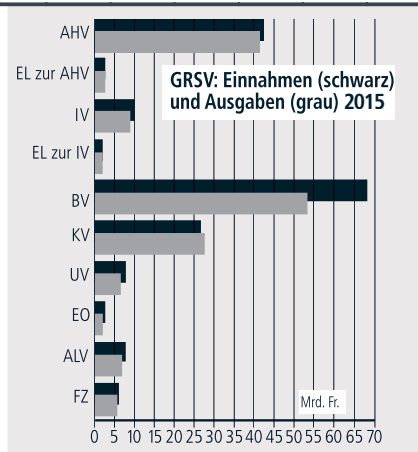
	2000	2005	2010	2013	2014	2015
Soziallastquote ⁴ (Indikator gemäss GRSV)	25,0%	25,4%	25,1%	26,5%	26,6%	26,6%
Sozialleistungsquote ⁵ (Indikator gemäss GRSV)	18,0%	20,2%	19,5%	20,0%	20,1%	20,7%

Arbeitslose

	Ø 2014	Ø 2015	Ø 2016	Aug 17	Sept 17	Okt 17
Registrierte Arbeitslose	136 764	142 810	149 317	135 578	133 169	134 800
Arbeitslosenquote ⁶	3,0%	3,2%	3,3%	3,0%	3,0%	3,0%

Demografie

Basis: Szenario A-00-2015	2014	2015	2020	2030	2040	2045
Jugendquotient ⁷	32,9%	32,8%	32,6%	34,7%	34,7%	34,3%
Altersquotient ⁷	29,9%	30,1%	32,6%	41,3%	47,6%	49,8%



¹ Veränderungsrate des letzten verfügbaren Jahres.
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 Prozent.
⁵ Verhältnis Sozialversicherungsleistungen zum Bruttoinlandprodukt in Prozent.
⁶ Anteil der registrierten Arbeitslosen an der Zahl der erwerbstätigen Wohnbevölkerung.

⁷ Jugendquotient: Jugendliche (0- bis 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: Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2017 des BSV; Seco, BFS.
 Auskunft: salome.schuepbach@bsv.admin.ch

NACHGEFRAGT

Zur aktuellen Formel des Mindestzinses

Der Bundesrat muss den Mindestzins in der obligatorischen beruflichen Vorsorge mindestens alle zwei Jahre überprüfen. Dazu gibt ihm die BVG-Kommission eine Empfehlung ab. Für diesen Vorschlag berücksichtigt sie die Entwicklung der Rendite der Anlagen, insbesondere der Bundesobligationen, sowie zusätzlich der Aktien, Anleihen und Liegenschaften (gemäss Art. 15 Abs.2 BVG). Dabei wendet sie keine exakte Formel an, sie rechnet als Zinsbasis zwei Varianten mit dem gleitenden Durchschnitt der 7-jährigen Bundesobligationen und zu etwa 25 Prozent diejenige der andern Anlagen.



Christine Egerszegi-Obrist,
Präsidentin der eidg.
BVG-Kommission

Seit einiger Zeit haben wir historisch tiefe Zinssätze und eine Wende ist nicht abseh-

bar. Für 7-jährige Bundesobligationen lag im Juli 2018 der Mittelwert der Rendite bei 0,260 Prozent. Das hätte zu einem Mindestzins von 0,5 Prozent geführt, ein Trend gegen 0 Prozent ist nicht auszuschliessen.

Deshalb hat die BVG-Kommission eine Arbeitsgruppe gebildet, welche generell die Wirkungsweise des Mindestzinses untersucht und allenfalls Verbesserungen prüft. Diskussionspunkte sind:

- Hat sich die Rolle des Mindestzinses generell verändert?
- Was heisst das für die Versicherten, wenn der Zinssatz so tief ist?

- Ist ein Zinssatz von 0 Prozent überhaupt noch ein Mindestzinssatz?
- Sollte der Mindestzins in feineren Abstufungen vorgeschlagen werden?
- Wäre allenfalls der Anteil der Obligationen anders zu gewichten, da er ja in den meisten Kassen zurückgegangen ist?
- Die Kommission bestimmt den Mindestzins jeweils im Herbst für das kommende Jahr (ex-ante). Wäre eine Bestimmung im Herbst für das laufende Jahr (ex-post) realitätsnaher?

Die Antworten darauf wird die BVG-Kommission im Frühjahr 2018 geben.

WAS IST EIGENTLICH?

Plan B

[pla:n be:]

bezeichnet gemeinhin eine Alternative, falls der ursprüngliche Plan nicht gelingen sollte. Unter diesem Begriff brachten die bürgerlichen Gegner der Altersvorsorge 2020 ihre Alternative einer getrennten Reform der 1. und 2. Säule ins Spiel. Die Reformbefürworter vertraten demgegenüber die Meinung, dass bereits die Reform der Plan B sei. Mit der Ablehnung einer kompensationslosen Erhöhung des Frauenrentenalters oder Senkung des Umwandlungssatzes in früheren Vorlagen sei der Plan A bereits wiederholt gescheitert.

DIE SOZIALE ZAHL

87 229

Personen bezogen 2015 erstmals eine AHV-Rente, 86,6% mit Erreichen des gesetzlichen Rentenalters, 8,8% davor. Mit 38 910 Personen wies die berufliche Vorsorge (BV) nur halb so viele Neurentner aus wie die AHV. Davon bezogen 45,7% die Rente mit und 46,1% vor Erreichen des gesetzlichen Rentenalters. 47 938 BV-Versicherte liessen sich 2015 Kapital auszahlen. 39% der Kapitalbezüge fielen auf Personen, die im Jahr der Auszahlung das gesetzliche Rentenalter erreichten, 41,5% tätigten einen Vorbezug. Während 2015 das Geschlechterverhältnis bei den Altersleistungen der AHV relativ ausgeglichen war, bezogen mit einem Anteil von gut 60% vergleichsweise mehr Männer eine Leistung aus der BV.

www.bfs.admin.ch: Neurentnenstatistik 2015. Definitive Resultate im Überblick (Neuenburg, 6.10.2017).

VOR 15 JAHREN

Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung

Am 1.2.2003 setzte der Bundesrat das befristete Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung in Kraft und brachte damit die sog. Anstossfinanzierung zur Schaffung familienexterner Betreuungsplätze in Gang. Um die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit zu fördern, gewährt der Bund für die Schaffung von neuen Betreuungsplätzen in Kindertagesstätten und schulergänzenden Einrichtungen während zwei bzw. drei Jahren Finanzhilfen. Bis Ende November 2017 hat er so die Schaffung von 56700 Plätzen mit insgesamt 366,8 Mio. Franken unterstützt.

Nach zwei Verlängerungen läuft die Anstossfinanzierung am 31.1.2019 aus. Hingegen hat das Parlament am 16.6.2017 die Einführung von zwei neuen Förderinstrumenten beschlossen und dazu einen Verpflichtungskredit von 100 Mio. Franken bereitgestellt. Der Bund kann während fünf Jahren Kantone und Gemeinden unterstützen, die mit einer Erhöhung der kantonalen und kommunalen Subventionen die Betreuungskosten der Eltern senken. Zudem kann er Beiträge an Projekte leisten, die das Betreuungsangebot besser an die Bedürfnisse der Eltern anpassen.

AGENDA

Globalbudget in der Krankenversicherung

Eignet sich das Globalbudget, um die Kosten in der obligatorischen Krankenversicherung unter Kontrolle zu bringen? Die Tagung geht der Frage nach, wer ein solches Budget wie festlegen und welchen Leistungsbereich es umfassen müsste, welche Folgen es auf das System und seine Akteure hätte und ob es Alternativen dazu gibt.

28.2.2018, Swissôtel Zürich; www.irp.unisg.ch

5. Int. Konferenz zu Arbeit, Beschäftigung und Eingliederungs- management

Der demografische Wandel, die Digitalisierung und der Fachkräftemangel verändern die Arbeitsgesellschaft. An der Konferenz werden der aktuelle Umbruch und seine Folgen für die Beschäftigung und das Eingliederungsmanagement diskutiert.

25. Januar 2018, Fachhochschule Nordwestschweiz, Olten; www.fhnw.ch/de/weiterbildung/soziale-arbeit

KURZ NOTIERT

Korrigendum

Leider haben wir in unserer letzten Ausgabe auf Seite 26 die Funktionen von Marc Gilgen und Adrian Studer verwechselt. Beim Vorsitzenden der Geschäftsleitung beco Berner Wirtschaft handelt es sich um Adrian Studer. Marc Gilgen leitet den Geschäftsbereich Arbeitsvermittlung und ist Mitglied der Geschäftsleitung. Wir bitten um Entschuldigung.

Assistenzbeitrag der IV wird ge- schätzt

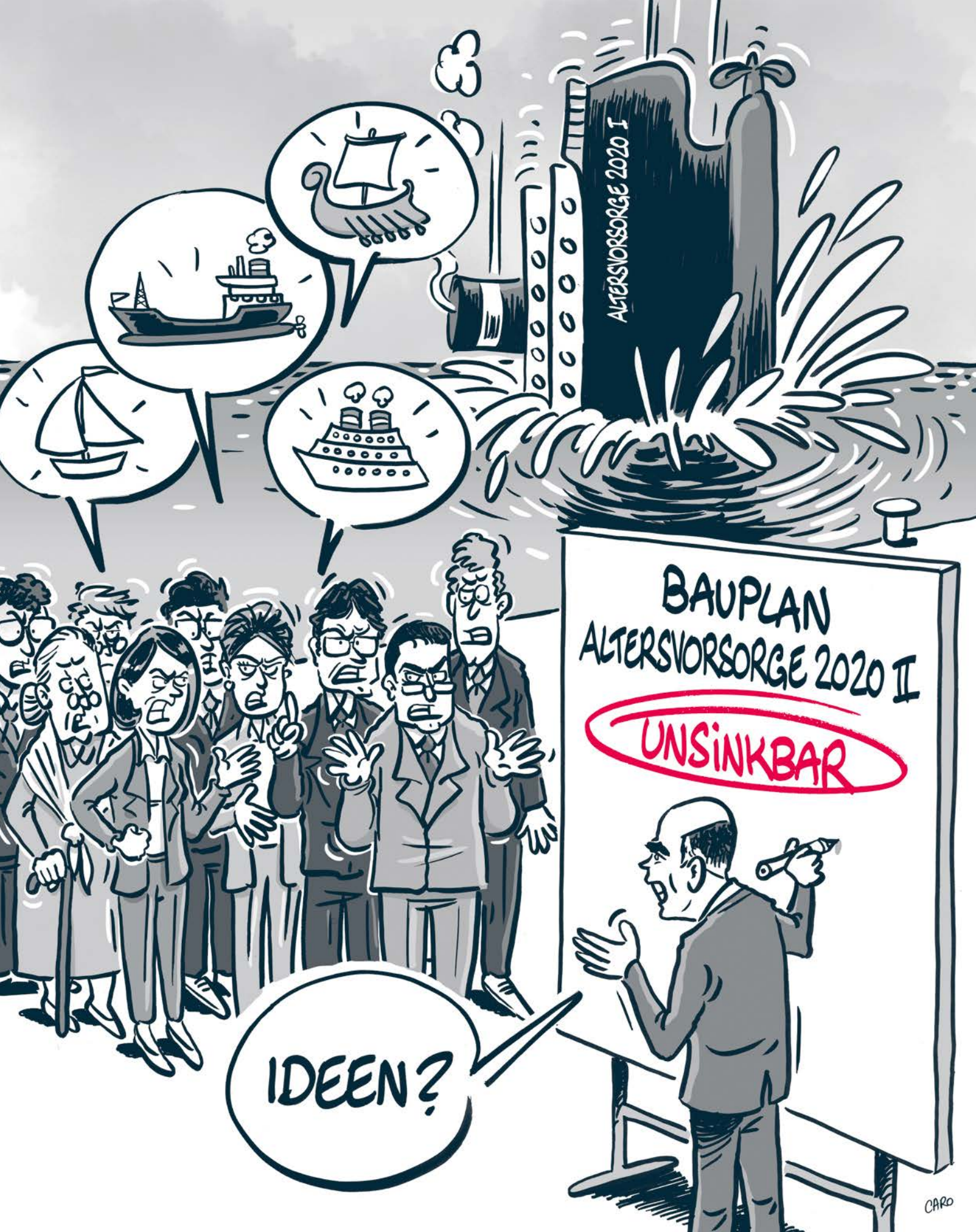
Die Schlussevaluation des Assistenzbeitrags bestätigt die hohe Zufriedenheit der meisten 2171 Bezügerinnen und Bezüger. Insbesondere bei den Minderjährigen haben über 80 Prozent der Eltern festgestellt, dass sich die Lebensqualität ihres Kindes verbessert hat. Obschon die Belastung in vielen Fällen nach wie vor hoch ist, hat der Assistenzbeitrag für eine klare Mehrheit der Befragten eine entlastende Wirkung auf Familie und Umfeld. Die Nachfrage liegt einiges unter den erwarteten 3000 Bezügerinnen und Bezüger, steigt allerdings kontinuierlich an.

www.bsv.admin.ch > Publikationen & Service > Forschung und Evaluation > Forschungspublikationen

SILC: Sozialtransfers reduzieren Armut wesentlich

Zu den Sozialtransfers gehören die Taggelder der ALV, Familienzulagen, Alimentenbevorschussung, Krankentaggelder, IV-Renten, EL, Ausbildungsstipendien, Wohnbeihilfen, Prämienverbilligungen und karitative Leistungen, im weiteren Sinn auch die Alters- und Hinterlassenenrenten der 1. und 2. Säule. Ohne Sozialtransfers wäre die Armutsquote mehr als doppelt so hoch. Bei Haushalten mit sehr jungen oder vielen Kindern geht die Armutsquote besonders stark zurück. Personen mit geringer Schulbildung und ungenügender Integration in den Arbeitsmarkt sowie Einelternhaushalte sind sowohl vor als auch nach Sozialtransfers besonders häufig von Armut betroffen.

www.bfs.admin.ch > 20 – Wirtschaftliche und soziale Situation der Bevölkerung



BAUPLAN
ALTERSVORSORGE 2020 II

UNSINKBAR

IDEEN?

ALTERSVORSORGE 2020 I

CARO

IMPRESSUM

Publikationsdatum

15. Dezember 2017

Herausgeber

Bundesamt für Sozialversicherungen

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.

Übersetzungen

Sprachdienst des BSV

Redaktionskommission

Jérémie Lecoultré, Marco Leuenberger,

Katharina Mauerhofer, Stefan Müller,

Robert Nyffeler, Michela Papa, Nicole Schwager

Abonnemente und Einzelnummern

Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL)

3003 Bern

Verkauf Bundespublikationen

verkauf.abo@bbl.admin.ch (Abonnemente)

www.bundespublikationen.admin.ch

(Einzelnummer)

Internet

www.soziale-sicherheit-chss.ch

Twitter: @SozSicherheit

Copyright

Nachdruck von Beiträgen erwünscht;
nur mit Zustimmung der Redaktion

Auflage

Deutsche Ausgabe 2200

Französische Ausgabe 1070

Abonnementspreise

Jahresabonnement (4 Ausgaben): Fr. 35.–
inkl. MwSt., Einzelheft Fr. 9.–

Vertrieb

BBL

Gestaltung

MAGMA – die Markengestalter, Bern

Satz und Druck

Cavelti AG, Gossau

Wilerstrasse 73, 9201 Gossau SG

318.998.4/17d

