

Schwerpunkt

Altersvorsorge

Familienfragen

Arme Bauernhaushalte

Familienfragen

Kinderwunsch und Kinderzahl

Soziale Sicherheit

CHSS

2/2009



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV

Inhaltsverzeichnis Soziale Sicherheit CHSS 2/2009

Editorial	65
Chronik Februar/März 2009	66
Rundschau	67

Schwerpunkt

Altersvorsorge

Wohin geht die Reise unserer Altersvorsorge?	68
Wo stehen wir heute in der Altersvorsorge? (A. Streit, BSV)	69
Rezession – Perspektiven für den Arbeitsmarkt und die Arbeitsmarktpolitik (B. Weber, SECO)	74
Mittel- und langfristige Finanzierung der AHV nicht gesichert (K. Schluep, BSV)	79
Krise der Finanzmärkte – Auswirkungen auf die finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen (J. Steiger, BSV)	85
Sanierungsmassnahmen von Pensionskassen in Unterdeckung (A. Prinz, BSV)	89
Die Vorsorgeeinrichtungen im Angesicht der Krise (C. Golliard, BSV)	92
Stabilität der beruflichen Vorsorge in Gefahr? (Ph. Rohrbach)	94

Vorsorge

Die Rechnungsergebnisse 2008 der AHV, IV und der Erwerbssersatzordnung (L. Capraro, A. Jost-Bosshardt, BSV)	100
---	-----

Familienfragen

Wenn Bauernfamilien unter dem Existenzminimum leben (S. Neukomm, R. Fluder, S. Contzen, Berner Fachhochschule)	106
Kinderwunsch und Kinderzahl – Determinanten der Geburtenrate in der Schweiz (R. Schubert, R. Steiger, ETH Zürich, S. Littmann-Wernli, BSV)	111

Invalidenversicherung

Mehr Objektivität und Effizienz durch Beschwerdevalidierungstests? (P. Ruesch, A. Meichtry, R. Schaffert, J. Kool, ZHAW)	117
--	-----

International

Europarat – hin zu mehr sozialem Zusammenhalt (E. Schnyder, BSV)	122
--	-----

Parlament

Parlamentarische Vorstösse	125
Gesetzgebung	128

Daten und Fakten

Agenda (Tagungen, Seminare, Lehrgänge)	129
Sozialversicherungsstatistik	130
Literatur	132

Besuchen Sie uns unter www.bsv.admin.ch



Altersvorsorge vor kurzfristigen und längerfristigen Herausforderungen



Anton Streit
Vizedirektor Bundesamt für
Sozialversicherungen

Blitz und Donner sind über die Finanzmärkte hinweggefegt. Der Einbruch 2008 war gewaltig und erfasste alle Märkte auf dem ganzen Globus und alle Anlagekategorien. Schliesslich geriet auch die reale Wirtschaft ins Strudeln. Defensive Formulierungen, wie beispielsweise Abschwächung der Wirtschaftsentwicklung, haben längst der Erkenntnis Platz gemacht, dass wir in einer weltweiten Wirtschaftskrise stecken. Deren Dauer und Ausmass kann aber niemand zuverlässig voraussagen.

Ein solches Gewitter bleibt nicht ohne Folgen für die finanzielle Situation unserer Sozialwerke. Eine erste Analyse hat das Bundesamt für Sozialversicherungen bereits im November 2008 erstellt. In dieser Ausgabe der CHSS sind nun die Auswirkungen auf die Altersvorsorge dargestellt, soweit sie bei Redaktionsschluss bereits bekannt waren.

Die Finanzkrise hat die Pensionskassen mit voller Wucht getroffen und einen grossen Teil der in guten Zeiten vorausschauend angesammelten Wertschwankungsreserven zunichte gemacht. Rund 57 Prozent aller Vorsorgeeinrichtungen – dies zeigen Umfrageergebnisse und

auf Kennzahlen beruhende Schätzungen – dürften sich Ende März 2009 in Unterdeckung befunden haben. Die Liquidität der Vorsorgeeinrichtungen ist damit zwar nicht gefährdet. Eine grosse Anzahl von Kassen wird aber zu Sanierungsmassnahmen greifen müssen, um das Gleichgewicht mittelfristig wieder herzustellen. Das notwendige Instrumentarium ist im BVG vorgesehen.

In der AHV ist das Anlagevermögen aufgrund des Umlageverfahrens rund 25-mal kleiner als in der 2. Säule. Die direkten Auswirkungen der Finanzmarktkrise sind deshalb viel geringer, die Verluste auf den Anlagen führten aber 2008 dazu, das positive Ergebnis der Versicherungstätigkeit in ein deutlich negatives Betriebsergebnis zu verwandeln. Während die Finanzmarktergebnisse als punktuelle Ausschläge in positiver oder negativer Richtung nicht überbewertet werden dürfen, steht in der AHV die Frage im Raum, wie stark die Wirtschaftskrise in den nächsten Jahren auf die Löhne und damit auf die Beitragseinnahmen drückt.

Bei all den verständlichen Sorgen um die nächste Zukunft unserer Sozialwerke dürfen wir die grundsätzlichen längerfristigen Aspekte nicht aus den Augen verlieren. Strukturell vorhandene oder infolge der demografischen Alterung drohende Defizite müssen mit rechtzeitigen Reformen beseitigt werden. Blindes Vertrauen auf hohes Wirtschaftswachstum oder auf Traumrenditen an den Finanzmärkten ist keine valable Alternative. Eine erste Gelegenheit zum Handeln bietet sich in der 1. Säule mit einem Ja zur Zusatzfinanzierung in der IV und mit einem Reformschritt in der 11. AHV-Revision. In der 2. Säule können die Leistungen mit einer schrittweise umgesetzten Senkung des Umwandlungssatzes längerfristig gesichert werden. All dies lohnt sich, denn unsere Altersvorsorge steht fest verankert auf drei Säulen und kann auf Werte zurückgreifen, die sich während Jahrzehnten bewährt haben.

Publikation: Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung. Eine Bestandesaufnahme der EKFF

In der Schweiz fehlen gemäss Schätzungen Betreuungsangebote für rund 120 000 Kinder. Die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF) fordert deshalb in ihrer neuen Publikation einen massiven Ausbau der familien- und schulergänzenden Betreuungsangebote. Gleichzeitig wehrt sich die EKFF dagegen, dass bei der Qualität Abstriche gemacht werden. Die EKFF setzt sich dafür ein, dass die Koordination zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden verbessert und die Kindertagesstätten zu Bildungsinstitutionen weiter entwickelt werden. Die Publikation liefert erstmals eine Bestandesaufnahme zum Thema «Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung» in der Schweiz und enthält abschliessend Empfehlungen der EKFF an die politischen Behörden.

Aktualisierte Finanzperspektiven für die AHV

Der Bundesrat hat den Bericht «Aktualisierung der Berechnungsgrundlagen zur Erstellung von Perspektivrechnungen in der AHV» verabschiedet. Damit erfüllt er ein Postulat von Nationalrat Louis Schelbert aus dem Jahr 2007. Die neuen AHV-Perspektiven basieren auf einem verfeinerten Berechnungsmodell, das die Erfahrungen der letzten Jahre berücksichtigt und auf den neuesten Annahmen zur Entwicklung der Wirtschaft. Sie bestätigen: Auch im optimistischeren von drei Szenarien ändert sich nichts daran, dass die mittel- und langfristige Finanzierung der AHV nicht gesichert ist. (Vgl. dazu den Artikel auf Seite 79)

Ein Jahr 5. IV-Revision: Strukturelle Reform auf gutem Weg, Zusatzfinanzierung dringend nötig

Die Zahl der Neurenten in der Invalidenversicherung hat 2008 nochmals um rund 6 Prozent abgenommen. Die IV gewährt heute fast 40 Prozent weniger neue Renten als im Jahr 2003, dem Jahr, bevor die positive Trend-

wende eingeleitet wurde. Als Folge dieser Entwicklung hat auch der Rentenbestand weiter abgenommen. Gleichzeitig haben sich die neuen Massnahmen der 5. Revision im ersten Jahr bewährt. Trotz dieser erfreulichen Entwicklung musste die IV 2008 ein Defizit von etwas mehr als 1,3 Milliarden Franken hinnehmen, ihre Schulden bei der AHV stiegen auf rund 13 Milliarden. AHV und IV sind demnach weiterhin dringend auf die vorübergehende Zusatzfinanzierung angewiesen.

Anhörung zum Familienzulagenregister

Mit einem Familienzulagenregister will der Bund dafür sorgen, dass für das gleiche Kind Zulagen nicht mehrfach bezogen werden können und dass der administrative Aufwand bei der Abklärung des Anspruchs auf die Zulagen vermindert wird. Das Register soll am 1. Januar 2011 in Betrieb genommen werden. Das Eidgenössische Departement des Innern hat die Anhörung zur entsprechenden Gesetzesänderung eröffnet. Sie dauert bis zum 8. Mai 2009.

Substanzielle Rabatte auf die Hörgerätepreise in Aussicht gestellt

Ein neuer Tarifvertrag zwischen IV/AHV und der Hörgerätebranche soll den Sozialversicherungen auf den Hörgerätepreisen einen Rabatt von 40 Prozent gewähren. Darauf haben sich die Hörgerätebranche und das Bundesamt für Sozialversicherungen BSV geeinigt. In einer Absichtserklärung haben die Parteien vereinbart, den neuen Tarifvertrag bis Ende April abzuschliessen, damit er 2010 in Kraft gesetzt werden kann.

Negatives Anlageresultat zieht das Jahresergebnis der AHV in die roten Zahlen

Die AHV schliesst das Jahr 2008 mit einem Betriebsverlust von 2286 Millionen Franken ab. Das Umlageergebnis, welches die Versicherungstätigkeit widerspiegelt, war mit 2046 Millionen besser als im Vorjahr. Das im Vergleich zum Vorjahr stark negative Anlageergebnis verursachte den Betriebsverlust und ist auf die schwierigen Marktverhältnisse zurückzuführen. Das Umlageergebnis der IV ist mit -1017 Millionen deutlich negativ, allerdings kann wiederum eine Verbesserung verzeichnet werden. Die höheren Zinsen auf den Verlustvortrag verringern diesen Effekt im ordentlichen Betriebsergebnis der IV. Die EO weist ein schlechteres Umlageergebnis aus. Ihr Anteil am Anlageresultat erhöht den Betriebsverlust markant. (Vgl. dazu den Artikel auf Seite 100)

Erste Erkenntnisse zu den Übergängen in den Sozialversicherungssystemen

Arbeitslosenversicherung, Invalidenversicherung und Sozialhilfe bieten ein soziales Auffangnetz für eine sehr breite Bevölkerungsschicht: In einem Beobachtungszeitraum von drei Jahren bezogen nicht weniger als 20 Prozent der Wohnbevölkerung im erwerbsfähigen Alter eine Leistung eines dieser Sozialwerke. Die Behauptung, viele Hilfesuchende würden zwischen diesen Sozialwerken hin und her geschoben, ist falsch. Das zeigt eine Studie im Rahmen des Forschungsprogramms zur Invalidenversicherung (FoP-IV), mit der erstmals die Wechselbeziehungen zwischen IV, ALV und Sozialhilfe beschrieben und gemessen wurden.

Rekordwachstum der Bevölkerung im Jahr 2008

Ende 2008 belief sich die Zahl der ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz auf 7 700 200 Personen. Gemäss den vorläufigen Ergebnissen des Bundesamtes für Statistik (BFS) bedeutet dies eine Zunahme um 106 700 Personen oder 1,4 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Damit wurde der stärkste jährliche Bevölkerungsanstieg seit 1963 verzeichnet.

menbereichen: Dies bieten umfassend das Statistische Jahrbuch der Schweiz 2009 und in knappem Überblick die gleichzeitig neu aufgelegte Taschenstatistik der Schweiz 2009 des Bundesamtes für Statistik (BFS). Beide Publikationen weisen mit zahlreichen Hinweisen ins Webportal «Statistik Schweiz» mit seinen laufend aktualisierten Informationen.

Schweizerischen Gesundheitsbefragung 2007 des Bundesamtes für Statistik (BFS) hervor. Im Vergleich zu früheren Befragungen ist der Wert angestiegen. 1992 lag er noch bei 38 Prozent. Lang dauernde gesundheitliche Probleme und Krankheiten zeigen sich überwiegend bei älteren Menschen. 48 Prozent der Befragten ab einem Alter von 75 Jahren sind davon betroffen. Das zeigt sich auch in einer stärkeren Nutzung der Gesundheitsdienste durch diese Altersgruppe.

Das statistische Referenzwerk in neuer Ausgabe

Unsere Lebenswelt statistisch erschlossen und dargestellt in 21 The-

Steigender Medikamentenkonsument der Schweizer Bevölkerung

Fast jede oder jeder Zweite in der Schweiz nimmt über einen Zeitraum von sieben Tagen mindestens ein Medikament ein. Dies geht aus der

CHSS-Einbinde-Aktion: Lassen Sie Ihre «Soziale Sicherheit» einbinden!

Das Atelier du livre in Bern führt erneut eine Einbindeaktion für die CHSS zu günstigen Konditionen durch (Einband in rotem Leinen mit schwarzer Rückenprägung).

Die Preise

- | | | | |
|--|------------------|--|------------------|
| • Einband für Jahrgänge 2007/2008 (Doppelband) inkl. Einbinden | Fr. 29.70 | • Einbinden älterer Jahrgänge (1 oder 2 Jahrgänge) pro Einband | Fr. 31.35 |
| • Einband für 1 Jahrgang (2007, 2008) inkl. Einbinden | Fr. 27.60 | • Einbanddecke ohne Binden für 1 oder 2 Jahrgänge | Fr. 16.80 |

Die Preise verstehen sich ohne MWST, Porto und Verpackung. **Für die Einbindeaktion sollten die kompletten Jahrgänge der Zeitschrift bis Ende Mai 2009 an die Buchbinderei gesandt werden.** Die gebundenen Hefte werden Ende Juli 2009 zurückgeschickt. Verwenden Sie bitte für Ihren Auftrag eine Kopie dieses Talons.

Wir senden Ihnen die Hefte folgender Jahrgänge

Ältere Jahrgänge 2006 2007 2008

Wir wünschen

Einbinden in Zweijahresband für Jahrgänge Einbinden in Einjahresband für Jahrgänge

Wir bestellen

Einbanddecken für die Jahrgänge

Adresse

Name Vorname

Strasse PLZ/Ort

Datum/Unterschrift

Einsenden an: Schumacher AG, Atelier du livre, Dorngrasse 12, 3007 Bern, Telefon 031 371 44 44

Wohin geht die Reise unserer Altersvorsorge?



Foto: Christoph Wider

Auf drei Säulen steht unsere Altersvorsorge: auf der AHV mit dem Ziel der Existenzsicherung, auf der beruflichen Vorsorge, um den gewohnten Lebensstandard beizubehalten und auf der gebundenen Selbstvorsorge, die auf die individuelle Eigenverantwortung abstellt. Anpassungen an die Realität, an sich ändernde Arbeits- und Lebensgewohnheiten und Anpassungen an die demografische Alterung der Bevölkerung erfordern Handlungsbedarf. Unter welchen Voraussetzungen und mit welchem Instrumentarium sich die 1. und 2. Säule weiterentwickeln, lesen Sie im Schwerpunkt.

Wo stehen wir heute in der Altersvorsorge?

Unsere Altersvorsorge beruht auf drei Säulen und ist in unserer Gesellschaft fest verankert. Die AHV dient der Existenzsicherung und baut als generelle Volksversicherung auf Solidarität. Die berufliche Vorsorge mit der Zielsetzung der Fortführung der gewohnten Lebenshaltung ist obligatorisch für Arbeitnehmende und überlässt den Sozialpartnern einen riesigen Gestaltungsspielraum. Ergänzt wird das System durch die gebundene Selbstvorsorge, die auf die individuelle Eigenverantwortung abstellt. Als Handlungsbedarf werden in der AHV die Anpassung der Leistungen an Änderungen der Gesellschaft, die finanzielle Sicherung im Hinblick auf die Herausforderung der demografischen Alterung der Bevölkerung und das Prüfen von stabilisierenden, selbstregulierenden Massnahmen genannt. In der 2. Säule besitzt die Bewältigung der Folge der Finanzkrise und die Festsetzung realistischer Leistungsparameter insbesondere des Umwandlungssatzes erste Priorität, und auch die Stärkung der Reputation der 2. Säule (Massnahmen betreffend Corporate Governance) und immer mehr auch internationale Fragestellungen sind weitere Themen der nächsten Zukunft.



Anton Streit
Bundesamt für Sozialversicherungen

Entstehung und Entwicklung der Altersvorsorge

Wir leben heute in einem Sozialstaat und haben uns daran gewöhnt, Beiträge für die Altersvorsorge zu bezahlen. Wir haben keine Bedenken, nach der Pensionierung Leistungen zu beziehen. Dies war nicht immer so.

Die Fabrikarbeiter des 19. Jahrhunderts arbeiteten, bis es nicht mehr ging, und trotzdem drohte im Alter das Armenhaus. Die Altersvorsorge ist eine segensreiche Erfindung der modernen Geschichte. Der Aufbau erfolgte nicht auf einmal, im Gegenteil: Die Entwicklung hat sich in unserem Land langsam vollzogen. Das Bundesrecht wurde nicht in den luftleeren Raum gebaut. Es galt, auf die bestehenden Einrichtungen Rücksicht zu nehmen, hatten doch fortschrittliche Arbeitgeber und innovative Arbeitnehmende das Heft in der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts in die Hand genommen und Unterstützungskassen errichtet, die sich im Verlauf der Zeit zu modernen, versicherungstechnisch geführten Vorsorgeeinrichtungen entwickelten.

Im Bundesrecht verankert wurde die Altersvorsorge 1925. Damals stimmte das Volk dem Verfassungsgrundsatz für die Errichtung einer Alters- und Hinterlassenenversicherung zu und gab dem Bund auch die Befugnis, auf einen späteren Zeitpunkt eine Invalidenversicherung einzuführen. Der Weg zur Umsetzung erwies sich als dornenvoller Weg: 1931 scheiterte ein Gesetzesentwurf an der Volksabstimmung. Erst 23 Jahre nach der Verfassung, 1948, konnte der Grundsatz der bundesrechtlichen Altersvorsorge mit dem Inkrafttreten des AHV-Gesetzes realisiert werden. Ein gutes weiteres Jahrzehnt dauerte es, bis 1960 die Invalidenversicherung eingeführt wurde.

Das 3-Säulenprinzip wurde im Bundesrecht erst viel später «salonfähig». Vorgestellt wurde diese Idee vor grossem Publikum an der nationalen Landesausstellung 1964 in Lausanne. 1972 wurde das 3-Säulenprinzip in der Verfassung verankert. Auch hier benötigte die gesetzliche Umsetzung viel Zeit. 1985, also 13 Jahre nach der Verfassungsbestimmung, wurde das Obligatorium der 2. Säule eingeführt und damit wichtige Lücken in der bis anhin freiwilligen beruflichen Vorsorge geschlossen. Seit diesem Zeitpunkt wird auch die 3. Säule, die gebundene Selbstvorsorge 3a, steuerlich begünstigt.

Wo stehen wir heute?

Unsere Standortbestimmung nahmen wir schrittweise vor. Auf die Analyse der drei Säulen im Einzelnen erfolgt eine Gesamtbeurteilung über das 3-Säulenprinzip.

Fixpunkte der AHV

Volksvorsicherung für alle

Die AHV ist eine Volksversicherung, jeder Erwachsene trägt seinen Teil zur Finanzierung der AHV bei. Nicht nur die Arbeitnehmenden entrichten zusammen mit den Arbeitgebern Beiträge, auch die Selbstständigerwerbenden leisten ihren Obolus (wo-

bei mit der sinkenden Beitragsskala Rücksicht auf die finanziellen Möglichkeiten genommen wird).

Besonders erwähnenswert ist aber der Umstand, dass Arbeitslose auf den Taggeldern der Arbeitslosenversicherung Beiträge entrichten (wobei Arbeitslose und Arbeitslosenversicherung je die Hälfte des Beitrages bezahlen) und auch Nichterwerbstätige in Abhängigkeit von ihren sozialen Verhältnissen (Renteneinkommen und Vermögen) nicht von Beiträgen verschont werden. Aber auch damit ist der Erfindungsreichtum, Gelder einzukassieren, noch nicht gestillt: Auch AltersrentnerInnen mit Erwerbseinkommen entrichten weiter ihren Beitrag (wobei heute noch ein Freibetrag gewährt wird).

Mit anderen Worten, wir haben in der AHV eine sehr umfassende Beitragspflicht, es gibt auch nicht wie in vielen ausländischen Systemen Schichten oder Berufsgruppen, die Privilegien geniessen oder einer Versicherungsunterstellung mit der Mitgliedschaft in einem Sonderregime ausweichen können. Dies ermöglicht dann im Gegenzug auch eine umfassende Leistungsgewährung.

Wir tun gut daran, auch in Zukunft keine Einbrüche in dieses System zuzulassen. Insbesondere ist der Idee, auf Taggeldern der Arbeitslosenversicherung künftig keine Beiträge mehr zu erheben, um so den Arbeitslosen (wegen der damit verbundenen drohenden Rentenkürzung) den Anreiz auf Jobsuche zu erhöhen, dringend eine Absage zu erteilen.

Ebenso ist der Tendenz Einhalt zu gebieten, immer mehr Bezüge, die wirtschaftlich mit dem Arbeitsverhältnis zusammenhängen, vom massgebenden Lohn auszunehmen und darauf keine Beträge mehr zu erheben. Insbesondere entspricht die Folgerung, wonach kein Beitrag zu erheben sei, wenn der Lohn nicht durch den Arbeitgeber selbst, sondern durch einen Dritten ausbezahlt wird, nicht der Logik der AHV.

Der Solidarität verpflichtet

Die Solidarität in der AHV ist äusserst vielfältig.

- Wie bei jedem System, das im Umlageverfahren finanziert wird, steht die Solidarität zwischen den Generationen im Vordergrund.
- Äusserst ausgeprägt ist auch die Solidarität zwischen den Einkommen, eine starke Solidarität der höheren Einkommen zugunsten der tieferen Einkommen. Wer erwerbsfähig ist, zahlt auf dem ganzen Erwerbseinkommen seine Beiträge an die AHV, eine obere Begrenzung gibt es nicht, selbst wenn das Erwerbseinkommen ein Mehrfaches dessen beträgt, was für das Erreichen der Maximalrente nötig wäre. Wenn heute über unverhältnismässige Lohnbezüge geklagt wird (sei es nun über variable Lohnanteile oder über Boni), verbleibt der Bevölkerung immerhin der Trost, dass dann das Volkswerk AHV auch etwas profitiert. Eine Minimalrente wird andererseits garantiert, die für

eine alleinstehende Person heute bei vollständiger Versicherungsdauer 1140 Franken pro Monat beträgt, auch wenn nur bescheidene Beiträge geleistet werden konnten.

- Das Versicherungsprinzip wird auch sonst mit kräftigen Korrekturen durch das Prinzip der Solidarität ergänzt. So werden z.B. während der Ehejahre die Einkommensgutschriften je zur Hälfte den beiden Ehegatten zugeteilt (wir nennen diesen Vorgang Splitting), unabhängig davon, wer wie viele Beiträge geleistet hat. Und Erziehungs- und Betreuungsgutschriften erhöhen die angerechneten Einkommen.

Auch hier ist vor einer Kehrtwendung zu warnen:

- Die Forderung, wonach die Einkommensobergrenze, ab der die Beiträge nicht mehr rentenbildend sei, abgeschafft werden soll, würde zwar die Koppelung zwischen Beiträgen und Leistungen (Stichwort Versicherungsprinzip) stärken, aber den Grundgedanken der solidarischen AHV erschüttern.
- Andererseits würde der Ruf nach einer Einheitsrente in der AHV das Versicherungsprinzip völlig negieren (der Charakter von Versicherungsbeiträgen ginge verloren) und dabei z.B. Personen, die sich freiwillig auf eine Teilzeitarbeit beschränken, unverhältnismässig bevorzugen.

Die AHV wird mit einer gut funktionierenden Infrastruktur von Ausgleichskassen umgesetzt

Ohne die zuverlässige Arbeit der Ausgleichskassen wäre das grosse Sozialwerk der AHV nicht zu realisieren gewesen. Heute verlassen wir uns auf die Leute an der Front, die für eine reibungslose Durchführung besorgt sind und z.B. mit einer rechtzeitigen und richtigen Auszahlung der Leistungen für viel Goodwill für die AHV sorgen. Es ist dann auch nicht erstaunlich, dass das Know-how der Ausgleichskassen für zahlreiche weitere übertragene Aufgaben ausserhalb der AHV genutzt wird.

- Dies verpflichtet den Gesetzgeber bei Reformen auch immer auf die Umsetzbarkeit der vorgesehenen Neuerungen zu achten.

Handlungsbedarf in der AHV

Zehn Revisionen der AHV haben bewiesen, dass Umstellungen, Reformen möglich sind. Während die ersten acht Revisionen hauptsächlich Aufbau- und Ausbauschritte waren, standen in der 9. Revision die Konsolidierung (Einführung des Mischindex, Wiedereinführung der Beitragspflicht für Personen im Rentenalter) und in der 10. Revision Anpassungen an den gesellschaftlichen Wandel (Splitting, Angleich des Rentenalters der Frau an dasjenige des Mannes, Einführung der Witwerrente usw.) im Vordergrund.

Betreffend dem künftigen Handlungsbedarf ist daran zu erinnern, dass die befristete Zusatzfinanzierung in der IV erste Priorität hat, weil die Stabilität der gesamten ersten Säule nicht gefährdet werden darf.

Anpassung an die Realität, an sich ändernde Arbeits- und Lebensgewohnheiten

Vor dem Hintergrund der sich ändernden Lebens- und Arbeitsgewohnheiten, aber auch vor dem Hintergrund der engeren Ressourcen, die der AHV in Zukunft zur Verfügung stehen werden, müssen Leistungen längerfristig hinterfragt und optimiert werden. Mittelfristig wird man deshalb kaum darum herum kommen, die heutigen Anspruchsvoraussetzungen für die Hinterlassenenleistungen zu hinterfragen. Die heutige Gesetzgebung beruht noch auf der traditionellen Aufgabenverteilung mit dem Mann als «Ernährer der Familie», während die Frau ihre Berufstätigkeit stark einschränkt oder sie aufgibt und sich hauptsächlich um Kinder und Haushalt kümmert. Der sich durch den gesellschaftlichen Wandel ergebende Erneuerungsbedarf soll hier in nächster Zeit mit einem Forschungsprojekt näher analysiert werden. Dieses soll näher Aufschluss geben, in welcher wirtschaftlichen Situation sich Witwen, Witwer und Waisen befinden. Es werden dazu umfangreiche Steuer- und Rentendaten ausgewertet.

Wir können davon ausgehen, dass heute viele Personen bei guter Gesundheit und voller Energie 65-jährig werden. Der Trend zu einem immer früheren Rentenbeginn muss gebrochen werden. Mit der Flexibilisierung des Rentenaufschubs und der Möglichkeit zur Rentenaufbesserung für über 65-jährige Erwerbstätige macht die neuere Fassung der 11. AHV-Revision, die das Parlament derzeit prüft, bereits einen ersten Schritt in diese Richtung.

Anpassungen an die demografische Alterung der Bevölkerung

Die demografische Entwicklung ist gekennzeichnet durch eine zunehmende Lebenserwartung und durch eine Abnahme oder Stagnation der Geburten. Mit einer starken Veränderung des Altersaufbaus der Bevölkerung ist deshalb zu rechnen. Während man 1970 noch 4,3 Beitragszahlende für eine rentenbeziehende Person zählte, ist diese Zahl heute auf 3,7 gefallen. Aller Wahrscheinlichkeit nach müssten im Jahre 2035 2,1 Beitragszahlende für die Finanzierung einer Rente aufkommen.

Es gilt, sich auf diese grosse Herausforderung einzustellen. Um das finanzielle Gleichgewicht zu erhalten, ist nachhaltiges Planen verlangt. Gilt es doch, die finanziellen Folgen gerecht zu verteilen und diese nicht einseitig der jungen Generation aufzubürden und nicht alles auf die Schultern der Beitragszahlenden abzuwälzen.

Prüfen von stabilisierenden, selbstregulierenden Massnahmen

Bereits in der 11. AHV-Revision schlägt der Bundesrat als stabilisierende Massnahme vor, dass die Erhöhung der Rente vom Vermögensstand des AHV-Fonds abhängt. Weitergehende selbstregulierende Mechanismen, wie sie schon im mehreren Ländern, z.B. auch in Schweden, zur Anwendung gelangen, sind näher anzusehen. Dort hängt die Leistungshöhe von der wirtschaftlichen und demografischen Entwicklung ab; in einem solchen System würde die heutige Diskussion um zu optimistische oder zu pessimistische Szenarien an Bedeutung verlieren.

Fixpunkte der 2. Säule

Bundesobligatorium und kollektive Gestaltung des Überobligatoriums

Die berufliche Vorsorge ist für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer obligatorisch. Vom Obligatorium ausgenommen sind im Grundsatz einzig Personen, die einen Mindestjahreslohn von Fr. 20 520 nicht erreichen. Das Bundesrecht setzt als Rahmen einen minimalen Beitrags- und Leistungsstandard und schreibt auch vor, dass der Beitrag des Arbeitgebers mindestens gleich hoch ausfällt, wie die gesamten Beiträge seiner Arbeitnehmenden.

Jeder Arbeitgeber errichtet mit seinen Arbeitnehmenden eine Vorsorgeeinrichtung oder schliesst sich, insbesondere als Klein- oder Mittelunternehmer, einer Vorsorgeeinrichtung an. Der Versicherungsplan, der weit über das obligatorische Minimum hinaus gehen kann, wird vom obersten Organ jeder Vorsorgeeinrichtung festgelegt, ist dann aber im Rahmen des Versichertenkollektivs für alle verbindlich. Das Bundesobligatorium wird so ergänzt durch ein Obligatorium auf der Ebene der Vorsorgeeinrichtung unter paritätischer Führung der Sozialpartner.

Es ist zu hoffen, dass der Trend zur stärkeren Individualisierung, der Trend, die Risiken voll auf das Individuum zu übertragen, rechtzeitig gebremst werden kann, und dass die Stärken der kollektiven Finanzierung (das Kollektiv besitzt grössere Risikofähigkeit und bessere Möglichkeit als der Einzelne) gewahrt bleiben können. Nur so behält die 2. Säule ihren Stellenwert und wird nicht zwischen der 1. und 3. Säule aufgerieben.

- Das vor einigen Jahren stark diskutierte Modell der freien Pensionskassenwahl gäbe dem ohnehin schon vorhandenen Trend zur stärkeren Individualisierung einen zusätzlichen Schub und würde die Risiken voll auf die Individuen übertragen. Eine über das vorgeschriebene Minimum hinausgehende Solidarität zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmenden würde ent-

fallen, der Wettbewerb zwischen den Anbietern würde die Werbekosten massiv steigen lassen.

- Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass in Staaten, wo die Versicherten aufgrund fehlender Garantien grosse Verluste erlitten haben (z.B. in den USA), nun anders als in früheren Jahren weniger die Betonung des Individuums und die persönliche Entscheidungsfreiheit im Zentrum der Überlegungen steht, sondern vielmehr, wie Risiken kollektiv getragen und das einzelne Individuum besser geschützt werden kann.

Grosser Spielraum für das oberste Organ

Der Gestaltungsspielraum in der beruflichen Vorsorge ist enorm. Es gibt freistehende Einfamilienhäuser (Kassen für die Versicherten einer Unternehmung), Gemeinschaftssiedlungen (Gemeinschaftseinrichtungen für die Versicherten eines Verbandes, Konzernstiftungen) und Wohnblocks (Sammleinrichtungen mit verschiedenen Vorsorgewerken), vgl. Grafik G1. Die Art der Risikodeckung reicht von autonomen Pensionskassen ohne Rückversicherung, die die gesamten Risiken selbst tragen, bis zu Kollektivversicherungen, die alle Risiken durch eine Lebensversicherungsgesellschaft abdecken. Es gibt Leistungs- und Beitragsprimatkassen und bezüglich Leistungsniveau Fertighäuser, Mittelstandshäuser und Luxusvillen. Immer aber haben die Versicherten ein Dach über dem Kopf, Absicherungen verschiedenster Art (Mindestzinssatz und Mindestumwandlungssatz im Obligatorium, Prinzip der vollen Freizügigkeit und das Fangnetz des Sicherheitsfonds) lassen die Versicherten nicht schutzlos dastehen.

- Jede Regulierung hat auf die Vielfalt der Vorsorgewelt Rücksicht zu nehmen.
- Jede Vorsorgeform hat ihre Vor- und Nachteile genauso wie eine konservative Anlagestrategie gegenüber einer risikoreicheren Strategie je nach Anlagesituation an den Finanzmärkten kurzfristig bessere oder schlechtere Resultate bringt. Toleranz zwischen den verschiedenen Vorsorgewerken ist hier kein schlechter Ratgeber. Grabenkämpfe zwischen Kassentypen (Leistungsprimat/Beitragsprimat), zwischen Pensionskassen und Lebensversicherern, zwischen autonomen Pensionskassen und vollversicherten Sammleinrichtungen helfen uns hier nicht weiter.

Weiterentwicklung in der 2. Säule

Die bundesrechtliche Regulierung der 2.Säule entwickelte sich in den letzten Jahren in beträchtlichem Ausmass. So wurde 1995 die volle Freizügigkeit beim Wechsel der Vorsorgeeinrichtung realisiert, und die 1.BVG-Revision brachte eine Verbesserung der Transparenz sowie eine Stärkung der paritätischen Führung

der Kassen. Zudem wurde durch eine Herabsetzung der Eintrittsschwelle der Versichertenkreis nochmals erweitert.

Bewältigung der Folgen der Finanzkrise

In den nächsten Jahren ist es von zentraler Bedeutung, dass die notwendigen Schritte zur Sanierung der zahlreichen unterdeckten Vorsorgeeinrichtungen mit Augenmass und situationsgerecht aber zielgerichtet an die Hand genommen werden. Das Instrumentarium möglicher Sanierungsmassnahmen ist vorhanden, es ist – falls nötig – davon Gebrauch zu machen. Ohne eine entsprechende Bereitschaft zur Sanierung im Krisenfall kann ein kollektives System letztlich nicht langfristig existieren.

Festsetzung realistischer Leistungsparameter

Die Leistungsparameter bieten im vom Staat vorgeschriebenen Zwangssparen einen wichtigen Mindestschutz, sie müssen aber realistisch festgesetzt werden. Während der Mindestzins kurzfristig immer wieder der Entwicklung am Finanzmarkt angepasst werden kann, ist der Umwandlungssatz langfristiger Natur, gilt doch der Satz für die ganze Laufdauer der Rente. Die vorgesehene und mit einem Referendum bekämpfte schrittweise Senkung des Mindestumwandlungssatzes auf 6,4 Prozent ist notwendig, weil

- sie die Leistungen der zweiten Säule langfristig sichert;
- sie dazu beiträgt, eine unerwünschte zusätzliche Umverteilung von den Jungen zu den Alten zu verhindern;
- sie die Kassen nicht zu einer allzu risikoreichen Anlagestrategie zwingt.

Stärkung der Reputation der 2. Säule

Während das Vertrauen der Versicherten in die Leistungen der eigenen Kasse meistens relativ hoch ist, ist das Vertrauen der breiten Öffentlichkeit in das Gesamtsystem der 2. Säule geringer. Die Reputation der 2. Säule kann gestärkt werden, wenn

- Interessenkonflikte (Geschäfte mit Nahestehenden) konsequent vermieden werden;
- die Selbstregulierung mittels verpflichtender Charten zum Thema Corporate Governance ihren positiven Beitrag leisten;
- einige wenige Leitplanken zu diesem Thema in Bundesgesetz und Verordnung verankert werden.

Weiterentwicklung auf internationaler Ebene

Die berufliche Vorsorge in der Schweiz ist Vorreiter in der beruflichen Vorsorge und in der Realisierung der Freizügigkeit beim Wechsel der Vorsorgeeinrichtung. Wenn die berufliche Vorsorge international an Bedeutung gewinnt, wird die Schweiz einen wichtigen Beitrag

in der Realisierung der Forderung nach einer integralen Freizügigkeit bei Übertritt zwischen Vorsorgeeinrichtungen verschiedener Länder leisten können, auch wenn auf dem Weg zu diesem Ziel noch viele Hindernisse zu überwinden sind.

Das 3-Säulenprinzip

Das 3-Säulenprinzip wird vervollständigt durch die Säule 3a, diese gebundene Vorsorge ist Teil der allgemeinen Selbstvorsorge. Die einbezahlten Beiträge dienen aber ausschliesslich und unwiderruflich der beruflichen Vorsorge und können nur unter restriktiven Bedingungen vorbezogen werden. Dafür geniesst diese Sparte steuerliche Privilegien.

Wir können das Fazit ziehen, dass das 3-Säulenprinzip in unserer Gesellschaft fest verankert ist und im Grundsatz kaum daran gerüttelt wird. Es gilt als:

- **Ausgleichend**, als ein idealer Mix von staatlicher, betrieblicher und privater Vorsorge. Dazu tragen die unterschiedlichen Träger, der Staat, die Pensionskassen aber auch die Banken und Versicherungen bei. Umverteilung, kollektives Sparen und individuelle Eigenverantwortung ergänzen sich.
- **Als risikomindernd**: Wir haben eine sinnvolle Kombination von Kapitaldeckung und Umlage. Das Gesamtsystem ist so weniger empfindlich auf die demografische Entwicklung wie ein reines Umlageverfahren, ist allerdings auch nicht über das ganze System den Launen des Finanzmarktes ausgesetzt.
- **Als erfolgreich**: Alt sein bedeutet nicht mehr arm sein. Gemäss der Studie von Prof. Philippe Wanner der Universität Genf sind rund 6 Prozent der RentnerInnen als arm zu bezeichnen, während dieser Satz bei den Aktiven mit 9 Prozent höher ausfällt.

Die Finanzmarktkrise darf nicht dazu verleiten, nun mit langfristigen Systemänderungen zu liebäugeln. Die AHV und die 2. Säule haben ihre Vor- und Nachteile. Das Zauberwort Risikostreuung, nicht alles auf

Vielfalt beweist den enormen Handlungsspielraum

G1

Freistehende Einfamilienhäuser
(Kassen mit 1 Arbeitgeber)



Gemeinschaftssiedlungen
(Gemeinschaftseinrichtungen, Verbandskassen, Konzernstiftungen)



Wohnblocks
(Sammleinrichtungen mit Vorsorgewerken)



Unterschiede bezüglich Leistungsniveau:
Fertighäuser – Mittelstandshäuser – Luxusvillen

➔ Aber immer ein Dach über dem Kopf!

Quelle: BSV

Mix von drei unterschiedlichen Vorsorgeformen

G2



Quelle: BSV

ein Pferd zu setzen, gilt im ausgeprägten Masse für das Schweizerische System der Altersvorsorge.

Anton Streit, lic. phil. nat., Vizedirektor, Leiter Geschäftsfeld Alters- und Hinterlassenenvorsorge, BSV.
E-Mail: anton.streit@bsv.admin.ch

Rezession – Perspektiven für den Arbeitsmarkt und die Arbeitsmarktpolitik

Nach fünf Jahren mit guter Konjunktur steht die Schweizer Volkswirtschaft vor einer Rezession. Erste negative Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt wurden Ende 2008 sichtbar. Im laufenden Jahr wird die Beschäftigung voraussichtlich schrumpfen, und die Arbeitslosigkeit wird deutlich ansteigen. Ziel der Arbeitsmarktpolitik der nächsten Jahre wird es sein, die guten Ergebnisse, welche auf dem Arbeitsmarkt in den letzten Jahren erreicht werden konnten, zu wahren und zu verhindern, dass in der Rezession zu viele Menschen unfreiwillig und dauerhaft aus dem Erwerbsleben ausscheiden.



Bernhard Weber
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Von der Hochkonjunktur in die Rezession

Die Schweizer Volkswirtschaft durchlief ab Mitte 2003 eine Phase von fünf Jahren mit äusserst guter Konjunktur und wuchs pro Jahr mit durchschnittlich 2,8 Prozent. Zwischen dem 3. Quartal 2005 und dem 3. Quartal 2008 stieg die vollzeitäquivalente Beschäftigung um jährlich durchschnittlich 2,4 Prozent und insgesamt um 230 000 Vollzeitstellen. Die Summe von Voll- und Teilzeitstellen wuchs sogar um 257 000. Im Verlauf 2008 zogen dann über dem Konjunkturhimmel Europas zunehmend dunklere Wolken auf. Rechneten die Prognostiker in der ersten Jahreshälfte 2008 lediglich mit einer deutlichen Abschwächung der europäischen Wirtschaftsentwicklung, wurden im Herbst 2008 die negativen Auswirkungen der weltweiten Finanzkrise auf die Realwirtschaft immer deutlicher. Ende 2008 befanden sich sowohl die USA als auch die meisten EU-Länder sowie

Japan in oder am Rande einer Rezession. Auch in der Schweiz ist das BIP-Wachstum im dritten Quartal 2008 zum Stillstand gekommen, und im vierten Quartal wird mit einer rückläufigen BIP-Entwicklung gerechnet.

Erste Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt

Während das Beschäftigungswachstum im dritten Quartal 2008 noch robust war, mehrten sich im vierten Quartal die negativen Tendenzen. Eine Zunahme der Arbeitslosigkeit war zuerst bei Temporärarbeitskräften festzustellen, welche offensichtlich als erste von Stellenabbaumassnahmen und Einstellungsstopps betroffen waren. Daneben war in den letzten Monaten auch in einigen anderen Branchen eine Zurückhaltung bei Neueinstellungen und damit – ausgehend von einem zumeist sehr tiefen Niveau – eine Zunahme der Arbeitslosigkeit zu beobachten. Am deutlichsten war dies in der Metall-, Maschinen-, Elektro-, Kunststoff- und in der Uhrenindustrie der Fall. Ebenfalls leicht überdurchschnittlich fiel der Anstieg im Baugewerbe sowie bei den Banken aus.

Prognosen zur Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung

Die Expertengruppe Konjunkturprognosen des Bundes rechnet damit, dass die Schweizer Wirtschaft im vierten Quartal 2008 und in der ersten Jahreshälfte 2009 eine Rezession durchlaufen wird. Ab Mitte 2009 wird – parallel zu einer allmählichen Erholung der Weltwirtschaft – auch für die Schweiz mit einem leichten Aufschwung gerechnet, welcher sich 2010 sukzessive verstärkt. Das reale Bruttoinlandprodukt würde sich unter diesem Szenario 2009 um 0,8 Prozent zurückbilden und 2010 wieder moderat um 1 Prozent wachsen.

Der Konjunkturrückgang dürfte sich im Verlauf 2009 in einer deutlichen Verschlechterung der Arbeitsmarktlage niederschlagen. Bei der Beschäftigung wäre in diesem Jahr mit einem Rückgang von 0,3 Prozent und im nächsten Jahr mit einem solchen von 0,8 Prozent zu rechnen.

Spiegelbildlich dazu ist bei der Arbeitslosigkeit in diesem und im nächsten Jahr ein deutlicher Anstieg zu erwarten. Konkret prognostiziert die Expertengruppe einen Anstieg der Arbeitslosigkeit von 2,6 Prozent (102 000 Personen) im Jahr 2008 auf 3,3 Prozent (130 000

Personen) im Jahr 2009. Ende Jahr würde die Arbeitslosigkeit damit knapp 4,0 Prozent erreichen (ca. 150 000 Personen). Im Jahresverlauf 2010 wird mit einer Abflachung des Anstiegs gerechnet, womit die Arbeitslosenquote im Jahresdurchschnitt auf 4,3 Prozent (170 000) zu liegen käme.

Unabhängig vom genauen Verlauf der weiteren Wirtschaftsentwicklung, werden wir uns in den kommenden Jahren auf einen Rückgang der Beschäftigung und einen deutlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit einstellen müssen. Dabei stellt sich die Frage, wie die Arbeitsmarktpolitik dieser Entwicklung begegnen kann und soll.

Prognose des Bundes zur Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung (Veränderung gegenüber dem Vorjahr, Arbeitslosenquote Niveau) T1

	2007*	2008	2009	2010
BIP	3,3 %	1,9 %	-0,8 %	1,0 %
Vollzeitäquivalente Beschäftigung	2,8 %	2,7 %	-0,3 %	-0,8 %
Arbeitslosenquote (Niveau)	2,8 %	2,6 %	3,3 %	4,3 %

* definitive Werte

Quelle: Expertengruppe des Bundes für Konjunkturprognosen, Dezember 2008

Natürlich hängt die Arbeitsmarktentwicklung sehr direkt von der Wirtschaftsentwicklung ab, und die Prognoserisiken der Wirtschaftsentwicklung übertragen sich entsprechend auf die Arbeitsmarktprognose. Während der Eintritt in eine Rezession im vierten Quartal praktisch als gesichert gilt, ist die Abschätzung der Tiefe und Dauer der Rezession in der Schweiz heute noch sehr schwierig. Die für die Schweiz prognostizierte leichte Konjunkturerholung ab dem zweiten Halbjahr 2009 hängt entscheidend von einer Stabilisierung des weltwirtschaftlichen Umfelds ab. Das grösste Risiko besteht hier darin, dass dieser Prozess auch länger dauern könnte. Tatsächlich fehlen bislang klare Anzeichen für eine nachhaltige Entspannung der Probleme an den Finanzmärkten und bei den Banken. Ebenfalls unklar ist, wie lange die Bewältigung der Immobilienkrisen in den USA, Grossbritannien oder Spanien in Anspruch nehmen wird.

Trotz diesem schwierigen Umfeld hält die Expertengruppe die Gefahr einer längeren und tieferen Weltrezession für begrenzt. Insbesondere wird auch damit gerechnet, dass die expansive Geld- und Fiskalpolitik zunehmend Wirkung entfalten wird. Sollte der Sanierungsprozess bei den Banken zudem schneller als heute erwartet vorankommen, könnte die weltwirtschaftliche Erholung 2010 auch stärker als heute angenommen ausfallen.

Langfristige Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik

Die Zielsetzung der Arbeitsmarktpolitik besteht darin, möglichst vielen Menschen eine Beschäftigung zu ermöglichen, welche ein selbstständiges Leben erlaubt und die Gesundheit nicht gefährdet. Die OECD bringt diese Zielsetzung mit der Kurzformel «More and Better Jobs» zum Ausdruck, welche sie über ihre sog. «Jobs Strategy» stellt. Wichtige Zielgrössen der Arbeitsmarktpolitik sind eine hohe Erwerbsbeteiligung, eine tiefe strukturelle Arbeitslosigkeit, ein hohes Lohnniveau und gute Arbeitsbedingungen. Die Arbeitsmarktpolitik richtet sich dabei an langfristigen Entwicklungen aus.

In den vergangenen Jahren lag der Fokus der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik primär darauf, dass die Unternehmen in der Schweiz den Schwung aus der Weltwirtschaft nutzen und ihre Produktion ausdehnen konnten. Von entscheidender Bedeutung war dabei, dass den Unternehmen die geeigneten Arbeitskräfte zur Verfügung standen. Parallel dazu wurden die Bestrebungen intensiviert, die Bevölkerung im Erwerbsalter vermehrt in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Eine permanente Herausforderung stellte dabei der rasant fortschreitende Strukturwandel dar, welcher sich anhand der Entwicklung der Erwerbstätigkeit nach Qualifikationsniveau illustrieren lässt. Im Zeitraum 1996–2008 stieg die Erwerbstätigkeit von Personen mit einem tertiären Bildungsabschluss um jährlich 4,4 Prozent oder insgesamt 545 000.¹ Die Zahl der Erwerbstätigen mit Abschluss auf Sekundarstufe II ging mit -0,2 Prozent jährlich leicht zurück (-66 000) und die Beschäftigung von Personen ohne Berufsabschluss reduzierte sich sogar um 0,4 Prozent pro Jahr (-32 000). Mit anderen Worten entfiel das gesamte Beschäftigungswachstum der letzten zwölf Jahre auf Personen mit höherer Ausbildung.

Verschiedene Elemente der Schweizer Arbeitsmarktpolitik halfen den Unternehmen in der Schweiz dabei, diesen beeindruckenden Strukturwandel erfolgreich zu bewältigen.

Der **Bildungsstand** der ansässigen Bevölkerung stieg in den letzten Jahren stark an. Die neu eingetretenen jungen Arbeitskräfte wiesen ein deutlich höheres Bildungsniveau auf als die austretende Generation. Diese

¹ Tertiärstufe: Höhere Berufsausbildung, (Fach-)Hochschule, Universität. Sekundarstufe II: Berufsausbildung, Matura.

Entwicklung entsprach der Verschiebung der Arbeitskräftenachfrage sehr gut.

Darüber hinaus unterstützte die **Zuwanderung** von Arbeitskräften den strukturellen Wandel in den letzten Jahren wesentlich. Wichtig ist diesbezüglich die Feststellung, dass sich die Qualifikationsstruktur der zugewanderten Bevölkerung im Verlauf der 90er Jahre deutlich in Richtung höherer Qualifikationen verschob. Diese Tendenz wurde durch das Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU zusätzlich unterstützt. Da die Zuwanderung unter der Personenfreizügigkeit auch in quantitativer Hinsicht begünstigt wurde und es sich bei den Zuwanderern überwiegend um relativ junge Personen im Erwerbsalter handelte, wirkte diese auch der Alterung der Bevölkerung entgegen. Dieser Aspekt ist für die Sicherung unserer Altersvorsorgesysteme ein Pluspunkt.

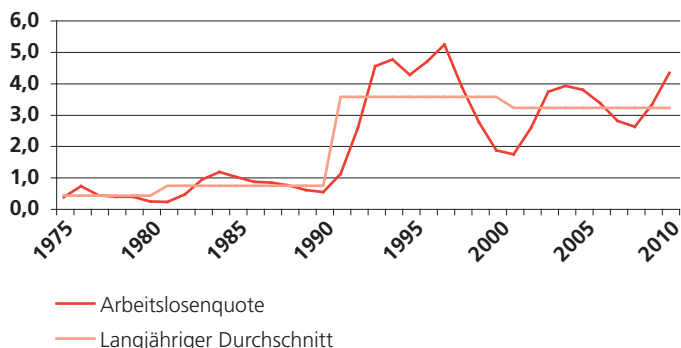
Drittens gelang es in den letzten Jahren, die **Arbeitsmarktpartizipation** der ständigen Wohnbevölkerung in der Schweiz weiter zu erhöhen. Dies ist darum besonders bemerkenswert, weil die Arbeitsmarktbeteiligung in der Schweiz im internationalen Vergleich bereits sehr hoch ist. Die Erwerbstätigenquote der 15- bis 64-jährigen Bevölkerung erreichte im zweiten Quartal 2008 mit 79,5 Prozent, jene der Schweizerinnen und Schweizer mit 80,6 Prozent den höchsten je erreichten Stand (BFS, SAKE 2008).

Eine Rolle spielte dabei auch die schrittweise Erhöhung des Rentenalters der Frauen von 62 auf 64 Jahre. Zwischen dem zweiten Quartal 2000 und dem zweiten Quartal 2008 stieg die Erwerbstätigenquote von Frauen im Alter von 55 bis 64 Jahren von 50,1 Prozent auf 60,0 Prozent. Da sich die Tendenz zu einem frühzeitigen Altersrücktritt bei den Männern in den letzten Jahren gleichzeitig etwas abschwächte, stieg die Erwerbstätigenquote von 55- bis 64-jährigen Männern und Frauen von 63,3 Prozent auf 68,4 Prozent oder um gut 5 Prozentpunkte.

Wie die Indikatoren zeigen, ist es über den letzten Konjunkturzyklus hinweg gelungen, die bereits hohe Arbeitsmarktbeteiligung gerade auch in der Gruppe der älteren Arbeitnehmenden zu steigern und die im internationalen Vergleich hohe Arbeitsmarktpartizipation insgesamt zu halten.

Trotz raschem Strukturwandel gelang es darüber hinaus, die **Arbeitslosigkeit** im internationalen Vergleich auf tiefem Niveau zu halten. Die Schweiz gehört in Europa – zusammen mit Ländern wie Norwegen, den Niederlanden, Dänemark oder Österreich – zu den Ländern mit ausgesprochen tiefer Erwerbslosenquote. Wie ein Blick auf die längerfristige Entwicklung der Arbeitslosenquote zeigt, ist das mittlere Niveau der Arbeitslosigkeit Anfang der 90er Jahre deutlich angestiegen (Grafik G1). Seither ist jedoch kein weiterer Anstieg im langfristigen Mittel der Arbeitslosenquote mehr zu verzeichnen.²

Langfristige Entwicklung der Arbeitslosenquote³ G1



Quelle: Expertengruppe des Bundes für Konjunkturprognosen, Dezember 2008

Neue Akzente in der Arbeitsmarktpolitik

Der Umschwung am Arbeitsmarkt trifft den Schweizer Arbeitsmarkt unverhofft und inmitten einer Phase mit starkem Beschäftigungswachstum. Die Ziele der Arbeitsmarktpolitik bleiben darob jedoch unverändert, und die Elemente einer erfolgreichen Arbeitsmarktpolitik bleiben ebenfalls die gleichen. Allerdings werden sich die Akzente der Arbeitsmarktpolitik in den nächsten Jahren verschieben.

Genügend Ausbildungsplätze

Ein **Aus- und Berufsbildungssystem**, welches der Jugend den Anschluss an die Arbeitswelt ermöglicht, gehört unbestritten zu den Erfolgsfaktoren einer guten Arbeitsmarktpolitik. In der Schweiz schliessen heute rund 90 Prozent der Jugendlichen eine Ausbildung auf der Sekundarstufe II ab. Mittelfristig sollen es 95 Prozent sein. Leider ist zu befürchten, dass der bevorstehende Beschäftigungsrückgang nicht ohne Folgen für das Lehrstellenangebot bleiben wird, womit das gesteckte Ziel schwieriger zu erreichen sein wird. Allerdings hat die Vergangenheit auch gezeigt, dass mit gezielten Gegenmassnahmen eine Stützung des Lehrstellenangebots möglich ist. Zudem sind die Kantone daran, die Betreuung der jugendlichen SchulabgängerInnen ohne Anschlusslösung im Rahmen des sog. «Case-Management» systematisch zu verbessern. Der Bedarf für diese Art von Massnahmen wird in den kommenden beiden Jahren aller Voraussicht nach wieder deutlich steigen.

² Bei dieser Betrachtung ist der prognostizierte Anstieg der Arbeitslosigkeit in diesem und im nächsten Jahr berücksichtigt.

³ 2009 und 2010: Prognosen vom Dezember 2008.

Soziale Absicherung und Arbeitsanreize

Ein weiterer Erfolgsfaktor der Arbeitsmarktpolitik sind Sozialversicherungen, welche einen guten Schutz gegen Einkommensausfall gewähren und gleichzeitig verhindern, dass Personen länger als nötig erwerbslos bleiben. Permanent ist diese Abwägung in der Arbeitslosenversicherung (ALV) zu machen. Die Versicherungsleistungen der Schweizer ALV sind – auch im internationalen Vergleich – gut. Dafür ist der Umgang mit den Stellensuchenden verbindlich und streng. Die Bemühungen der Stellensuchenden, eine neue Stelle zu finden, werden durch die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) gefördert und kontrolliert, und die Arbeit der RAV wird anhand von Wirkungsindikatoren überprüft.

Einerseits wird der bevorstehende Abschwung die Zielsetzung der raschen Reintegration von Stellensuchenden erschweren. Andererseits darf der Aspekt der Aktivierung auch in einer konjunkturellen Baisse nicht vernachlässigt werden, da die Folgen einer passiven Politik langfristiger Natur sind. Hauptziel der ALV und der RAV besteht also auch in Rezessionszeiten darin, die Perioden von Arbeitslosigkeit möglichst kurz zu halten. Ausbildungsprogramme wie auch Programme zur vorübergehenden Beschäftigung müssen weiterhin darauf abzielen, den Einstieg in den regulären Arbeitsmarkt zu erleichtern und damit das Risiko einer dauerhaften Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt zu begrenzen. In diese Richtung wirkt auch die Verlängerung der Kurzarbeitsentschädigung von 12 auf 18 Monate sowie die Reduktion der Kosten, welche Unternehmen bei Kurzarbeit zu übernehmen haben. Beide Massnahmen sollen verhindern, dass Unternehmen wegen befristeten Auftragsmängeln Personal abbauen.

Die Aktivierungspolitik, welche in der ALV seit mehr als zehn Jahren etabliert ist, hat in den letzten Jahren auch in anderen Bereichen der Sozialversicherungen – bspw. der Invalidenversicherung – Fuss gefasst. Die Arbeitsmarktintegration soll nach dem Motto «Arbeit statt Rente» stärker gefördert werden. Erfolge werden in den nächsten Monaten auch in diesem Bereich schwieriger zu erreichen sein. Gleichwohl sind sie konsequent fortzusetzen. Noch stärker als im Falle der ALV gilt hier, dass die Folgen einer ungenügenden Aktivierung langfristig fast nicht mehr rückgängig zu machen sind.

Ähnliche Herausforderungen könnten sich im Bereich der Altersvorsorge stellen. Durch die schwierige Beschäftigungslage dürfte die Forderung nach einem früheren Altersrücktritt Auftrieb erhalten. Es ist auch nicht auszuschliessen, dass Frühpensionierungen wieder ein Mittel sein werden, um Abbaumassnahmen sozialverträglich zu gestalten. Im Lichte einer langfristig orientierten Arbeitsmarktpolitik ist dabei das langfristige Ziel einer hohen Arbeitsmarktteilnahme nicht aus den

Augen zu verlieren, welche für eine nachhaltige Finanzierung der Altersvorsorge entscheidend ist. Eine generelle Reduktion des Rentenalters wäre hierbei sicher kontraproduktiv.

Eine stabilitätsorientierte Makropolitik

Eine **das Wirtschaftswachstum stabilisierende Finanz- und Geldpolitik** gehört ebenfalls zu den Voraussetzungen für eine erfolgreiche Arbeitsmarktpolitik. Sie wirkt darauf hin, dass Rezessionen nicht zu lange dauern und es in einem Abschwung nicht zu einer Ausgrenzung von 10000-ern von Personen aus der Erwerbswelt kommt.

In einer kleinen offenen Volkswirtschaft mit einer eigenständigen Währung ist die Geldpolitik das wichtigste Instrument der Konjunktur Stabilisierung. Entsprechend hat die Schweizer Nationalbank rasch und stark auf die drohende Krise reagiert und ihren Spielraum für Zinssenkungen genutzt. Daneben kommt jedoch auch der Fiskalpolitik eine Rolle zu, wobei die Schweiz hier vor allem auf so genannte automatische Stabilisatoren setzt. Auf Bundesebene wurde bspw. die Schuldenbremse so ausgestaltet, dass eine antizyklische Ausgabenpolitik möglich ist. Mit den im November 2008 und Februar 2009 beschlossenen Stabilisierungsmassnahmen nutzt der Bundesrat diesen Spielraum maximal aus.

Neben der Fiskalpolitik wirkt auch die ALV stabilisierend auf die Konjunktur, indem sich die Ausgaben bei steigender Arbeitslosigkeit stark erhöhen, während die Einnahmen leicht sinken. Die ALV wirkt damit wie eine fiskalpolitische Stabilisierungsmassnahme, wobei Zeitpunkt und Dosierung direkt vom Ausmass der konjunkturellen Schwankung bzw. deren Auswirkungen auf die Arbeitslosigkeit abhängen.

Wie schon erwähnt, dürfte die Arbeitslosigkeit von 2,6 Prozent im letzten Jahr auf 3,3 Prozent (2009) und 4,3 Prozent (2010) ansteigen. Während 2008 in der ALV ein Überschuss von 600 Mio. Franken resultiert, ist 2009 mit einem Defizit von knapp 1,1 Mia. Franken und 2010 mit einem solchen von 2,7 Mia. Franken zu rechnen. Gegenüber dem jeweiligen Vorjahr gehen von der ALV somit 2009 und 2010 positive fiskalische Impulse von 1,7 Mia. Franken und 1,6 Mia. Franken aus, was je rund 0,3 BIP-Prozentpunkten entspricht. Sollte sich die Arbeitsmarktentwicklung deutlicher verschlechtern, als dies die aktuellen Prognosen besagen, würden auch die fiskalischen Impulse entsprechend stärker ausfallen.

Fazit

Die bevorstehende Wirtschaftskrise wird in diesem und im nächsten Jahr zu einem Rückgang der Beschäf-

tigung und einem deutlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit führen. Niemand ist heute in der Lage, das Ausmass und die Dauer der Rezession zuverlässig vorherzusagen, womit auch eine Prognose der Arbeitsmarktwirkungen sehr unsicher ist.

Auf jeden Fall wird sich mit der Wende auf dem Arbeitsmarkt der Fokus der Arbeitsmarktpolitik verschieben. Aktuell gewinnen Massnahmen zur Stabilisierung der Konjunktur an Gewicht. Die ALV spielt dabei als bedeutender automatischer Stabilisator eine wichtige Rolle. Des Weiteren wird mittelfristig voraussichtlich die Lehrstellenproblematik wieder zum Thema werden. Hier wird es darum gehen, das bestehende und in den letzten Jahren optimierte Instrumentarium konsequent einzusetzen, um das Ziel einer langfristig höheren Bildungsbeteiligung erreichen zu können. Aktuell wird da-

neben auch die Frage der Aktivierung in den Sozialversicherungen bleiben. Auch wenn hier Erfolge in Krisenzeiten schwieriger zu erreichen sind, bleibt das Ziel einer möglichst raschen und nachhaltigen Eingliederung in den Arbeitsmarkt vordringlich, will man einen dauerhaften Ausschluss grosser Bevölkerungsgruppen vom Arbeitsmarkt verhindern. Genau dies ist entscheidend, damit die Arbeitsmarktpolitik ihren Beitrag zur Sicherung der Altersvorsorge leisten kann.

Bernhard Weber, lic. rer. pol., stv. Ressortleiter Arbeitsmarktanalyse und Sozialpolitik, SECO, Direktion für Wirtschaftspolitik, EVD.

E-Mail: bernhard.weber@seco.admin.ch

Mittel- und langfristige Finanzierung der AHV nicht gesichert

In Erfüllung eines Postulats von Nationalrat Louis Schelbert wurden die Perspektivrechnungen für die AHV überprüft und aktualisiert.¹ Die neuen AHV-Perspektiven basieren auf einem verfeinerten Berechnungsmodell, das die Erfahrungen der letzten Jahre und die neusten Annahmen zur künftigen Entwicklung der Wirtschaft berücksichtigt. Es zeigt sich: Bis ins Jahr 2025 führt die Modellverfeinerung zu einem um 1,5 Milliarden Franken höheren Umlageergebnis. Doch auch im optimistischeren von 3 Szenarien ändert sich nichts daran, dass die mittel- und langfristige Finanzierung der AHV nicht gesichert ist.



Kurt Schluep
Bundesamt für Sozialversicherungen

Das Postulat Schelbert und die Perspektivrechnungen der AHV

Am 20. Juni 2007 reichte Nationalrat Louis Schelbert ein Postulat ein, das den Bundesrat beauftragt, den Eidgenössischen Räten zu den hängigen bzw. laufenden AHV-Geschäften Zusatzberichte abzugeben, die die geänderten objektiven Bedingungen der AHV-Finanzierung berücksichtigen und plausible Prognosen machen als im Rahmen der 11. AHV-Revision.

In der Begründung des Postulats wird darauf hingewiesen, dass per Ende 2006 ein AHV-Fondsbestand von rund 32,1 Milliarden Franken ausgewiesen wurde. Dies

1 Der Bericht des Bundesrats vom 28.1.2009 «Aktualisierung der Berechnungsgrundlagen in der AHV» ist auf www.bsv.admin.ch publiziert.

2 «Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 1995–2050» (BFS, 1996).

sind rund 20 Milliarden Franken mehr, als in der Botschaft zur 11. AHV-Revision vom 2. Februar 2000 geschätzt wurde.

Die Abweichungen sind vor allem auf die Einschätzung der Beitragseinnahmen zurückzuführen. Diese haben sich als Folge der sehr guten Wirtschaftslage der letzten Jahre deutlich besser entwickelt als angenommen. Die Wohnbevölkerung ist stärker gestiegen als in den damals verwendeten Bevölkerungsszenarien des Bundesamtes für Statistik aus dem Jahre 1995² erwartet wurde. Im Grundszenario wurde per 1.1.2008 mit einer Bevölkerungszahl von 7,4 Millionen EinwohnerInnen gerechnet, in Wirklichkeit waren es 7,6 Millionen Personen. Dies ist insbesondere auf den Wanderungssaldo zurückzuführen. Konkret wurde im Grundszenario für das Jahr 2000 ein Wanderungssaldo von 27 300 Personen gerechnet, der dann bis 2007 auf 900 Personen zurückgehen sollte. Effektiv betrug der Wanderungssaldo im Jahre 2000 20 200 Personen, stieg im Folgejahr auf 41 800 Personen und blieb bis 2006 auf diesem Niveau. Im Jahr 2007 ergab sich nochmals ein markanter Anstieg auf 75 500 Personen. Die bilateralen Verträge und die gute Wirtschaftslage der letzten Jahre wirkten sich somit deutlicher auf die Wanderungen aus als angenommen.

Das BSV hat dieses Postulat zum Anlass genommen, das Modell nicht nur auf die aktuellsten statistischen Daten zu justieren, sondern zusätzlich die bisher verwendeten Modellannahmen zu überprüfen und das Modell aufgrund dieser Erkenntnisse zu verfeinern.

Bisherige Annahmen

Aufbau des Modells für Perspektivrechnungen in der AHV

Das Modell zur Durchführung von Perspektivrechnungen simuliert die verschiedenen Einnahme- und Ausgabeströme, die für die AHV relevant sind.

Die Ausgaben bestehen zu 97,5 Prozent aus Rentenleistungen. Die Entwicklung der Rentensumme ist von der Zahl der rentenberechtigten Personen und dem für die Minimalrente massgebenden Mischindex abhängig. Der Mischindex wird aus dem Schweizerischen Lohnindex (SLI) und dem Landesindex für Konsumentenpreise (LIK) errechnet, die beide vom Bundesamt für Statistik bestimmt werden.

Im Modell wird angenommen, dass sich die restlichen Ausgaben, die im Wesentlichen aus den Hilflosenentschädigungen, Hilfsmitteln, Beiträgen an Institutionen

sowie Verwaltungs- und Durchführungskosten bestehen, wie die Rentenleistungen entwickeln.

Die wichtigsten Einnahmeposten sind die Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber, der Anteil der öffentlichen Hand und die Erträge aus der Mehrwertsteuer. Dazu kommen noch die Erträge aus der Spielbankenabgabe und die Regresseinnahmen. Die Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber entwickeln sich entsprechend der Anzahl beitragspflichtiger Personen und dem durchschnittlichen AHV-Beitrag. Der Anteil der öffentlichen Hand beträgt seit 2008 19,55 Prozent der totalen Ausgaben und wird vollumfänglich vom Bund finanziert. Seit 1999 wird ein Mehrwertsteuerprozent zur Finanzierung der AHV erhoben. Davon fließen 83 Prozent direkt in die AHV und 17 Prozent an den Bund. Im Modell wird unterstellt, dass sich diese Einnahmen wie die AHV-Beitragssumme entwickeln. Schliesslich sind die Erträge des AHV-Fonds eine weitere Einnahmequelle. Sie dienen dazu, die Substanz des Fonds zu erhalten.

Zugrunde liegende Modellannahmen

Zur Erstellung von Perspektivrechnungen in der AHV liegen Modellannahmen zugrunde, die sich in drei Teilgebiete aufteilen lassen:

- Demografische Parameter
- Wirtschaftliche Parameter
- Politische Parameter

Die **demografischen Parameter** ergeben sich aus der Bevölkerungsentwicklung. Diese hängt ab von den Geburten, der Sterblichkeit sowie den Ein- und Auswanderungen. Das Bundesamt für Statistik erarbeitet in regelmässigen Abständen Bevölkerungsszenarien, die sich aus den beobachteten Bevölkerungsbeständen und den getroffenen Hypothesen zur zukünftigen Bevölkerungsentwicklung ergeben. Wie bereits in der Einleitung gesehen, ist es besonders schwierig, die Entwicklung der Ein- und Auswanderungen zu simulieren, hängen diese doch massiv von der kurzfristigen wirtschaftlichen Lage ab und können von Jahr zu Jahr stark variieren.

Gemäss den vom BFS im Jahre 2006 publizierten Bevölkerungsszenarien³ steigt die Gruppe im Alter zwischen 20 und 64 Jahren gemäss dem mittleren Szenario von 4,6 Millionen Personen im Jahre 2004 bis ins Jahr 2018 auf 4,9 Millionen Personen und geht bis 2050 auf 4,4 Millionen Personen zurück. Zwischen dem tiefen und dem hohen Szenario variiert die Spannweite im Jahre 2050 von 3,6 Millionen bis 5,2 Millionen Personen. Die Altersgruppe ab 65 Jahren nimmt im mittleren Szenario von 1,2 Millionen Personen im Jahre 2004 bis 2050 auf 2,2 Millionen Personen zu. Zwischen dem tiefen und dem hohen Szenario variiert diese Zahl im

Jahre 2050 zwischen 1,9 Millionen und 2,6 Millionen Personen.

Ein sehr aufschlussreicher Indikator zur Einschätzung der finanziellen Lage eines Umlagesystems ist der Altersquotient. Er misst das Verhältnis der Anzahl der über 64-jährigen Personen zur Anzahl der Personen im erwerbsfähigen Alter, d.h. Personen im Alter zwischen 20 und 64 Jahren. In allen Szenarien verdoppelt sich jedoch der Altersquotient bis 2040 gegenüber dem Niveau aus dem Jahr 2005, was bedeutet, dass im Vergleich zur heutigen Situation jedem AHV-Rentner, jeder AHV-Rentnerin nur noch halb so viele erwerbsfähige Personen gegenüber stehen, um dessen/deren Rente zu finanzieren.

Bezüglich wirtschaftlicher Parameter werden Annahmen zur Lohn- und Preisentwicklung sowie zur Erwerbsquote getroffen. Für das aktuelle Jahr und für die Periode der Finanzplanung gelten für das mittlere Szenario die Lohn- und Preisannahmen gemäss den Vorgaben des Bundesrats (Tabelle **T1**):

Wirtschaftliche Annahmen im Kurzfristbereich, mittleres Szenario

T1

Jahr	2009	2010	ab 2011
Nominallohn	2,0 %	1,5 %	2,5 %
Preise	0,7 %	0,8 %	1,5 %
Reallohn	1,3 %	0,7 %	1,0 %

Mittelfristige Annahmen des BSV für die Rechnungsgrundlagen

T2

Szenario	Reallohn	Teuerung	Nominallohn
Mittleres	1,0 %	1,5 %	2,5 %
Hohes	1,5 %	1,5 %	3,0 %
Tiefes	0,5 %	1,5 %	2,0 %

Im Gegensatz zu den Anlageverlusten wirken sich die Folgen der Finanzmarktkrise verzögert auf die allgemeine Lohnentwicklung aus, da die Entwicklung des allgemeinen Lohnniveaus unter den Sozialpartnern jeweils bereits im Vorjahr ausgehandelt wird.

Ferner wird angenommen, dass die Zahl der Beschäftigten in Vollzeitäquivalenten im Jahr 2009 um 0,3 Prozent und im Jahr 2010 um 0,8 Prozent zurückgehen wird.

Für die späteren Jahre gelten bezüglich Lohn und Teuerung die Werte aus Tabelle **T2**.

3 «Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2005–2050» (BFS, 2006).

Bezüglich Teuerung soll der Landesindex der Konsumentenpreise jährlich um 1,5 Prozent wachsen, während für den Nominallohn Werte von 2,5 Prozent im mittleren Szenario, 3,0 Prozent im hohen Szenario und 2,0 Prozent im tiefen Szenario angenommen werden. Dies ergibt je nach Szenario eine reale Lohnzuwachsrate von 1,0 Prozent, 1,5 Prozent beziehungsweise 0,5 Prozent. Mit den politischen Parametern ist die konkrete Ausgestaltung der AHV gemeint. In den Modellen werden die gesetzlichen Bestimmungen der geltenden Ordnung dargestellt sowie die Auswirkungen von vorgeschlagenen Gesetzesänderungen simuliert.

Verfeinerung des wirtschaftlichen Teils des Modells

Die Perspektivrechnungen der AHV aus der Vergangenheit wurden mit den vorliegenden Abrechnungsergebnissen verglichen. Dabei wurde festgestellt, dass in den letzten Jahren die Entwicklung der AHV-Lohnsumme und damit die Beitragssumme tendenziell unterschätzt worden sind. Deshalb wurden die bisher getroffenen Annahmen bezüglich Entwicklung des durchschnittlichen AHV-pflichtigen Einkommens überprüft.

Entwicklung des Lohnindex und der durchschnittlichen Beiträge

Der durchschnittliche AHV-Beitrag ergibt sich aus dem durchschnittlichen AHV-pflichtigen Einkommen pro BeitragszahlerIn. Schätzt man die Entwicklung dieses durchschnittlichen Einkommens mit dem schweizerischen Lohnindex, dem SLI, bleiben strukturelle Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt unberücksichtigt. Insbesondere sind die im AHV-pflichtigen Einkommen enthaltenen Lohnerhöhungen durch Stellenwechsel in höher eingestufte Stellen sowie bessere Qualifikationen der Arbeitskräfte im SLI ausgeklammert. Schliesslich erfasst das AHV-pflichtige Einkommen auch Veränderungen des Beschäftigungsgrades, die im bestehenden Modell noch nicht berücksichtigt sind.

Tabelle T3 weist für verschiedene Zeitperioden die durchschnittlichen realen Veränderungsdaten der beiden Indexreihen aus. Folgende Zeitperioden werden betrachtet:

1. Gesamter Beobachtungszeitraum 1980–2006
2. Unterteilung des Beobachtungszeitraumes in 4 gleich lange Zeitintervalle
3. Entwicklung der Differenz bis heute in 5-Jahresabschnitten
4. 10-Jahresperiode mit mehrheitlich negativen Differenzen

Die Differenzen zwischen dem Durchschnittsbeitrag und dem SLI liegen in der Regel zwischen 0,0 und 0,5

Prozentpunkten, wobei sie auch stärker variieren können. Die durchschnittliche Differenz über die gesamte Beobachtungsperiode hinweg (1980–2006) beträgt 0,36 Prozentpunkte. Unterteilt man die Beobachtungsperiode in unterschiedlich lange Zeitabschnitte, so zeigt sich, dass längere Zeitabschnitte tendenziell einen ähnlichen Durchschnittswert der Differenz, um 0,4 Prozentpunk-

Durchschnittliche reale Veränderungsdaten vom durchschnittlichen Beitrag und SLI

T3

Periodengruppe	Periode	Durchschnittl. Beitrag	SLI	Differenz
1	1980–2006	0,85 %	0,49 %	0,36 %
2	1982–1988	1,75 %	1,23 %	0,52 %
	1988–1994	0,42 %	0,42 %	0,00 %
	1994–2000	0,52 %	–0,03 %	0,55 %
	2000–2006	0,98 %	0,57 %	0,41 %
3	1985–2006	0,97 %	0,52 %	0,45 %
	1990–2006	0,50 %	0,38 %	0,12 %
	1995–2006	0,77 %	0,33 %	0,44 %
4	1990–2000	0,21 %	0,26 %	–0,05 %

Quellen: Entwicklung des durchschnittlichen Beitrags: BSV; Entwicklung des SLI: BFS

te, aufweisen (Periodengruppe 3), während in kürzeren Phasen auch grössere Schwankungen auftreten können (Periodengruppe 2).

Diese Zusammenstellung macht deutlich, dass die beitragspflichtigen Durchschnittslöhne im Allgemeinen stärker wachsen als die Löhne, die im SLI erfasst werden. Wir gehen davon aus, dass sich die Differenz hauptsächlich aus Veränderungen im Beschäftigungsgrad und der Arbeitnehmerstruktur ergibt, die beide in der Entwicklung des SLI nicht abgebildet sind.

Entwicklung der Erwerbsquoten (Beschäftigungsgrad) und Schätzung des Strukturwandels

Die von den Versicherten und den Arbeitgebern geleisteten AHV-Beiträge ergeben sich im Wesentlichen aus den aus Erwerbstätigkeit erzielten Einkommen. Die Erwerbsquote misst den Anteil der Erwerbspersonen an der Wohnbevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Verändert eine erwerbstätige Person ihren Beschäftigungsgrad, beeinflusst dies die Lohnsumme, nicht aber die Höhe der Erwerbsquote. Demgegenüber variiert die vollzeitäquivalente Erwerbsquote mit dem durchschnittlichen Beschäftigungsgrad aller Erwerbstätigen.

Präzisierung der Hypothesen zu Erwerbsverhalten und durchschnittlicher Lohnentwicklung

T4

Szenario	Vom BSV geschätzter SLI real	Strukturwandel	Durchschn., Beitrag (ohne EQ)	Erwerbsquote 2008–2020	Durchschn., Beitrag (inkl., EQ)
Mittleres	0,80 %	0,20 %	1,00 %	0,18 %	1,18 %
Hohes	1,20 %	0,30 %	1,50 %	0,21 %	1,71 %
Tiefes	0,40 %	0,10 %	0,50 %	0,14 %	0,64 %

Die Bevölkerungsszenarien des BFS enthalten auch Angaben zu den Erwerbsquoten. In allen 3 Szenarien rechnet das Bundesamt für Statistik bei den Männern mit einer Reduktion der vollzeitäquivalenten Erwerbsquote. Demgegenüber wird erwartet, dass die vollzeitäquivalente Erwerbsquote der Frauen in allen Szenarien in einem höheren Masse ansteigt. Die Erwerbsquote in Vollzeitäquivalenten wächst bis ins Jahr 2020 durchschnittlich um 0,18 Prozent im mittleren, um 0,21 Prozent im hohen und um 0,14 Prozent im tiefen Szenario.

Zusätzlich zur ansteigenden Erwerbstätigkeit ergibt sich ein Strukturwandel hin zu produktiveren und besser bezahlten Stellen. Der SLI misst die Entwicklung der Durchschnittslöhne von festen Arbeitsstellen, ohne diesem Strukturwandel Rechnung zu tragen. Deshalb soll sich im Modell das Wachstum des durchschnittlichen AHV-pflichtigen Einkommens um einen Faktor für Strukturwandel vom Wachstum des SLI unterscheiden. Die Höhe des Strukturwandels lässt sich aus der Differenz aus den beobachteten Abweichungen zwischen durchschnittlicher Beitragsentwicklung und dem SLI und den durchschnittlichen Zuwachsraten der vollzeitäquivalenten Erwerbsquoten herleiten und beträgt im mittleren Szenario 0,2 Prozent⁴, im hohen Szenario 0,3 Prozent und im tiefen Szenario 0,1 Prozent. Mit dieser Korrektur kann die Unterschätzung der Entwicklung des durchschnittlichen AHV-pflichtigen Einkommens verringert werden, ohne dass die Berechnung des Mischindexes davon beeinflusst wird.

Die Berücksichtigung der Entwicklung der vollzeitäquivalenten Erwerbsquote (EQ) und des Strukturwandels zusammen ergeben im mittleren Szenario eine Korrektur von durchschnittlich 0,38 Prozent. Im hohen Szenario beträgt sie durchschnittlich 0,51 Prozent und im tiefen Szenario 0,25 Prozent.

Daraus ergibt sich folgende Präzisierung der Hypothesen zu Erwerbsverhalten und durchschnittlicher Lohnentwicklung (Tabelle T4):

Zusammen mit der vom BSV angenommenen Entwicklung des SLI und der Hypothese für den Strukturwandel ergibt sich für das reale Wachstum des Durchschnittsbeitrags bei gleichbleibender Erwerbsquote die bisherige Annahme für die Lohnentwicklung. Die Berücksichtigung der Veränderung der vollzeitäquivalenten

ten Erwerbsquote bewirkt ein zusätzliches Wachstum der AHV-Lohnsumme und wird im Modell über Veränderungen im Bestand berücksichtigt.

Die durchschnittlichen Beiträge inklusive Veränderung der vollzeitäquivalenten Erwerbsquote entwickeln sich somit im mittleren Szenario mit 1,18 Prozent um 0,38 Prozentpunkte stärker als der geschätzte SLI. Im hohen Szenario beträgt diese Differenz 0,51 Prozentpunkte und im tiefen Szenario 0,24 Prozentpunkte.

Anwendung der Verfeinerung auf die Perspektivrechnungen

Im Folgenden werden diese Annahmen auf die Perspektivrechnungen der AHV angewendet. Ein umlagefinanziertes Sozialversicherungssystem ist so aufgebaut, dass die laufenden Ausgaben von den laufenden Einnahmen ohne Zinserträge gedeckt werden sollten. Die Differenz zwischen Einnahmen ohne Zinsen und den Ausgaben werden als **Umlageergebnis** bezeichnet.

Vergleicht man im mittleren Szenario das nach dem verfeinerten Modell resultierende Umlageergebnis mit dem Umlageergebnis vor der Verfeinerung, ergibt sich folgendes Bild (Grafik G1):

Die differenzierte Berücksichtigung der vollzeitäquivalenten Erwerbsquote und des Strukturwandels führen zu kleineren Defiziten in der AHV.

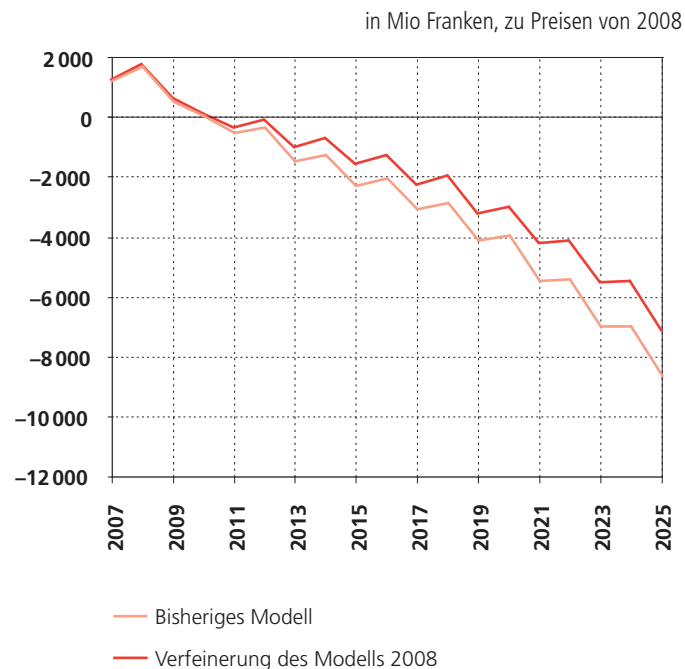
Berücksichtigt man die oben beschriebenen Anpassungen für alle 3 Szenarien, ergibt sich folgender Verlauf der Umlageergebnisse (Grafik G2):

Im mittleren Szenario wird das Umlageergebnis im Jahr 2011, im tiefen Szenario bereits im Jahr 2010 negativ. Im hohen Szenario wird das Umlageergebnis im Jahr 2016 noch einmal positiv, nachdem es in den Jahren 2013 und 2015 bereits negativ war. Auch in diesem Szenario ist die Finanzierung mittel- bis langfristig nicht mehr gesichert.

⁴ Gemäss Tabelle 3 ergibt sich aus den durchschnittlichen Veränderungs-raten für den durchschnittlichen Beitrag und für den SLI im Intervall zwischen 1980–2006 eine Differenz von 0,36 Prozentpunkten. Zieht man davon die durchschnittliche Wachstumsrate der vollzeitäquivalenten Erwerbsquote von 0,18 Prozent ab, resultiert ein Restbetrag von 0,18 Prozent, was der mittleren Hypothese von gerundeten 0,2 Prozent entspricht.

Vergleich des Umlageergebnisses der AHV nach Stand des Modells für geltende Ordnung, unter Berücksichtigung der Folgen der Finanzmarktkrise

G1



Quelle: BSV, MAS

In Grafik G3 ist die Entwicklung der AHV-Lohnsumme wiedergegeben, die sich aus den neuen Perspektivrechnungen für die drei Szenarien ergeben.

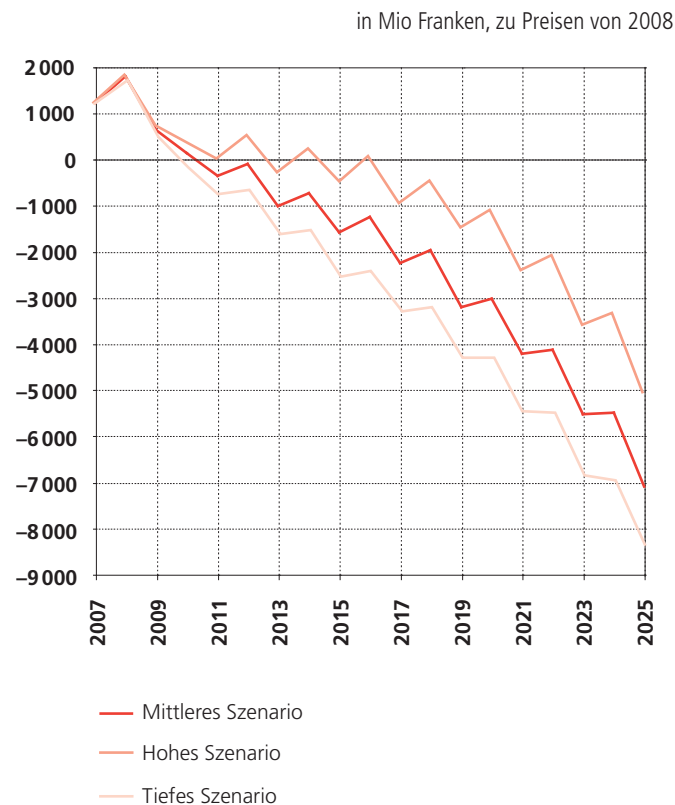
Die AHV-Lohnsumme wächst bis ins Jahr 2015 im Durchschnitt um 1,4 Prozent im mittleren Szenario, um 2,2 Prozent im hohen Szenario und um 0,6 Prozent im tiefen Szenario. In der Folge verringert sich dieses Wachstum in allen Szenarien wegen der stagnierenden Anzahl der sich im erwerbsfähigen Alter befindenden Personen. Aufgrund der Folgen der Finanzmarktkrise wird das Lohnsummenwachstum in den nächsten zwei Jahren einbrechen und im mittleren und im tiefen Szenario sogar negative Wachstumsraten annehmen.

Mittel- bis langfristig ist der Verlauf der AHV-Lohnsumme im mittleren Szenario vergleichbar mit der Entwicklung des realen Bruttoinlandproduktes.⁵ Im Kurzfristbereich ist ersichtlich, dass die AHV-Lohnsumme verzögert auf abrupte Veränderungen des Bruttoinlandproduktes reagiert.

⁵ «Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz», EFV (2008)

Umlageergebnis der AHV nach Szenario für geltende Ordnung

G2



Quelle: BSV, MAS

Fazit

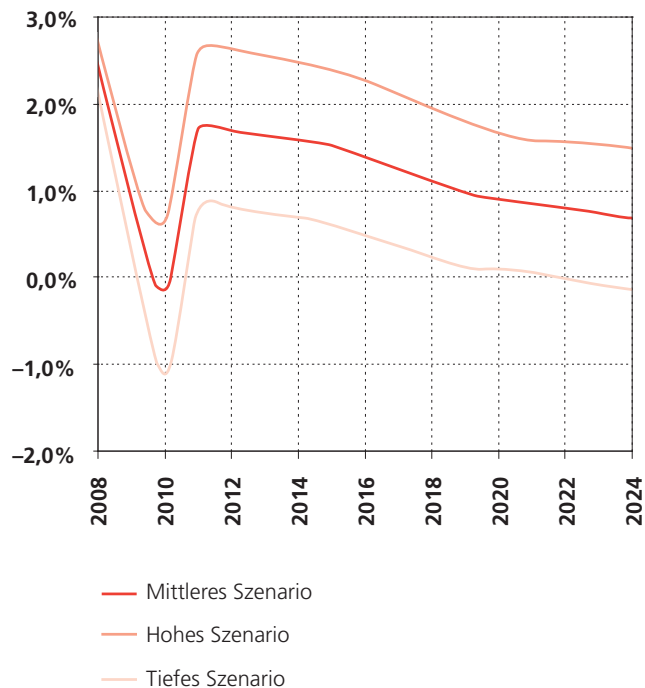
Im Bericht werden die bisherigen Annahmen bezüglich Entwicklung der Beiträgerquoten und bezüglich der durchschnittlichen AHV-pflichtigen Einkommen überprüft. Die Beiträgerquoten dürften aufgrund der steigenden Erwerbstätigkeit der Frauen zunehmen. Die durchschnittlichen AHV-pflichtigen Einkommen entwickeln sich besonders in wirtschaftlich guten Zeiten stärker als der SLI.

Aus diesen Feststellungen wurde das für die AHV-Perspektivrechnungen verwendete Modell verfeinert, indem der zu erwartende Anstieg der vollzeitäquivalenten Erwerbsquoten mitberücksichtigt wird und indem die bis anhin gemachten Hypothesen zur Reallohnentwicklung als reale Entwicklung der durchschnittlichen AHV-pflichtigen Einkommen verstanden werden.

Die um den Strukturfaktor korrigierte Schätzung des SLI führt zu tieferen Annahmen bezüglich der Lohnentwicklung. Dafür wird zusätzlich bei der Schätzung der Entwicklung der Beitragssumme der Strukturwandel und die Entwicklung der vollzeitäquivalenten Erwerbsquote berücksichtigt. Die Auswirkungen dieser

Jährliche Entwicklung der AHV-Lohnsumme nach Szenario

G3



Quelle: BSV, MAS

Korrekturen führen beispielweise für die Perspektivrechnung im Jahr 2020 zu tiefer geschätzten Ausgaben von rund 330 Millionen Franken und zu einem höher geschätzten Beitragsauskommen von 600 Millionen Franken. Zusammen mit den höher eingestuften Erträgen aus der Mehrwertsteuer und den analog zu den Ausgaben tiefer geschätzten Beiträgen der öffentlichen Hand resultieren Mehreinnahmen von 570 Millionen Franken. Damit verbessert sich das Umlageergebnis um 900 Millionen Franken (mittleres Szenario). Im Jahr 2025 beträgt die Verbesserung des Umlageergebnisses 1,5 Milliarden Franken.

Die Perspektivrechnungen werden laufend den neusten zur Verfügung stehenden statistischen Grundlagen angepasst und auf die neuste zur Verfügung stehende Betriebsrechnung justiert.⁶ Auch die Hypothesen zur künftigen Entwicklung des SLI und zum Strukturfaktor müssen regelmässig überprüft und allenfalls angepasst werden.

Für die langfristige Entwicklung ist es sinnvoll, Perspektivrechnungen in der AHV in einer Bandbreite von möglichen Finanzverläufen darzustellen. Damit können zufällige Konjunkturschwankungen und demografische Veränderungen insbesondere im Bereich der Wanderungen aufgefangen werden.

Das Modell erhebt allerdings nicht den Anspruch, die AHV-Finanzien der Zukunft punktgenau vorherzusagen zu können. Abrupte Konjunkturveränderungen und Migrationsschocks können nicht in den Szenarien abgebildet werden.

Insbesondere bezüglich Beitragsaufkommen für die AHV-Finanzierung sind die Wanderungen von grosser Wichtigkeit. Aufgrund der in der Vergangenheit beobachteten grossen Schwankungen gilt es bei der Erstellung der nächsten Szenarien, die Hypothesen bezüglich Wanderungssaldo eingehend zu überprüfen.

Die differenzierte Berücksichtigung der Erwerbsquote und des Strukturwandels führen zu kleineren Defiziten in der AHV. Aufgrund der Folgen der Finanzmarktkrise ist mit den Annahmen des mittleren Szenarios bereits ab 2011 mit negativen Umlageergebnissen zu rechnen. Selbst im hohen Szenario ist die Finanzierung mittel- bis langfristig nicht mehr gesichert.

Kurt Schlupe, dipl. Math. ETH, Bereich Mathematik der Abteilung Mathematik, Analysen und Statistik, BSV.
E-Mail: kurt.schlupe@bsv.admin.ch

⁶ Zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses stand das Abrechnungsergebnis 2008 noch nicht zur Verfügung. Das Modell ist somit auf das Betriebsergebnis 2007 und auf Schätzungen Stand Dezember 2008 justiert.

Krise der Finanzmärkte – Auswirkungen auf die finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen

Im folgenden Artikel werden die Ursachen der Finanzkrise wie auch die Auswirkungen auf die finanzielle Situation der Vorsorgeeinrichtungen dargestellt. Als Konsequenz der aktuellen Krise und der entsprechenden Verluste an den Finanzmärkten dürfte sich der durchschnittliche Deckungsgrad Ende 2008 nur noch bis knapp über 100 Prozent befinden. Viele Vorsorgeeinrichtungen weisen demnach eine Unterdeckung auf oder verfügen kaum noch über Wertschwankungsreserven.



Joseph Steiger
Bundesamt für Sozialversicherungen

Ursachen der Krise

Die nachfolgenden Ausführungen haben keinen Anspruch auf Vollständigkeit oder korrekter Gewichtung. Das Ziel ist, den bisherigen Ablauf der Krise zu skizzieren und die Auswirkungen auf die finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen zu schätzen. Erst die Analyse der Finanzkrise in den nächsten Jahren dürfte ein vollständiges Bild ergeben.

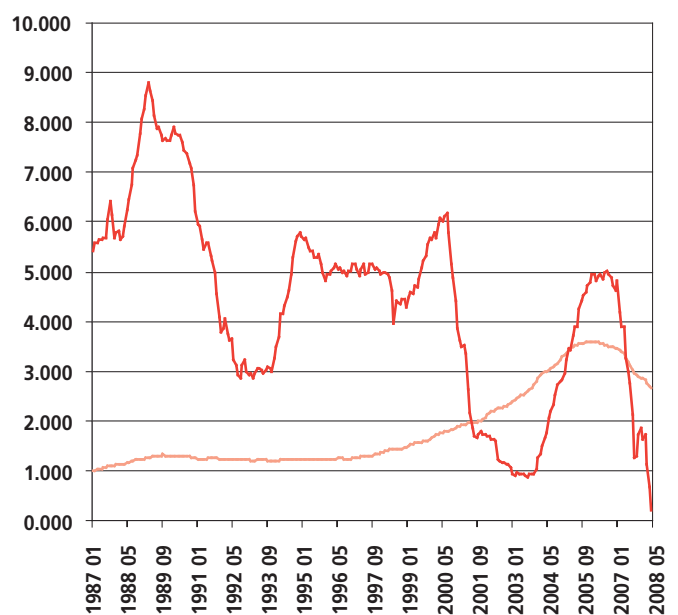
Die Entwicklung der US-Immobilienpreise gemessen am Case Shiller Index zeigt, dass seit der Asien- und Russlandkrise 1997/98 die Immobilienpreise stark gestiegen sind. Um eine Rezession zu verhindern, wurden in der «Dotcom-Krise» von 2001/2002 von der US-Notenbank (Federal Reserve) die Zinsen in bedeutendem Ausmass gesenkt. Diese Strategie war zwar grundsätzlich erfolgreich, doch die sinkenden Zinsen im Verlaufe der Krise 2001/2002 unterstützten die Hausse an den Immobilienmärkten. Die tiefen Zinsen ermöglichten

vielen Leuten, sich in einem höheren Ausmass zu verschulden. Im Juni 2006 wurde der Höhepunkt an den Immobilienmärkten erreicht. Zu diesem Zeitpunkt waren die Preise innert 9 Jahren um 182 Prozent gestiegen. Seit Ende 2000 haben sich die Preise verdoppelt. Diese Preisentwicklung ist im Licht der vorangegangenen Jahre unüblich. Als das Federal Reserve die Zinsen aufgrund von drohender Inflation wieder erhöhte, platzte diese Immobilienblase. Die Immobilien haben denn auch von Juni 2006 bis Dezember 2008 rund 28,3 Prozent verloren. Eine Stabilisierung des Marktes ist bisher trotz stark gesunkenen Zinsen nicht absehbar.

Um zu erklären, wie aus der Abschwächung der US-Immobilienpreise eine weltweite Krise entstanden ist, müssen die Mechanismen der Finanzierung dieser Objekte näher betrachtet werden.

In erster Linie scheint es, dass die «Underwriting Standards» beim Abschluss von Hypothekarverträgen mit dem Schuldner mangelhaft waren oder sogar fehlten. Anforderungen an das Eigenkapital des Schuldners, Tragbarkeitsberechnungen oder realistische Schätzungen des Objekts fehlten oder wurden nur teilweise er-

Zinsen (Treasury Bills 3 Monate) / Immobilienpreis USA (Case Shiller 01.1987 = 1) **G1**



Quelle: eigene Darstellung

stellt. Die Hypothekarfinanzierer hatten in erster Linie ein Interesse daran, möglichst viele und hohe Hypotheken zu verkaufen. Die Anreizsysteme beim Abschluss förderten demnach den Aufbau eines risikobehafteten Portfolios. Dem schnell wachsenden Geschäftsvolumen folgte keine Anpassung der Infrastrukturen für Kontrolle und Dokumentation. Ebenso wurden grosszügig Erleichterungen gewährt, zum Beispiel wurde die Zinszahlung aufgeschoben oder auf ein Eigenkapital des Schuldners verzichtet. Da es oft übliche Praxis ist, wenn man die Hypothek nicht mehr bezahlen kann, einfach den Schlüssel an die Bank zurückzuschicken («Jingle Mail») und wegzuziehen, ging der Schuldner kein allzu grosses Risiko ein, wenn er wenig oder kein Eigenkapital einbringen musste. Im besten Fall stieg der Wert seines Hauses massiv an, im schlimmsten Fall schickte er einfach die Schlüssel an seinen Gläubiger. Auch war es dem Schuldner möglich, mit den steigenden Immobilienpreisen weitere Hypotheken aufzunehmen, beispielsweise um die Zinszahlungen auszusetzen oder um seinen Konsum zu finanzieren.

Verbriefte Hypotheken

Die Underwriting Standards wären wahrscheinlich besser gewesen, hätten die Hypothekarfinanzierer die Hypotheken in den eigenen Büchern halten müssen. Die Hypotheken wurden jedoch verbrieft. Dies bedeutet, dass aus den Hypothekarforderungen handelbare Wertpapiere geschaffen wurden. Oft wurde dafür eigens eine Zweckgesellschaft (SPV, Special Purpose Vehicle) gegründet. Diese sind, anders als Banken, kaum reguliert. Danach wurden diese hypothekargesicherten Wertpapiere an Investoren in aller Welt verkauft. Da die Papiere hypothekargesichert waren, und den nicht erstklassigen Papieren (Subprime) auch bessere Schuldnerqualitäten beigemischt wurden, erhielten die Papiere vielfach ein gutes Rating. Die Ratingagenturen spielten dabei eine Doppelrolle als Berater bei der Verbriefungsaktion wie als Ratinggeber. Aufgrund von methodologischen Schwächen, ungenügender «Due Diligence» der Qualität der Sicherheit, ungenügender Transparenz über die Berechnung der Risiken wie auch potenzieller Interessenkonflikte aufgrund ihrer Doppelfunktion versagten die Ratingagenturen bei der korrekten Einschätzung der Risiken.

Die entsprechenden Modelle zur Berechnung der Risiken aus diesen Wertpapieren waren unvollständig, verlässliche statistische Zahlen oder eine entsprechende Historie fehlten. Die Ausfallrisiken, Konzentrationsrisiken, Marktrisiken und Liquiditätsrisiken der entsprechenden Produkte wurden unterschätzt. Problematisch war, dass führende Finanzinstitute massiv in solche hypothekargesicherten Produkte investierten. Ein Teil des Risikos verblieb auch deshalb bei den Banken, weil die Papiere von «inhouse» Hedge Funds oder von

Zweckgesellschaften erworben wurden, welche mit der Bank eng verbunden waren, und/oder die Weitergabe der Papiere an Drittinvestoren scheiterte. Die entsprechenden Papiere brachten im Vergleich zu anderen Anlagen mit demselben Rating eine höhere Rendite. Der grundlegende Zusammenhang zwischen Risiko und Rendite aber war nur scheinbar durch die Verbriefung und mit der Mischung verschiedener Schuldnerqualitäten ausser Kraft gesetzt, wie die Entwicklung aufzeigte. Letztlich untersuchten die Investoren nur ungenügend das Underlying (das Immobilienportfolio / die Schuldnerqualität) der strukturierten Investments.

Krise der Banken

Mit dem Platzen der Immobilienblase im Verlauf des Jahres 2007 akzentuierten sich rasch die Probleme der Finanzinstitute. Die Zinszahlungen der hypothekenbasierten Wertpapiere blieben aus. Die Verwertung der Objekte brauchte viel Zeit, und dies bei fallenden Immobilienmärkten. Der inhärente Wert der entsprechenden Papiere konnte kaum ermittelt werden. Der Markt für hypothekenbasierte Wertpapiere brach zusammen, die Papiere wurden illiquid oder konnten nur noch mit massiven Abschlägen verkauft werden. Die Banken mussten erhebliche Abschreibungen auf den Papieren vornehmen. Dies schmälerte ihre Eigenkapitalbasis in bedrohlicher Art und Weise. Die Banken waren gezwungen, entweder eine Eigenkapitalerhöhung vorzunehmen (vgl. UBS AG), oder aber sie schränkten die Kreditvergabe ein, da diese mit Eigenmitteln zu unterlegen ist. Dies wiederum führte zur Kreditverknappung in der gesamten Wirtschaft. Den Banken drohte jedoch nicht nur das Problem der sich vermindernenden Eigenkapitalbasis. Die langfristigen Investitionen in die hypothekenbasierten Wertpapiere waren oft mit kurzfristigen Geldern finanziert worden. Vor allem der Interbankenmarkt spielt für die Geldversorgung der Institute eine entscheidende Rolle. Darin leihen Banken mit überschüssiger Liquidität anderen Banken Geld. Da üblicherweise die kurzfristigen Zinsen des Interbankenmarktes tiefer als die langfristigen Zinsen der hypothekenbasierten Wertpapiere waren, waren diese Zinsdifferenzgeschäfte eine interessante Anlagemöglichkeit für (Investment-)Banken (und darauf spezialisierte Hedge Funds). Mit den Problemen bei den hypothekenbasierten Wertpapieren und den Abschreibungen der Banken versiegte jedoch der Interbankenmarkt für gewisse Marktteilnehmer, oder die Kredite wurden immer kurzfristiger (letztlich nur noch «overnight») und mit massiven Zinsaufschlägen gewährt. Den betroffenen Banken drohte die Illiquidität, und nur weltweite und erhebliche Interventionen der Regierungen und Notenbanken bewirkten, dass die Zahl der Konkurse limitiert blieb.

Mit der Krise der Banken und der entstehenden Unsicherheit kollabierten auch die Aktienmärkte. Die Banken

waren nicht mehr in der Lage oder willens, Kredite (an Private und Unternehmen) zu vergeben, die Privatpersonen waren konfrontiert mit fallenden Häuser- und Aktienpreisen. Auch forderten die Banken Rückzahlungen auf zuvor grosszügig gewährten Krediten. Der entsprechende Rückgang des Konsums und der Investitionen führte nicht nur in den USA, sondern auch weltweit zu Abschwung und Rezession.¹

Marktentwicklung

Die Entwicklung der finanziellen Situation der Vorsorgeeinrichtungen lässt sich naturgemäss vor allem auf die Situation an den Finanzmärkten zurückführen.

Nach zwei erfreulichen Jahren (2005 und 2006) hat sich die Lage an den Aktienmärkten im Jahr 2007 und insbesondere im Jahre 2008 deutlich verschlechtert (Tabelle T1).

Die Kassazinssätze der Bundesobligationen sind 2008 aufgrund der Interventionen der Notenbanken deutlich gefallen (Tabelle T2).

Der Swiss Bond Invest Domestic Total Return (bis BBB Rating), welcher sowohl Unternehmensanleihen als auch Regierungsanleihen der Schweizer Börse enthält, konnte aufgrund der gesunkenen Zinsen 2008 eine Rendite von rund 8% erzielen. Diese Performance ist insbesondere auf die positive Entwicklung bei den Regierungsanleihen zurückzuführen. Diese dienten vielen Anlegern als «sicherer Hafen». Bei den Unternehmensanleihen, welche kein erstklassiges Rating aufwiesen, war die Performance ungünstiger, Tabelle T3).

Die wichtigsten Anlagekategorien der Vorsorgeeinrichtungen sind Aktien und Obligationen. In Tabelle T4 werden deshalb gemischte Portfolios betrachtet. Als Benchmark für die Portfolios der beruflichen Vorsorge werden häufig die Pictet BVG-Indizes 2000 herangezogen. Der Pictet BVG-25 enthält 25 Prozent Aktien, der Pictet-40 entsprechend 40 Prozent und der Pictet BVG-60 60 Prozent, wobei letzterer die zulässige Quote für Aktien überschreitet. Die Renditen aller BVG-Portfolios sind 2008 erheblich eingebrochen. Dies spiegelt die negative Entwicklung bei den Aktien (und den Unternehmensanleihen).

Auch der CS Schweizer Pensionskassen Index, welcher auf effektiven Portfolios der Pensionskassen (im Rahmen des Global Custody bei der CS) beruht, wies 2008 einen Rückgang von 13,25 Prozent aus.

1 Ebenso ist festzuhalten, dass neben den hypothekargesicherten Papieren auch weitere Papiere existieren, welche z.B. auf Kreditkartenforderungen oder Autofinanzierungen lauten. Mit dem konjunkturellen Abschwung ergeben sich hier ebenfalls Ausfallrisiken.

2 Es ist von registrierten, autonomen und teilautonomen Vorsorgeeinrichtungen die Rede.

T1

	SMI	%	SPI (Total Return)	%	MSCI World (CHF)	%
31.12.2001	6417.8	-21,1	4382.9	-22,0	1688.8	-14,7
31.12.2002	4630.8	-27,8	3245.5	-26,0	1095.3	-35,1
31.12.2003	5487.8	18,5	3961.6	22,1	1283.0	17,1
30.12.2004	5693.2	3,7	4234.6	6,9	1327.0	3,4
31.12.2005	7583.9	33,2	5742.4	35,6	1653.7	24,6
31.12.2006	8785.7	15,8	6929.2	20,7	1809.2	9,4
31.12.2007	8484.5	-3,4	6925.4	-0,1	1780.0	-1,6
30.12.2008	5534.5	-34,8	4567.6	-34,0	982.2	-45,4

T2

Kassazinssatz Bundesobligationen	in %		
	in %	in %	in %
Laufzeit	2 Jahre	7 Jahre	10 Jahre
12.2001	2,45	3,33	3,56
12.2002	0,79	1,94	2,40
12.2003	0,94	2,41	2,78
12.2004	1,14	2,05	2,38
12.2005	1,55	1,87	1,96
12.2006	2,41	2,48	2,49
12.2007	2,43	2,97	3,11
12.2008	0,69	1,87	2,15

T3

SBI Dom AAA-BBB T (Total Return)			
12.2006	100.00		
12.2007	99.73	-0,27 %	3,56
12.2008	107.79	8,08 %	2,40

Auswirkungen auf die finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen

Situation 2007

Ende 2007 ist aufgrund der Zahlen der Pensionskassenstatistik² von einem durchschnittlichen Deckungsgrad von 117 Prozent auszugehen. Dies bedeutet demnach, dass Ende 2007 Wertschwankungsreserven von 17 Prozent vorhanden waren.

Das Bundesamt für Sozialversicherungen führt jährlich eine Umfrage bei den Aufsichtsbehörden über die Zahl der Kassen in Unterdeckung durch. Ende 2007 betrug der Anteil der registrierten³ Vorsorgeeinrichtungen mit einer Unterdeckung an der Gesamtzahl der Vorsor-

T4

	BVG-25		BVG-40		BVG-60	
	Index	%	Index	%	Index	%
31.12.2000	101,79	1,79	100,52	0,52	98,37	-1,63
31.12.2001	100,26	-1,51	95,92	-4,58	89,99	-8,52
31.12.2002	98,10	-2,15	87,87	-8,39	75,20	-16,44
31.12.2003	105,75	7,80	97,23	10,66	86,07	14,46
31.12.2004	110,92	4,89	102,35	5,26	91,00	5,74
31.12.2005	122,48	10,42	117,21	14,52	109,27	20,07
31.12.2006	127,47	4,07	124,65	6,35	119,42	9,29
31.12.2007	128,67	0,94	126,47	1,46	122,00	2,16
31.12.2008	115,96	-9,88	104,62	-17,28	89,51	-26,63

geeinrichtungen (inkl. öffentlich-rechtliche mit Staatsgarantie; ohne Sammeleinrichtungen) 4,2 Prozent.

Situation 2008 / Anfang 2009

2008 ist von einem erheblichen Rückgang des Deckungsgrades auszugehen. Modellschätzungen des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) auf Basis der Pensionskassenstatistik ergeben per Ende 2008 für alle registrierten Vorsorgeeinrichtungen einen durchschnittlichen ungewichteten Deckungsgrad von rund 102,6 Prozent. Dieser Wert ist per Ende März 2009 auf 101,1 Prozent gefallen. Trotz dem weltweiten Absturz der Börsen im Jahr 2008 und zu Beginn dieses Jahres wiesen Ende März rund 43 Prozent der Pensionskassen einen Deckungsgrad von 100 oder mehr Prozent auf, rund 57 Prozent lagen darunter. Per Ende 2008 waren es rund 50 Prozent (**Tabelle 5**). Das zeigen Berechnungen aufgrund der tatsächlichen Vermögensverteilung von rund 1900 Vorsorgeeinrichtungen.

Basis der Berechnungen sind der reale Deckungsgrad und die tatsächliche Vermögensverteilung von rund 1900 Vorsorgeeinrichtungen per Ende 2007, die dem

T5

	Ende 2008 Registrierte VE	Ende März 2009 Registrierte VE
<i>Deckungsgrad</i>		
< 90%	13,5%	17,8%
90–100%	36,6%	38,9%
Total in Unterdeckung	50,1%	56,7%
100–110%	31,9%	27,3%
> 110%	18,0%	16,0%
Total ohne Unterdeckung	49,9%	43,3%

BSV bekannt sind. Daraus wurde anhand des Verlaufs der relevanten Kapitalmarkt-Indizes und der technischen Zinssätze die wahrscheinliche gegenwärtige finanzielle Situation der einzelnen Vorsorgeeinrichtungen errechnet.

Allerdings muss dazu angemerkt werden, dass diese Zahlen mit gewissen Unsicherheiten⁴ behaftet sind. Auch nimmt die Zahl der Kassen in Unterdeckung sehr schnell zu respektive ab, wenn sich der durchschnittliche Deckungsgrad 100 Prozent nähert.

Joseph Steiger, lic. phil.I, Finanzierung und Systementwicklung BV, Geschäftsfeld Alter und Hinterlassene, BSV.
E-Mail: joseph.steiger@bsv.admin.ch

3 Eine Vorsorgeeinrichtung ist dann registriert, wenn sie mindestens das Obligatorium versichert. Rein überobligatorische Kassen (sogenannte Kaderkassen) sind hier nicht enthalten.

4 Auch sind die Berechnungen in den folgenden Jahren zu verifizieren und allfällige Anpassungen am Modell vorzunehmen. Die bisherige Datenbasis der Jahre 2004 bis 2006 ist dafür nicht ausreichend.

T6

		Anteil VE mit Unterdeckung an Gesamtzahl der VE				
Rechtsform		Ende 2003	Ende 2004	Ende 2005	Ende 2006	Ende 2007
Registrierte	VE inkl. Einrichtungen öff, Rechts ohne Staatsgarantie	15,6 %	13,3 %	3,1 %	2,2 %	2,4 %
	Einrichtungen öff. Rechts mit Staatsgarantie	56,3 %	61,2 %	46,8 %	38,7 %	46,6 %
	Total registrierte VE	17,0 %	15,1 %	4,8 %	3,6 %	4,2 %
Nicht registrierte	VE inkl. Einrichtungen öff. Rechts mit und ohne Staatsgarantie	3,0 %	3,4 %	1,2 %	1,2 %	0,7 %
Total	Total alle VE	11,2 %	10,6 %	3,4 %	2,8 %	3,0 %

Sanierungsmassnahmen von Pensionskassen in Unterdeckung

Die Vorsorgeeinrichtungen werden bald ihre Berichtserstattungen für das Jahr 2008 veröffentlichen. Laut Schätzungen befinden sich über 50 Prozent der Pensionskassen in Unterdeckung. Es zeichnet sich eine noch schlechtere Lage ab als während der Krise von 2000 bis 2002.



Alessandra Prinz
Bundesamt für Sozialversicherungen

Wie reagieren die Beteiligten? Gewerkschaften und Arbeitgeber sind sich einig, dass keine einschneidenden Sanierungsmassnahmen ergriffen werden müssen, wenn auch mit verschiedenen Begründungen: Die Gewerkschaften führen an, dass man die Versicherten nicht zur Kasse bitten darf, denn diese haben bereits die Folgen eines immer unsichereren Arbeitsmarktes zu tragen und müssen allgemein einen tieferen Lebensstandard hinnehmen. Eine von der SP-Parlamentarierin Anita Fetz eingereichte Motion (08.4044) schlug sogar ein einjähriges Moratorium für Sanierungsmassnahmen vor. Ein Teil der Arbeitgeberschaft vertritt eher die Ansicht, dass die Krise der Finanzmärkte von selber wieder abklingen wird, so dass auch die aufgrund der Finanzmarktkrise entstandenen Unterdeckungen in der beruflichen Vorsorge mittel- und langfristig wieder korrigiert werden.

Aufgrund der gesetzlichen Vorgaben sind die Vorsorgeeinrichtungen verpflichtet, das finanzielle Gleichgewicht der Kasse sicherzustellen. Das Vermögen muss genügen, um die eingegangenen Verpflichtungen zu decken. Ist dieses Gleichgewicht nicht mehr gegeben, muss der Stiftungsrat eine Sanierung zur Wiederherstellung des Gleichgewichts in die Wege leiten und ein Sanierungskonzept erarbeiten. Bis zum Abschluss der Sanierung verstreicht eine gewisse Zeit, in der sich die Einrichtung zwangsläufig in Unterdeckung befindet. Das

Gesetz akzeptiert diese vorübergehende Unterdeckung, verlangt aber, dass die fälligen Leistungen jederzeit ausbezahlt werden können, die Liquidität also gegeben sein muss.

Über die Opportunität von Sanierungsmassnahmen und deren Ausgestaltung dreht sich im Moment die Diskussion in der Branche. In einer so gravierenden Lage ist es wichtig, sich folgende Fragen zu stellen:

- Welche Gründe haben zur Unterdeckung geführt?
- Wann muss die Einrichtung sanieren?
- Welche Massnahmen müssen ergriffen werden?

Ursachen der Unterdeckung

Die Ursachen der Unterdeckung müssen klar getrennt werden:

- a) Hat die Kasse bestimmte strukturelle Probleme wie zum Beispiel eine ungünstige Altersstruktur oder ungenügende Berechnungsgrundlagen für die Vorsorgepläne, muss der Stiftungsrat mit einem ausgewogenen Sanierungskonzept intervenieren. Die Verluste aus der Finanzmarktkrise verschlechtern die an sich schon nicht ordnungsgemässe Situation noch. Der Experte für die berufliche Vorsorge muss einen versicherungstechnischen Bericht erstellen, aus welchem unter anderem hervorgeht, ob die getroffenen Massnahmen wirksam sind. Wenn nicht, muss er die Aufsichtsbehörde darüber informieren (Art. 41a BVV 2).
- b) Befindet sich die Kasse hingegen in einer strukturell gesunden Lage, bedeutet dies, dass sie ausschliesslich infolge der Finanzmarktkrise in Unterdeckung «gefallen» ist. In dieser Situation muss die Vorsorgeeinrichtung auch sanieren, sonst geht sie das Risiko ein, dass eine spätere Sanierung noch schmerzhafter sein wird. Der in jedem Fall zu erstellende versicherungstechnische Bericht des Experten muss die Position des Stiftungsrates bestätigen. Die Vorsorgeeinrichtung muss ihre Lage immer wieder analysieren, weil die Entwicklung der Finanzmärkte auch für erfahrene Anlagespezialisten nicht voraussehbar ist.

Rolle der Aufsichtsbehörde

Das Gesetz sieht keine präventive Kontrolle durch die Aufsichtsbehörde vor. Die Vorsorgeeinrichtung muss eine Unterdeckung und ergriffene Massnahmen spätestens melden, wenn die Unterdeckung in der Jah-

resrechnung ausgewiesen ist. Die Aufsichtsbehörde wird also erst informiert, wenn die Unterdeckung bereits eingetreten ist. Ausserdem ändern sich die Lage der Finanzmärkte und deren Auswirkungen auf die Pensionskassen so schnell, dass auch rechtzeitig erfolgte Meldungen in der Praxis schnell überholt sind. Die Aufsicht hat keine Befugnis, in die Geschäftsführung der Einrichtung einzugreifen. Der Stiftungsrat muss die Sanierungspolitik mit der technischen Unterstützung des Experten für die berufliche Vorsorge entscheiden.

Massnahmen der direkten Aufsicht des Bundes (ABV)

Die direkte Aufsicht des Bundes hat folgende Massnahmen ergriffen: Als Erstes wurde eine Umfrage unter den von ihr beaufsichtigten autonomen und teilautonomen Einrichtungen durchgeführt, um deren Deckungsgrad per Ende 2008 zu ermitteln. Die Resultate dieser Umfrage sind im Artikel von C. Golliard, Seite 92, aufgeführt.

Um die Tragweite der Unterdeckung der einzelnen Einrichtungen zu eruieren, wurde ein internes Risikotool entwickelt, das ein Bild über die strukturelle Lage der jeweiligen Einrichtung gibt. Dieses Tool basiert auf vier Komponenten, denen eine bestimmte Gewichtung gegeben wird. Die Sollrendite und die prozentuale Abweichung zwischen Soll- und Wertschwankungsreserve werden am stärksten gewichtet. Dem Anteil Vorsorgekapital Aktive bzw. Rentner und der Wertschwankungsreserve in Prozent des Vorsorgekapitals wurde eine tiefere Gewichtung zugeteilt. Aufgrund dieser vier Komponenten erhalten wir mittels einer bestimmten Formel eine Wertung, die uns Auskunft über die Gefährdung der Kasse gibt. Erfahrungen müssen noch gesammelt und ausgewertet werden.

Einrichtungen mit einer geringen Unterdeckung müssen sanieren, aber benötigen im Moment keine spezielle Begleitung der Aufsichtsbehörde, wenn die Wertung aus dem Risikotool tief ist und der Bericht des Experten für die berufliche Vorsorge keine umfangreichen Massnahmen als nötig erachtet.

Einrichtungen, die eine mittlere oder erhebliche Unterdeckung ausweisen, müssen zusammen mit dem Experten ein umfangreicheres Sanierungskonzept erarbeiten. Wenn solche Einrichtungen eine hohe Wertung aus dem Aufsichtstool ausweisen, ist es Aufgabe der Aufsicht, sie besonders nahe zu begleiten.

Dauer der Unterdeckung

Sanierungskonzepte müssen es der Einrichtung erlauben, das finanzielle Gleichgewicht innert einer Frist

von fünf bis sieben Jahren wieder herzustellen. Die Weisungen des Bundesrats über Massnahmen zur Behebung von Unterdeckungen in der beruflichen Vorsorge sehen vor, dass in schwerwiegenden Fällen diese Frist bis auf zehn Jahre erstreckt wird. Der Experte muss während dieser Zeit regelmässig (mindestens jährlich) einen versicherungstechnischen Bericht erstellen. So kann der Stiftungsrat überprüfen, ob die eingeleiteten Massnahmen ausreichend sind oder ob das Sanierungskonzept angepasst werden muss. Dies ist in der aktuellen Krisenlage umso wichtiger, da niemand in der Lage ist, vorauszusehen, wie sich die Lage der Finanzmärkte entwickeln wird. Auch diese Periode muss die Aufsichtsbehörde begleiten, indem sie überprüft, ob der Stiftungsrat seinen Pflichten nachgeht und nicht handelnde Stiftungsräte auffordert, aktiv zu werden.

Mögliche Sanierungsmassnahmen

Es steht eine relativ breite Palette von Massnahmen zur Verfügung. Einige sind im Gesetz erwähnt, andere nicht. Alle Massnahmen, die der Stiftungsrat beschliesst, müssen aber eine Grundlage im Reglement der Vorsorgeeinrichtung haben. Das Gesetz schreibt vor, dass Sanierungskonzepte ausgewogen sein müssen. Leider wird diese Vorgabe auf Verordnungsebene nicht weiter konkretisiert und ist daher in der Praxis wenig hilfreich.

Einige Einrichtungen haben bereits angefangen, leistungsseitige Massnahmen zu treffen. Nullzinsrunden sind einfach durchzuführen und wirken sich daher relativ schnell aus. Eine weitere Massnahme ist die Herabsetzung des überobligatorischen Umwandlungssatzes, die von vielen Einrichtungen in Betracht gezogen und auch nächstens umgesetzt wird. Diese beiden Massnahmen sind im Gesetz nicht erwähnt, betreffen aber nur den überobligatorischen Teil der Vorsorgekapitalien. (Nullzinsrunden führen bei umhüllenden Kassen zu einer Negativverzinsung des überobligatorischen Teils.) Als Nachteil gilt es zu bemerken, dass solche Massnahmen nur versichertenlastig sind, also den Arbeitgeber nicht einbeziehen. Unter den Versicherten ist wiederum die Interessenlage je nach Alter verschieden. Eine Nullzinsrunde trifft die älteren Versicherten mehr, weil sie ein höheres Altersguthaben angespart haben als die jüngeren. Die Wahl der Sanierungsmassnahmen wird daher unter den Beteiligten immer wieder zu Diskussionen führen.

Das Gesetz erwähnt ausdrücklich die Möglichkeit der Erhebung paritätischer Sanierungsbeiträge. Man stellt fest, dass diese subsidiär zu den oben erwähnten Massnahmen in Betracht gezogen werden. Hier wird von den Versicherten eine aktive Teilnahme verlangt, indem die Löhne gekürzt werden. Der Arbeitgeber muss hierbei mindestens gleich hohe Beiträge leisten. Das Gesetz

sieht auch die Möglichkeit vor, Rentnerbeiträge zu erheben, wobei die gesetzlichen Schranken so stark sind, dass der Einfluss auf die Sanierung praktisch irrelevant ist. Als letzte ausdrückliche Massnahme ist auch eine Herabsetzung des Mindestzinses im obligatorischen Teil des Sparguthabens vorgesehen. Die Herabsetzung darf höchstens 0,5 Prozent betragen und maximal fünf Jahre dauern.

Die Aufsichtsbehörde hat keine Befugnis zu bestimmen, wie ein Sanierungskonzept strukturiert sein muss bzw. welche Massnahmen beschlossen werden müssen.

Dies ist ausdrücklich die Aufgabe und vor allem die Verantwortung des paritätisch besetzten Stiftungsrats, in welchem die Versicherten wie der Arbeitgeber vertreten sind. Die Aufsichtsbehörde kann einzig überprüfen, ob die gesetzlichen Rahmenbedingungen eingehalten werden.

Alessandra Prinz, Juristin, Co-Leiterin Kompetenzzentrum Aufsicht berufliche Vorsorge, BSV.

E-Mail: alessandra.prinz@bsv.admin.ch

Die Vorsorgeeinrichtungen im Angesicht der Krise

Die Krise, welche die Schweizer Wirtschaft und im Besonderen die Kapitalmärkte Ende 2008 unversehens erfasst hat, liess zum Jahresabschluss 2008 eine massive Zunahme der Vorsorgeeinrichtungen (VE) in Unterdeckung befürchten. Aber in welchem Ausmass genau? Um das herauszufinden, führte die direkte Bundesaufsicht über die berufliche Vorsorge (ABV) eine Erhebung bei allen dem BSV unterstehenden autonomen oder teilweise rückversicherten Vorsorgeeinrichtungen durch. Die Studie macht folglich keine Angaben zu den vollständig rückversicherten Vorsorgeeinrichtungen, denn diese haben kein Unterdeckungsrisiko.



Cindy Golliard
Bundesamt für Sozialversicherungen

Die ABV wollte hauptsächlich zwei Informationen einholen: Einerseits ging es um eine Schätzung des Deckungsgrades der Vorsorgeeinrichtungen per 31. Dezember 2008, und andererseits wollte man feststellen, ob die Einrichtungen in Unterdeckung die Umsetzung von Sanierungsmassnahmen beschlossen haben.

Die Studie sollte Gelegenheit zu proaktivem Vorgehen bieten. Gemäss Artikel 44 BVV 2 muss die Aufsichtsbehörde über das Ausmass und die Ursachen der Unterdeckung sowie über die Sanierungsmassnahmen informiert werden, sobald die Jahresrechnung erstellt ist. Aufgrund der Wirtschaftslage zog es die Aufsichtsbehörde vor, den Vorsorgeeinrichtungen zuvorzukommen, sich möglichst rasch über deren finanzielle Verhältnisse

zu informieren und zu kontrollieren, ob der Stiftungsrat im Bedarfsfall handelt.

Die Erhebung ergab Folgendes:

72 Prozent der befragten Vorsorgeeinrichtungen befinden sich per 31. Dezember 2008 in Unterdeckung (51 Prozent der VE haben einen Deckungsgrad zwischen 99 Prozent und 90 Prozent, und 21 Prozent der VE haben einen Deckungsgrad von unter 90 Prozent).

Die Ergebnisse der Studie weichen je nach Art der Stiftung stark voneinander ab. Über 50 Prozent der Unternehmensstiftungen befinden sich per 31. Dezember 2008 noch in Überdeckung. Dies ist den Wertschwankungsreserven zu verdanken, die zur Bewältigung der Volatilität der Märkte aufgelöst wurden.

Von den Pensionskassen in Unterdeckung haben $\frac{3}{4}$ einen Deckungsgrad von über 90 Prozent. Mit entsprechend angepassten Sanierungsmassnahmen können diese Vorsorgeeinrichtungen in einigen Jahren wieder schwarze Zahlen schreiben.

Eine Auswertung der Antworten der Vorsorgeeinrichtungen ergab die in der Tabelle **T1** aufgeführten Prozentsätze.

Wichtig ist, dass Unterdeckung nicht bedeutet, dass die betroffene Vorsorgeeinrichtung zahlungsunfähig ist und ihre Leistungen nicht mehr ausrichten kann. Unterdeckung bedeutet lediglich, dass die Einrichtung nicht alle ihre Verpflichtungen auf einen Schlag erfüllen könnte (Freizügigkeitsleistungen und andere Leistungen), was rein hypothetisch ist.

Auswertung der Antworten der Vorsorgeeinrichtungen **T1**

	Deckungsgrad > 100 %	Deckungsgrad 99–90 %	Deckungsgrad < 90 %	Total
Firmeneigene Stiftung	50 %	32 %	18 %	100 %
Sammelstiftung	18 %	71 %	11 %	100 %
Gemeinschaftsstiftung	24 %	38 %	38 %	100 %
Alle vom Bund beaufsichtigten VE ¹	51 %	34 %	15 %	100 %

¹ Diese Zahlen umfassen auch die vollständig rückversicherten Vorsorgeeinrichtungen.

Auch wenn die Zahlen beunruhigend scheinen mögen, sind sie nicht katastrophal. Man darf nicht vergessen, dass die Anlagen zum Jahresabschluss 2008 generell über 14 Prozent ihres Werts verloren haben. Seit der Einführung des BVG im Jahr 1984 erlebten die Märkte noch nie einen derart heftigen Crash. Die Vorsorgeeinrichtungen waren aufgrund der Rechnungslegungsnorm FER 26 zwar verpflichtet, Wertschwankungsreserven zu bilden, um Kursschwankungen aufzufangen, aber unter den derzeitigen Umständen konnten diese Reserven die Unterdeckung nur begrenzen.

Die Krise und die verschiedenen Finanzskandale wirkten sich stark auf die Finanzlage der Pensionskassen aus. Dieses Jahr werden die Auswirkungen wegen der zwischenzeitlichen Einführung der Norm FER 26 noch sichtbarer als 2001 sein. Da stille Reserven nicht mehr zulässig sind, ist es nicht mehr möglich, die Rechnung zu glätten.

Sanierungskonzepte

Aufgrund der gemeldeten Zahlen werden viele Stiftungsräte der Aufsichtsbehörde Sanierungskonzepte zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts vorlegen müssen. Die Stiftungsräte müssen Sanierungsmassnahmen vorschlagen und umsetzen. Sie haben viel Freiheit bei der Wahl der Massnahmen, solange der Vorsorgeexperte mit ihren Vorschlägen einverstanden ist. Es ist Sache der Aufsichtsbehörde, die Situation jeder einzelnen Vorsorgeeinrichtung zu analysieren. Dabei ist daran zu denken, dass die Finanzierung langfristigt ausgerichtet ist.

Bei der Erhebung wurden die Vorsorgeeinrichtungen auch zu ihren Absichten bezüglich Sanierungsmassnahmen befragt. 50 Prozent der Einrichtungen in Unterdeckung haben beschlossen, einen Sanierungsplan zu verabschieden, oder wenden bereits Massnahmen in diesem Sinne an.

Noch vor einigen Monaten ging alles gut. Die Pensionskassen bildeten ihre Wertschwankungsreserven und einige sogar freie Mittel. Heute sind die freien Mittel und die Wertschwankungsreserven aufgelöst, und viele Vorsorgeeinrichtungen befinden sich in Unterdeckung. Die Situation ist zwar besorgniserregend, aber nicht ausweglos. Man muss Geduld haben, denn die heute getroffenen Massnahmen entfalten ihre Wirkung erst mittelfristig, und die Auswirkungen dieser Krise werden auch in den kommenden Jahren noch spürbar sein.

Die Aufgabe der Aufsicht besteht darin, die Sanierungskonzepte von Fall zu Fall auf ihre langfristige Wirksamkeit zu prüfen und die Umsetzung der Sanierungsmassnahmen zu überwachen. Die Krise von 2001 zeigte die Notwendigkeit, Unterdeckungen zu beheben. In diesem Sinn wurden das Gesetz über die berufliche Vorsorge abgeändert und angemessene Instrumente entwickelt. Diese sind auch geeignet, um die heutige Krise zu bewältigen.

Cindy Golliard, Fachmitarbeiterin, Kompetenzzentrum Aufsicht berufliche Vorsorge, BSV.

E-Mail: cindy.golliard@bsv.admin.ch

Stabilität der beruflichen Vorsorge in Gefahr?

Die gegenwärtige Finanzkrise hat zu verschiedensten Befürchtungen bezüglich der Stabilität der beruflichen Vorsorge geführt. Tatsächlich sind die Deckungsgrade infolge der massiven Anlageverluste stark gesunken. Das muss aber nicht bedeuten, dass die Stabilität des Systems generell gefährdet ist. Man muss unterscheiden zwischen strukturellen und kurzfristigen Defiziten, selbst wenn diese Unterscheidung nicht immer einfach ist. Die Stabilität wird letztlich vor allem durch strukturelle Defizite gefährdet.



Philipp Rohrbach
Bundesamt für Sozialversicherungen

Grundsätzliche Überlegungen

Um die Stabilität der beruflichen Vorsorge beurteilen zu können, muss vorab ein Referenzzustand definiert werden, gegen den das System im Idealfall mittel- bis langfristig tendieren sollte. Sowohl aus ökonomischer als auch aus sozialpolitischer Sicht entspricht dieser Zustand dem globalen aktuariellen Gleichgewicht, in welchem Finanzierung und Leistung äquivalent sind.

Führt man nun den Deckungsgrad¹ als Quotient aus dem Vorsorgevermögen und dem Vorsorgekapital ein, dann erhält man ein Mass, das eine konkrete Beurteilung verschiedener Zustände erlaubt. Offensichtlich wäre ein Deckungsgrad von 100 Prozent identisch mit dem gleichgewichtigen Zustand, zumindest bei Annahme vollständiger Information. In der Praxis geht man aus verschiedenen Gründen davon aus, dass der gleichgewichtige Zustand mit einem anderen, vorläufig unbestimmten Deckungsgrad erreicht wird. Das liegt im Wesentlichen an potenziellen Schätzfehlern in Bezug auf

die Anlagerträge² bzw. der Tatsache, dass der Planungshorizont zwar langfristig, aber eben nicht unendlich ist. Hinzu kommen eine später noch thematisierte Verlustaversion und praktische Probleme, z.B. im Zusammenhang mit Teilliquidationen. Die konkrete Höhe des Deckungsgrades zu einem bestimmten Zeitpunkt ist für die Beurteilung der Stabilität ohnehin nicht von grosser Relevanz. Von Bedeutung ist vielmehr, ob die vor dem Hintergrund des allgemeinen Leistungsziels festgelegten Finanzierungs- und Leistungsparameter die mittel- bis langfristige Entwicklung des Systems gegen den Gleichgewichtszustand überhaupt zulassen. Ist das nicht der Fall, so stellt dies eine hinreichende Bedingung für das Zustandekommen einer Stabilitätskrise dar.

Eine institutionelle Problematik, die eine allgemeine Gleichgewichtsbetrachtung erschwert, ist im Kontext der beruflichen Vorsorge immer hervorzuheben. Im Gegensatz zur AHV existiert eine Fülle von Versichertenkollektiven, die sich in ihrer Zusammensetzung zum Teil erheblich unterscheiden. Folglich sind Ungleichgewichte auf Stufe der einzelnen Vorsorgeeinrichtungen auch dann möglich, wenn sich das Gesamtsystem im Gleichgewicht befindet. In einem System mit allgemein verbindlichen Leistungsparametern müssen ebendiese letztlich immer ausgehend von einem fiktiven Gesamtkollektiv festgelegt werden. Die Gleichgewichtsbedingung, also die Äquivalenz von Finanzierung und Leistung, gilt aber selbstredend auch auf Stufe der einzelnen Vorsorgeeinrichtung, wobei die gleichgewichtigen Deckungsgrade je nach einrichtungsspezifischen Ertragsunsicherheiten unterschiedlich sein können. Diese Überlegungen zeigen auch, weshalb statische Deckungsgradbetrachtungen auf Stufe der einzelnen Einrichtungen ohne Berücksichtigung struktureller Unterschiede im Allgemeinen zu kurz greifen. Aus Gründen der Einfachheit wird von dieser Problematik im vorliegenden Artikel allerdings weitestgehend abstrahiert. Die Überlegungen basieren also grundsätzlich auf dem fiktiven Gesamtkollektiv.

Nicht zuletzt um das System der beruflichen Vorsorge organisatorisch einigermaßen praktikabel zu gestalten, werden die Leistungsparameter (für das BVG-Obligatorium) vom Gesetzgeber allgemein verbindlich fest-

1 Vgl. Art. 44 Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen und Invalidenvorsorge.

2 Unsicherheiten bzw. Risiken bezüglich Leistungen werden im Gegensatz zu Ertragsunsicherheiten im Allgemeinen innerhalb des Vorsorgekapitals berücksichtigt. Sie führen folglich nicht zu einer Abweichung des gleichgewichtigen Deckungsgrades von 100 Prozent.

gelegt. Damit soll insbesondere auch verhindert werden, dass diese Parameter, die im Gegensatz zum Leistungsziel versicherungstechnischer und nicht sozialpolitischer Natur sind, kurzfristig zu stark schwanken. Solche zufälligen Besser- oder Schlechterstellungen einzelner Generationen wären sozialpolitisch unbefriedigend, würden sich in einem System mit vollständig flexiblen Parametern aufgrund der Unsicherheiten allerdings nicht vermeiden lassen. Das heisst indessen nicht, dass die allgemein verbindlichen Parameter beliebig festgelegt werden können. Gerade vor dem Hintergrund der Systemstabilität lassen sich bestimmte Effizienzerfordernisse durchaus formulieren. Um dies zu veranschaulichen, werden im Folgenden zwei verschiedene Arten von möglichen Defiziten diskutiert. Beide haben bei statischer Betrachtung die gleichen Auswirkungen auf den Deckungsgrad, sind jedoch im Hinblick auf die Entwicklung des Systems unterschiedlich zu beurteilen.

Ein **strukturelles Defizit** entsteht im Wesentlichen innerhalb des Systems der beruflichen Vorsorge selbst. Es ist in kontinuierlichen Abweichungen der Leistungsparameter von der langfristigen Entwicklung der zugrunde liegenden exogenen ökonomischen und demografischen Variablen begründet. Trotz immer vorhandenen Unsicherheiten sollten die langfristigen Entwicklungen mit den einschlägigen statistischen Methoden relativ gut erklärt werden können, was theoretisch auch die regulatorische Reaktion erleichtern würde. Ein strukturelles Defizit entsteht demzufolge nicht aufgrund der Entwicklung der exogenen Variablen, sondern weil sich das System nicht schnell genug an diese Entwicklungen anpasst. Ein **kurzfristiges Defizit** hingegen hat seinen Ursprung primär ausserhalb des Systems der beruflichen Vorsorge und ist in zeitweiligen Abweichungen der exogenen Variablen von ihrer langfristigen Entwicklung begründet.

Im Folgenden wird, vermutlich etwas idealisierend, davon ausgegangen, dass sich die verschiedenen Ertrags- und Leistungsunsicherheiten quantifizieren lassen. Es ist darauf hinzuweisen, dass sowohl das Erwartungswertprinzip an sich, das im Finanzmarktcontext oft für die Schätzung der langfristigen Entwicklung verwendet wird, als auch die häufig unterstellten Prozessannahmen eine nicht unerhebliche Fehlerquelle darstellen können. Diese und andere Probleme führen in der Praxis zur Bildung von Schwankungsreserven.

Strukturelle Defizite und Risiken

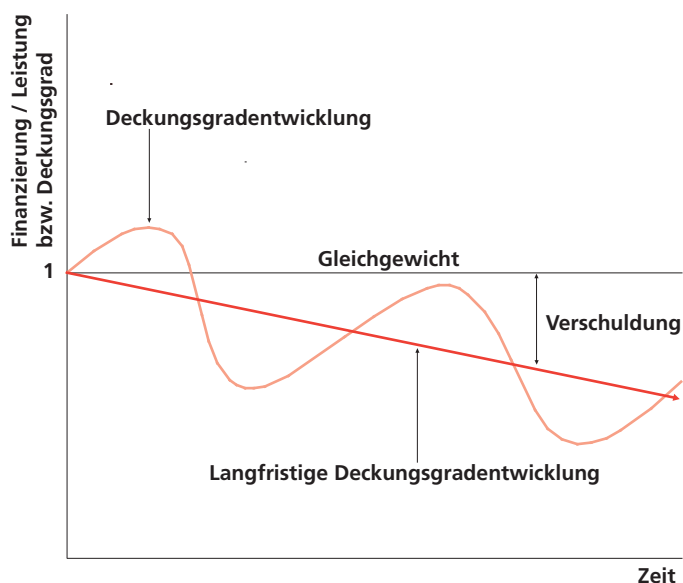
Der Mindestumwandlungssatz eignet sich für die Skizzierung eines strukturellen Defizits besonders gut, da dieser Leistungsparameter mittel- bis langfristiger Natur ist und sich dessen Bestimmungsfaktoren relativ gut isolieren lassen. Die für den «fairen» Umwandlungssatz primär relevanten exogenen Variablen sind die langfristige Anlagerendite und die Lebenserwartung. Der faire Umwandlungssatz sinkt mit zunehmender Lebenserwartung bzw. sinkender Anlagerendite.

Die langfristige Entwicklung der Lebenserwartung ist empirisch gut erklärt. Die Schätzung der «langfristigen» Anlagerendite, also der Grundlage der technischen Verzinsung, ist etwas schwieriger. Neben Zinskomponenten sind auch Aktienmarkt-, Immobilien- oder Fremdwährungskomponenten zu berücksichtigen. Unabhängig von einzelnen methodischen Problemen in Zusammenhang mit den Schätzverfahren hat man festgestellt, dass die Anlagerenditen aufgrund der stabil tiefen Teuerung seit Mitte der Neunzigerjahre tendenziell sinken. Der «faire» Umwandlungssatz ist folglich ebenfalls im Sinken begriffen. Nun besteht aber kein Automatismus bezüglich dem allgemein verbindlichen Mindestumwandlungssatz, da dieser nicht regelgebunden festgelegt wird. Eine entsprechende Anpassung setzt immer auch einen sozialpolitischen Konsens voraus.

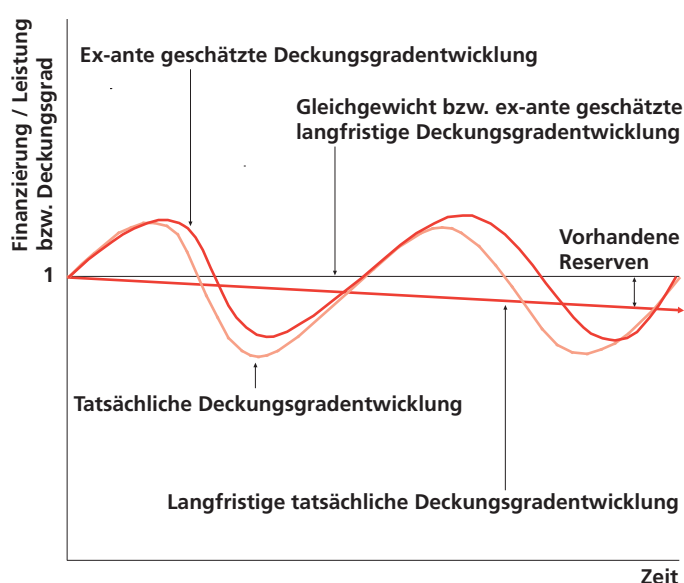
Was für Auswirkungen wären zu erwarten, wenn die Anpassung nun nicht vollzogen wird? Ein technisch zu hoher Umwandlungssatz impliziert, dass ein gewisser Teil der Leistungen für die RentnerInnen nicht mehr durch die Anlageerträge finanziert werden kann. Die Leistungen für die aktiven Versicherten müssten folglich permanent auf oder zumindest nahe an das gesetzliche Minimum reduziert werden, um die Defizite auszugleichen. Das bedeutet letztlich ein Abweichen vom «individuellen» aktuariellen Gleichgewicht. Dies ist eine Form von intergenerationellen Umverteilungen³, die im System der beruflichen Vorsorge nicht vorgesehen ist. Aus sozialpolitischer Sicht sollten solche Abweichungen deshalb in jedem Fall vermieden werden, da sie einen permanenten und intransparenten Leistungsabbau für die aktiven Versicherten darstellen. Geht man vom Vorsorgekapital der aktiven Versicherten per Ende 2006 aus⁴, so entspricht eine Zinsreduktion um einen Prozentpunkt rund 2,7 Mia. Franken nur für das Jahr 2007. Aus Sicht der Systemstabilität ist die Beurteilung etwas schwieriger. Es ist theoretisch denkbar, dass die Stabilität des Gesamtsystems durch die Umverteilung nicht tangiert wird, nämlich dann, wenn der Umverteilungsbeitrag kleiner ist als die Differenz zwischen den Leistungen, die den aktiven Versicherten aus dem individuellen aktuariellen Gleichgewicht zustehen und dem gesetzlich definierten Minimum.

3 vgl. Kommission für Konjunkturfragen (2005), Jahresbericht 2005, Wirtschaftliche Auswirkungen einer alternden Bevölkerung, Bern, oder Brunner-Pathey, O. und R. Wirz (2005), Vergleich zwischen der AHV und der beruflichen Vorsorge (BV) aus wirtschaftlicher Sicht, Forschungsbericht des BSV Nr. 5/05, Bern.

4 Bundesamt für Statistik (2008), Pensionskassenstatistik, Neuenburg

Strukturelles Defizit und Verschuldung des Systems **G1**

Quelle: eigene Darstellung

System ohne strukturelles Defizit und Verschuldung **G2**

Quelle: eigene Darstellung

In der Realität muss man aber davon ausgehen, dass diese Differenz nicht ausreicht, um die Umverteilungsbeiträge zu finanzieren. In einem solchen Fall ist denn auch die Stabilität des Gesamtsystems nicht mehr gewährleistet. Es kommt zu einem in der Tendenz sinkenden Deckungsgrad, also einer ceteris paribus unumkehrbaren Bewegung weg vom aktuariellen Gleichgewicht. Letztlich stellt ein solches strukturelles Defizit nichts anderes dar als eine stetig wachsende Verschuldung der beruflichen Vorsorge (vgl. Grafik **G1**), die früher oder später in Sanierungsmassnahmen mündet. Diese Massnahmen müssen wiederum als intergenerationale Umverteilungen interpretiert werden, haben aber noch zusätzliche negative Folgen. Sanierungsmassnahmen können aus Sicht der aktiven Versicherten bzw. der Arbeitgeber grundsätzlich als Steuern interpretiert werden, da sie nicht mit einer konkreten Gegenleistung verbunden sind. Sie stellen im Übrigen auch kein Umlageelement dar, wie oft argumentiert wird, wobei Umlageelemente in der beruflichen Vorsorge ohnehin nicht vorgesehen sind. Ein Umlagesystem würde nämlich zumindest einen Anspruch auf eine zukünftige Leistung begründen. Diese zusätzlichen und intransparenten Steuern wirken sich nun sowohl auf das Arbeitsangebot wie auch auf die Arbeitsnachfrage negativ aus, sind also auch sozialpolitisch nicht legitimierbar. Hinzu kommt die Problematik, dass für Arbeitgeber mit stark defizitären Vorsorgeeinrichtungen die Personalrekrutierung zunehmend schwieriger wird. Dabei ist es im Übrigen unerheblich, ob die Sanierungsmassnahmen sofort ergriffen oder aufgeschoben werden. Da ein strukturelles

Defizit letztlich ausschliesslich über Sanierungsmassnahmen behoben werden kann, werden diese trotz einer allfälligen Aufschiebung antizipiert. Die sozialpolitisch unerwünschten Effekte treten sofort ein. Es ist auch zu erwähnen, dass die Systemstabilität durch Sanierungsmassnahmen nicht verbessert wird. Eine nachhaltige Stabilisierung kann nur über eine Anpassung der Leistungsparameter erreicht werden. Eine Erhöhung der «ordentlichen» Beitragssätze könnte zwar allenfalls die Systemstabilität wiederherstellen, hätte aber ebenfalls die oben beschriebenen Umverteilungseffekte zur Folge, da sie nur von den aktiven Versicherten bzw. den Arbeitgebern entrichtet werden müssen.

Es stellt sich nun noch die Frage, wie in der Praxis mit den bereits angesprochenen Problemen in Zusammenhang mit möglichen Schätzfehlern umgegangen werden kann. Schätzfehler könnten ebenfalls dazu führen, dass die Leistungsparameter vom versicherungstechnisch «fairen» Wert abweichen (wobei man das erst ex-post definitiv feststellen kann). Aus Gründen der Systemstabilität ist es nun sinnvoll, ausreichend hohe Risikomargen einzurechnen (vgl. Grafik **G2**). Die paritätische Zusammensetzung der Stiftungsräte garantiert, dass die Entwicklung hin zum Gleichgewicht trotzdem stattfindet und keine «Hortung» von überschüssiger Finanzierung erwartet werden muss. Die Entscheidung über die Verwendung von freien Mitteln liegt ausschliesslich in der Verantwortung des Stiftungsrates. Man kann davon ausgehen, dass das aktuarielle Gleichgewicht in einem stiftungsratsinternen Verhandlungsprozess die dominante Verteilungslösung darstellt. Risikomargen

sind folglich aus sozialpolitischer Sicht nicht per se illegitim.

Kurzfristige Defizite und Risiken

Kurzfristige Defizite entstehen, wie einleitend bereits erwähnt, primär durch exogene Schocks bzw. temporäre Abweichungen der exogenen Variablen von ihrer langfristigen Entwicklung. Es sei an dieser Stelle der Einfachheit halber angenommen, dass die langfristige Entwicklung selbst dadurch nicht tangiert wird.

Um die Auswirkungen dieser Abweichungen besser aufzeigen zu können, sei vorab der Begriff der «Sollrendite» kurz erörtert. Die Sollrendite ist jene Rendite, welche mindestens erzielt werden muss, um den Deckungsgrad konstant zu halten und beträgt gegenwärtig im Durchschnitt rund 4,2 Prozent⁵ p.a. Sie setzt sich im Beitragsprimat etwas vereinfachend dargestellt aus dem Mindestzinssatz und der technischen Verzinsung zusammen, jeweils gewichtet mit den jeweiligen Deckungskapitalien. Das Deckungskapital der aktiven Versicherten wird für die Gewichtung des Mindestzinssatzes, jenes der Rentner für die Gewichtung des technischen Zinssatzes verwendet. Der Mindestzinssatz ist wie der Umwandlungssatz ein bedeutender Leistungsparameter. Faktisch wird er seit seiner «Flexibilisierung» im Rahmen der 1.BVG-Revision jährlich vom Bundesrat festgelegt, wobei die Höhe nicht explizit regelgebunden bestimmt wird. Im Allgemeinen ist der Mindestzinssatz tiefer als die technische Verzinsung. Darin liegt im Übrigen auch eine mögliche Quelle von Differenzen, die im vorherigen Kapitel beschrieben wurden und es ermöglichen, Umverteilungen ohne Auswirkung auf den Deckungsgrad vorzunehmen. Die Frage, wie hoch die Differenz zwischen der Mindestverzinsung und der technischen Verzinsung sein darf, ohne dass es zu «ungewollten» Umverteilungseffekten kommt, ist nicht einfach zu beantworten. Darauf wird im vorliegenden Artikel auch nicht weiter eingegangen, wobei man aber festhalten kann, dass in diesem Bereich noch erheblicher Forschungsbestand bestehen würde. Gegenwärtig beträgt die Zinsdifferenz noch immer rund 2 Prozentpunkte. Konzentriert man sich ausschliesslich auf die Systemstabilität, so ist die langfristige Sicherstellung der Sollrendite offensichtlich die zentrale Bedingung. Ist sie nicht erfüllt, so entspricht dies einem strukturellen Defizit.

Nun liegt es in der Natur von Finanzmarktvariablen, dass diese starken kurzfristigen Schwankungen unter-

liegen, selbst wenn die langfristige Entwicklung als bekannt vorausgesetzt wird. Diese Schwankungen schlagen sich definitionsgemäss auch im Deckungsgrad nieder, da die Anlagerendite ein bedeutender Finanzierungsparameter darstellt. Besondere Beachtung muss hierbei den Ausschlägen gegen unten geschenkt werden. Obwohl sie sich, wenn kein strukturelles Defizit vorliegt, im Zeitablauf theoretisch mit den Ausschlägen gegen oben ausgleichen, werden sie dennoch oft anders wahrgenommen. Diese Art der Verlustaversion ist in der beruflichen Vorsorge, wo ein sehr langfristiger Anlagehorizont besteht, mit gewissen Gefahren verbunden. Sie kommt vermutlich daher, dass das System vor allem statisch betrachtet wird und führt dann gelegentlich zu der Forderung, die Anlagerisiken vollständig zu minimieren. Bei einer dynamischen Betrachtung muss ein kurzfristiger Ausschlag gegen unten jedoch keinesfalls zwingend dazu führen, dass das System tendenziell vom Gleichgewichtspfad abweicht. Es gibt ferner auch gewichtige sozialpolitische Gründe, die gegen eine Minimierung der Anlagerisiken sprechen. Die Überlegungen zum strukturellen Defizit haben gezeigt, dass bei einer Minimierung der Anlagerisiken auch die Zinskomponenten in den Leistungsparametern massiv gesenkt werden müssten, da es ansonsten zwingend zu einer Stabilitätskrise kommen würde. Es ist schlicht unmöglich, einen Umwandlungssatz in der gegenwärtigen Höhe ohne die Inkaufnahme gewisser Anlagerisiken zu finanzieren. Der empirisch sehr gut untermauerte Zusammenhang zwischen Rendite und Risiko kann nicht durchbrochen werden, was im Übrigen gerade die aktuelle Finanzkrise anschaulich gezeigt hat.

Es ist ferner auch nicht davon auszugehen, dass die Versicherten bzw. die Arbeitgeber unendlich risikoavers sind. Die Vollversicherungslösung, die eine jederzeitige hundertprozentige Deckung der Leistungen garantiert und dafür in der Regel tiefere Leistungen generiert (insb. im überobligatorischen Bereich), müsste ansonsten die dominante Vorsorgeform darstellen. Einschränkend muss erwähnt werden, dass die Argumentation über die Risikoaversion etwas heikel ist, denn für die Versicherten sind die Minimalleistungen garantiert, wobei Defizite nicht zu äquivalenten individuellen Verlusten führen⁶. Durch die Leistungsgarantien entsteht folglich eine gewisse Asymmetrie, die vermutlich Teil der Begründung sein sollte, warum eine Senkung von nominalen Leistungsparametern in der Praxis so schwierig ist.

Die Inkaufnahme von Anlagerisiken hat sich in der Vergangenheit auch sozialpolitisch bewährt. Das lässt sich gut zeigen, wenn man annimmt, die berufliche Vorsorge bestehe nur aus aktiven Versicherten. Die Sollrendite entspricht dann dem Mindestzinssatz, und die Problematik von Umverteilungseffekten kann umgangen werden. Die «goldene Regel» – die zentrale Rechenan-

5 Vgl. Swisscanto (2008), Schweizer Pensionskassen, Bern.

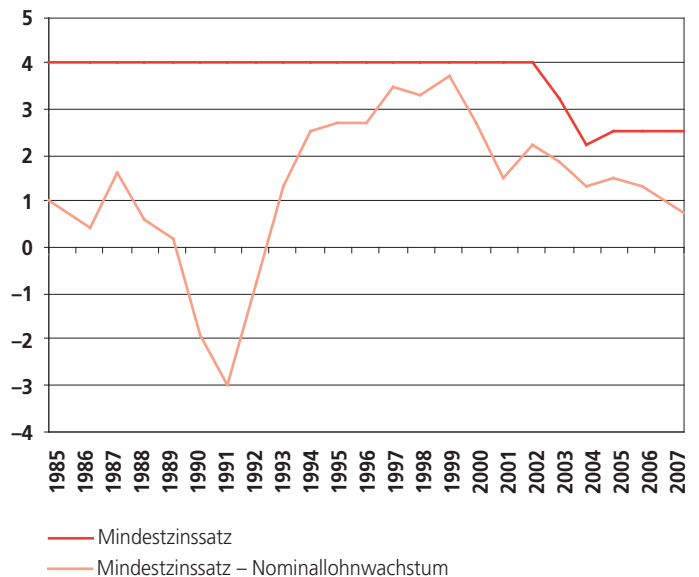
6 Im Falle einer Teilliquidation (vgl. Weirmeille F., Keller T. und P. Payot [2004], Gleichbehandlung von Teilliquidation und Freizügigkeit, Forschungsbericht des BSV Nr. 04/05, Bern) stellt sich dieser Sachverhalt unter Umständen anders dar.

nahme bei der ursprünglichen Ausgestaltung der beruflichen Vorsorge – verlangt, dass die Verzinsung der Sparkapitalien mindestens dem Nominallohnwachstum entsprechen muss. Nur so kann ein ex-ante definiertes Leistungsziel bzw. eine bestimmte Erwerbsersatzquote erreicht werden. Entspricht die Verzinsung zusätzlich auch der Teuerung, so findet kein Kaufkraftverlust auf den Sparkapitalien statt. Die reale Mindestverzinsung bzw. die Differenz aus Mindestzins und Nominallohnwachstum sollte aus sozialpolitischer Sicht demnach nicht negativ sein. Konnte dieses Erfordernis trotz den erheblichen Schwankungen der Anlageerträge mittel- bis langfristig sichergestellt werden? Grafik G3 zeigt, dass es nicht nur sichergestellt, sondern mittel- bis langfristig entschieden übertroffen wurde, trotz einer Phase mit hoher Teuerung und hohem Nominallohnwachstum zu Beginn der Neunzigerjahre. Nicht einbezogen sind reglementarisch oder freiwillig gewährte Verzinsungen, die über den Mindestzins hinausgehen. Diese «Überschussverzinsung» erhöht den Realertrag zusätzlich, ist vor dem Hintergrund des individuellen versicherungsökonomischen Gleichgewichts aber grundsätzlich absolut legitim. Keel und Frauendorfer (2003)⁷ zeigen, dass ein permanenter Realzins (unter der Annahme, dass die Teuerung dem Nominallohnwachstum entspricht) von 1 Prozent p.a. die Erwerbsersatzquote bei einer Versicherungsdauer von 40 Jahren von 36 Prozent auf rund 42 Prozent erhöht. Mit einer risikolosen Anlagestrategie wäre ein derartiges Übertreffen des Leistungsziels nicht möglich. Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass Anlagerisiken und andere kurzfristigen Schwankungen nicht per se eine Gefahr für die Systemstabilität darstellen. Zudem haben sie bis heute zu einem sozialpolitischen Positivsummenspiel geführt.

Wie bereits verschiedentlich erwähnt, kann auch ein kurzzeitiger Ausschlag des Deckungsgrades unter 100 Prozent trotz theoretischer Erholungsmöglichkeit ein Problem darstellen. Neben den bereits thematisierten Gründen besteht auch die Eventualität eines tatsächlichen Trendbruchs. Das gilt vor allem für den Anlagekontext, wo die Entwicklungen im Allgemeinen weniger stabil sind als beispielsweise im demografischen Kontext. Ausreichende Schwankungsreserven schützen das System in einem solchen Fall vor unangenehmen Sanierungsmassnahmen. Nun ist aber bei der Bildung von Schwankungsreserven ebenfalls ein Konflikt mit sozialpolitischen Aspekten vorhanden. Geht man davon aus, dass der gleichgewichtige Deckungsgrad bei rund 115 bis 120 Prozent liegt, dann müssten über Vermögenserträge Reserven im Umfang von rund 87,5 Mrd. bis 116 Mrd. Franken finanziert werden (Zahlen per Ende 2006). Schwankungsreserven werden in der Regel ausschliesslich über die Anlageerträge geüffnet, was die Leistungen für die RentnerInnen und vor allem für die aktiven Versicherten während der Aufbauphase nach

Mindestzinssatz, Differenz Mindestzinssatz und Nominallohnwachstum

G3



Quelle: Bundesamt für Sozialversicherungen, SECO, Bundesamt für Statistik

unten drückt. Dieses Dilemma zu lösen, wird eine der grossen Herausforderungen im Hinblick auf die Zeit nach der Krise sein.

Mögliche Gefahren durch die aktuelle Finanzkrise

Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass die aktuelle Finanzkrise im Gegensatz zu den bisherigen, eher partiellen Krisen, sehr wohl einen Einfluss auf die langfristige Entwicklung der exogenen Variablen haben könnte. Das gilt sowohl für die Entwicklung der Anlagerendite als auch für die mittelfristige Entwicklung der Teuerung. Aus heutiger Sicht drängen sich aber dennoch keine kurzfristigen regulatorischen Eingriffe ins System der beruflichen Vorsorge auf. Dafür sprechen vor allem zwei Gründe:

1. Die der beruflichen Vorsorge durch die Krise erwachsenden Risiken sind nicht systemischer Natur. Anders als im Bankbereich, wo die staatlichen Stabilisierungsmassnahmen letztlich ohne Alternative waren, wären ähnliche Interventionen (Garantien, Darlehen usw.) in der beruflichen Vorsorge mit dem ökonomischen Effizienzverständnis nicht vereinbar. Die Vorsorgeeinrichtungen vergeben gegenseitig keine kurz-

⁷ Keel, A. und K. Frauendorfer (2003), Studie über die kurz- und mittelfristigen Finanzierungsrisiken von Vorsorgeeinrichtungen. Eine Analyse unter besonderer Berücksichtigung des Einflusses der technischen Parameter, St.Gallen.

fristigen Kredite, sondern führen ihr Liquiditätsmanagement autonom durch. Sie sind auch nicht mit grossen, unerwarteten Abzügen von Sparkapitalien konfrontiert, die sie zur Realisierung von Buchverlusten zwingen würden. Des Weiteren kommt den Vorsorgeeinrichtungen bezüglich des gesamtwirtschaftlichen Kreditangebots nur eine marginale Rolle zu.

2. Kurz- bis mittelfristig besteht das Hauptrisiko für die berufliche Vorsorge in einer anhaltenden und starken Zunahme der Teuerung. Der Druck auf den Mindestzinssatz würde bei einem solchen Szenario stark zunehmen, ob er nun nominal finanzierbar ist oder nicht. Das lässt sich insbesondere mit der bereits erwähnten Asymmetrie zwischen individueller Rendite und individuellem Risiko begründen. Grundsätzlich kann man durchaus davon ausgehen, dass sich in einem Inflationsszenario auch die Anlagerträge erhöhen würden. Kurzfristig müsste aber dennoch von erheblichen Abweichungen ausgegangen werden, da die kurzfristige Korrelation von Anlagerträgen (auf dem Benchmark-Portfolio) und der Teuerung nicht sehr stabil ist. Nun ist aber eine stark zunehmende Teuerung kein Automatismus, welcher der gegenwärtig expansiven Geldpolitik zwingend folgen muss. Zweifellos ist auch die Schweizerische Nationalbank gewissen Sachzwängen unterworfen, welche in Konflikt mit dem «Inflationsziel» stehen können. Zu erwähnen ist vor allem die Wechselkursproblematik, welche eine unilaterale

le Straffung der «geldpolitischen Zügel» erschwert. Wenn es der Nationalbank aber gelingt, und dafür sprechen viele Argumente, die ins System gebrachte Liquidität rechtzeitig wieder zurückzuführen, muss das Inflationsszenario nicht zur Realität werden.

Fazit

Wichtig ist für eine stabile Zukunft der beruflichen Vorsorge primär, dass die noch vorhandenen strukturellen Defizite möglichst rasch beseitigt werden. Das gilt sowohl auf Stufe der einzelnen Einrichtungen, als auch auf Stufe des Gesamtsystems. Zudem sollten die verschiedenen Finanzierungs- und Leistungsunsicherheiten in Form von realistischen Rückstellungen und Reserven abgesichert werden. Gerade im Bereich der Wertschwankungsreserven waren die bisherigen Annahmen vermutlich etwas zu optimistisch. Ein Verlust von rund 10 Prozent auf dem Referenzportfolio (Pictet-BVG-25 Index) sollte, selbst wenn man die Sollrendite mit einbezieht, nicht zwingend zu Sanierungsmassnahmen führen müssen.

Philipp Rohrbach, M. sc. ec., Finanzierung und Systementwicklung
BV, Geschäftsfeld Alter und Hinterlassene, BSV.
E-Mail: philipp.rohrbach@bsv.admin.ch

Die Rechnungsergebnisse 2008 der AHV, IV und der Erwerbsersatzordnung

Die Beitragseinnahmen der AHV, der IV und der Erwerbsersatzordnung sind 2008 dank der guten Konjunkturlage um rund 5 Prozent gestiegen. Sieht man von den (aufgrund der Finanzmarktlage negativen) Anlageerträgen ab, verzeichnet die AHV mit Einnahmen von 35 923 Mio. Franken gegenüber Ausgaben von 33 878 Mio. Franken einen Überschuss von 2045 Mio. Franken. Unter Berücksichtigung des Anlageverlustes in Höhe von 4658 Mio. Franken sowie der Zinsschulden der IV von 326 Mio. Franken schloss die AHV mit einem Defizit von 2286 Mio. Franken ab, und der Fondsstand ist um 5,6 Prozent auf 38 351 Mio. Franken gesunken. Bei der IV resultierte ein Betriebsdefizit von 1362 Mio. Franken mit einer Erhöhung der Schuld beim AHV-Fonds um 11,9 Prozent auf 12 773 Mio. Franken. Die Erwerbsersatzordnung schloss mit einem Fehlbetrag von 661 Mio. Franken ab (Anlageverluste eingeschlossen), und der Fondsstand reduzierte sich um 30,8 Prozent auf 1483 Mio. Franken.

im Wesentlichen durch die Erhöhung der Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber (5,3 Prozent bei den paritätischen Beiträgen), die 26 459 Mio. Franken erreichten. Ausschlaggebend dafür waren die gute Konjunkturlage und die Arbeitsmarktbedingungen im Jahr 2008. Die Anzahl Stellen, umgerechnet in Vollzeitäquivalente, hat um 2,1 Prozent zugenommen (Quelle: BFS, Beschäftigungsstatistik BESTA, 4.Quartal 2008 im Vergleich zum 4.Quartal 2007), und bestimmte Stellen wurden aufgrund von Lohnerhöhungen oder strukturellen Veränderungen besser bezahlt. Die Beitragseinnahmen vermögen einen Anteil von 78 Prozent des Aufwandes zu decken (2007: 76 Prozent).

Der Beitrag der öffentlichen Hand (der bis 2007 für Kantone und Bund 20 Prozent der AHV-Jahresausgaben ausmachte) besteht 2008 nur noch aus dem Bundesbeitrag. Infolge der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) sind die Kantone von ihrem Finanzierungsbeitrag an die jährlichen Ausgaben der AHV (und der IV) befreit. Unter der NFA, in Kraft seit 2008, beträgt der Beitrag des Bundes an die AHV-Jahresausgaben gemäss Artikel 103 AHVG 19,55 Prozent. Der Beitrag des Bundes an die AHV-Ausgaben betrug im Jahr 2008 6623 Mio. Franken (2007 belief sich der Finanzierungsbeitrag der öffentlichen Hand – Bundes- und Kantonsanteil – auf 6661 Mio. Franken). Der Beitrag der öffentlichen Hand ist also um 1 Prozent gesunken. Der Bund konnte seinen Finanzierungsanteil von 6623 Mio. Franken zu 44 Prozent durch zweckgebundene Einnahmen decken: 2431 Mio. Franken aus der Belastung von Tabak und Alkohol sowie 487 Mio. Franken aus dem



Laurence Capraro
Bundesamt für Sozialversicherungen



Anna Jost-Bosshardt
Bundesamt für Sozialversicherungen

Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV)

Ertrag

Die Einnahmen der AHV (Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber, Beiträge der öffentlichen Hand, Ertrag der Anlagen, Mehrwertsteuer und Besteuerung der Spielbankenerträge zugunsten der AHV, Regresseinnahmen) beliefen sich 2008 auf 31 592 Mio. Franken und sind damit gegenüber dem Vorjahr um 9 Prozent gesunken. Dieser

starke Rückgang ist auf die Anlageverluste der AHV in Höhe von 4658 Mio. Franken zurückzuführen. Im Jahr 2007 betrug der Verlust 1,9 Mio. Franken. Die Zinsbelastung der IV hat um 12 Prozent von 292 Mio. Franken auf 326 Mio. Franken zugenommen.

Die Versicherungseinnahmen (Total der Einnahmen ohne Anlageergebnis und Zinsbelastung IV) sind gegenüber dem Vorjahr um 4,1 Prozent auf 35 923 Mio. Franken gestiegen. Dieses Wachstum erklärt sich

Betriebsrechnung der AHV 2008

Einnahmen	Beträge in Fr.	Verände- rung in %
1. Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber	26 459 151 642	4,7
2. Beiträge der öffentlichen Hand	6 623 139 507	-0,6
Bund (19,55 Prozent AHV-Ausgaben mit NFA)	6 623 139 507	21,6
Kantone	0	-100,0
3. Mehrwertsteuer	2 377 281 605	12,1
4. Spielbanken	455 052 685	1,4
5. Ertrag der Anlagen und Zinsbelastung IV	-4 331 354 162	-1594,9
Ertrag der Anlagen	-4 657 616 012	251262,5
Zinsbelastung IV	326 261 851	11,9
6. Einnahmen aus Regress	8 702 687	13,8
Zahlungen haftpflichtiger Dritter	9 403 749	9,7
Regresskosten	-701 062	-24,4
Total Einnahmen (ohne Ertrag der Anlagen und Zinsbelastung IV)	35 923 328 126	4,1
Total Einnahmen (inkl. Ertrag der Anlagen und Zinsbelastung IV)	31 591 973 964	-9,2
Ausgaben		
1. Geldleistungen	33 535 062 134	2,4
Ordentliche Renten	33 250 514 531	2,4
Ausserordentliche Renten	10 375 258	-1,0
Überweisung und Rückvergütung von Beiträgen bei AusländerInnen	49 515 306	-13,5
Hilflosenentschädigungen	445 892 320	-0,4
Fürsorgeleistungen an SchweizerInnen im Ausland	203 554	6,9
Rückerstattungsforderungen	-221 438 835	4,5
2. Kosten für individuelle Massnahmen	106 924 829	11,0
Hilfsmittel	106 723 638	11,0
Reisekosten	201 192	16,7
3. Beiträge an Institutionen und Organisationen	105 185 561	-64,1
Beiträge an Organisationen	89 485 561	-67,9
Beitrag an Pro Senectute (ELG)	14 000 000	10,5
Beitrag an Pro Juventute (ELG)	1 700 000	6,3
4. Durchführungskosten	16 156 191	8,4
5. Verwaltungskosten	84 597 307	-16,7
Posttaxen	25 455 037	0,4
Kosten AHVG (Art. 95)	40 196 424	-27,7
IV-Stellen	13 721 200	2,1
Zuschüsse an die AK	5 224 646	-27,3
6. Kosten AHV-Ausgleichsfonds	30 025 422	-13,0
Total Ausgaben	33 877 951 444	1,7
Umlageergebnis (ohne Ertrag der Anlagen und Zinsbelastung IV)	2 045 376 682	69,2
Betriebsergebnis (inkl. Ertrag der Anlagen und Zinsbelastung IV)	-2 285 977 480	-252,6
Kapitalkonto	38 350 660 165	-5,6

Bundesanteil (17 Prozent) des Mehrwertsteuerprozentes, welches aus Demografiegründen für die AHV zusätzlich erhoben wird. Den Restbetrag von 3705 Mio. Franken musste er aus allgemeinen Bundesmitteln beitragen. Das sind 1112 Millionen mehr als im Vorjahr.

Die Mehrwertsteuererträge aus dem Demografieprozent (83 Prozent für die AHV, 17 Prozent für den Bund) sind um 12,1 Prozent auf 2377 Mio. Franken angestiegen (2007: 2121 Mio. Franken). Von dieser Erhöhung sind nur 4,3 Prozentpunkte auf die Entwicklung der Mehrwertsteuersätze zurückzuführen. Die restlichen (ausserordentlichen) Einnahmen in Höhe von 164,6 Mio. Franken gehen aus der Einführung des neuen Rechnungsmodells des Bundes (NRM) hervor. 2008 belaufen sich die jährlichen Mehrwertsteuereinnahmen zugunsten der AHV folglich auf insgesamt 2213 Mio. Franken (+4,3 Prozent gegenüber 2007).

Die Einnahmen aus der Besteuerung der Spielbankenerträge zugunsten der AHV in Höhe von 455 Mio. Franken sind gegenüber dem Vorjahr leicht angestiegen (+1,4 Prozent). Es konnten Regresseinnahmen von rund 9 Mio. Franken verzeichnet werden.

Aufwand

Die Ausgaben der AHV (AHV-Renten, Hilflosenentschädigungen, Kosten für individuelle Massnahmen, Beiträge an Institutionen, Verwaltungskosten) sind 2008 um 1,7 Prozent von 33 303 Mio. Franken auf 33 878 Mio. Franken gestiegen.

Die Geldleistungen umfassen AHV-Renten, Hilflosenentschädigungen, Rückvergütungen von Beiträgen bei Ausländern und machen 99 Prozent der gesamten AHV-Ausgaben aus. Sie sind um 2,4 Prozent auf 33 535 Mio. Franken gestiegen. Grund für den Zuwachs ist die Zunahme des Rentenbestandes, da die AHV-Renten 2008 nicht angepasst worden sind.

Betriebsrechnung der IV 2008

Einnahmen	Beträge in Fr.	Veränderung in %
1. Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber	4 437 843 042	4,6
2. Beiträge der öffentlichen Hand	3 590 576 664	-39,7
Bund (37,7 Prozent IV-Ausgaben mit NFA)	3 590 576 664	-19,6
Kantone	0	-100,0
3. Einnahmen aus Regress	133 327 475	11,1
Zahlungen von haftpflichtigen Dritten	142 158 156	10,2
Regresskosten	-8830 681	-2,0
Total Einnahmen	8 161 747 181	-20,9
Ausgaben		
1. Zinsen	344 606 715	10,1
2. Geldleistungen	6 978 071 894	-4,9
Ordentliche Renten	5 695 456 174	-7,2
Ausserordentliche Renten	586 295 722	2,9
Taggelder	379 434 409	6,5
Hilflosenentschädigungen	430 089 686	5,5
Fürsorgeleistungen an SchweizerInnen im Ausland	1 361 608	-2,6
Rückerstattungsforderungen	-137 378 369	-13,5
Beitragsanteil zu Lasten der IV	22 812 665	6,4
3. Kosten für individuelle Massnahmen	1 514 275 074	-13,8
Medizinische Massnahmen	734 994 359	9,6
Frühinterventionsmassnahmen	2 809 872	
Integrationsmassnahmen	2 869 178	
Massnahmen beruflicher Art	362 302 891	-0,8
Beiträge Sonderschulung	107 208 704	-71,6
Hilfsmittel	242 271 347	4,3
Reisekosten	67 764 169	-41,5
Rückerstattungsforderungen	-5 945 446	9,3
4. Beiträge an Institutionen und Organisationen	149 600 150	-92,7
Baubeiträge	0	-100,0
Betriebsbeiträge	0	-100,0
Beiträge an Organisationen	136 150 150	-23,3
Beitrag an Pro Infirmis (ELG)	13 450 000	4,7
5. Durchführungskosten	176 784 662	8,8
6. Verwaltungsaufwand	360 737 540	23,0
Posttaxen	6 787 549	0,4
Verwaltungskosten	33 784 530	18,8
Abschreibung Immobilien IV-Stellen	1 865 405	0,0
IV-Stellen	318 574 979	24,2
Kostenrückerstattungen	-274 923	12,4
Total Ausgaben	9 524 076 035	-20,0
Betriebsergebnis	-1 362 328 854	-14,3
Kapitalkonto	-12 773 227 854	11,9

Für die übrigen Bereiche (Kosten für individuelle Massnahmen, Beiträge an Institutionen und Organisationen, Durchführungs- und Verwaltungskosten) sind 343 Mio. Franken aufgewendet worden (2007: 541 Mio. Franken). Das sind 198 Mio. Franken weniger als im Vorjahr. Dieser Rückgang ist zur Hauptsache auf die mit der NFA eingetretenen Ausgabenentlastung der AHV im Bereich der kollektiven AHV-Leistungen zurückzuführen (Beiträge an Organisationen).

Saldo AHV-Rechnung und Fondsstand

Es resultiert ein Umlageergebnis (Jahresergebnis ohne Ertrag der Anlagen und Zinsbelastung IV) von 2045 Mio. Franken. Unter Berücksichtigung des Anlageverlustes in Höhe von 4658 Mio. Franken und der Zinsbelastung der IV von 326 Mio. Franken ergibt sich in der AHV-Betriebsrechnung ein Defizit von 2286 Mio. Franken. Das Kapital der AHV sinkt gegenüber dem Vorjahr um 5,6 Prozent von 40 637 Mio. Franken auf 38 351 Mio. Franken.

2008 entspricht das Kapital der AHV 113,2 Prozent einer Jahresausgabe (2007: 122 Prozent). Damit wird die Bedingung vom heute gültigen Artikel 107 Absatz 3 AHVG, dass der Ausgleichsfonds in der Regel nicht unter den Betrag einer Jahresausgabe sinken darf, wiederum erfüllt. Werden jedoch die der IV geliehenen Gelder im Ausmass von 12 773 Mio. Franken in Abzug gebracht, verfügt die AHV über 25 577 Mio. Franken, dies entspricht rund 75,5 Prozent der Jahresausgaben (2007: 87,8 Prozent der Jahresausgaben).

Invalidenversicherung (IV)

Ertrag

Die Einnahmen der IV haben gegenüber dem Vorjahr um 21 Prozent von 10 315 Millionen Franken (ohne ausserordentliche NFA-Einnahmen)

Ertrag und Aufwand 2008 der Sozialversicherungen (Zusammenfassung)

Sieht man vom Anlageertrag und der IV-Zinsbelastung ab, verzeichneten die drei Sozialwerke AHV, IV und EO im Jahr 2008 Einnahmen von 45 035 Mio. Franken (Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber, Steueranteile, Finanzierungsanteil öffentliche Hand, Regress) und Ausgaben von 44 494 Mio. Franken. Das Umlageergebnis betrug 541 Mio. Franken. In Anbetracht des Anlageergebnisses (hohe Verluste auf den Anlagen im Jahr 2008) und wegen der IV-Zinsschuld fällt das gesamte Betriebsergebnis mit –4309 Mio. Franken negativ aus. 2008 verzeichneten die Kapitalkonten der AHV und der EO einen starken Rückgang (–5,6 bzw. –30,8 Prozent). Die kumulierte IV-Schuld ist um 11,9 Prozent auf 12 773 Mio. Franken gestiegen.

Ertrag und Aufwand 2008 der Sozialversicherungen, Umlageergebnis und Betriebsergebnis (in Mio. Fr.)

	Veränderung		Veränderung		Veränderung		Total
	AHV		IV		EO		
Ertrag (ohne Anlageergebnis und ohne Zinsbelastung IV)	35 923	4,1%	8 162	–21%	950	4,7%	45 035
Aufwand (*IV: ohne Zins auf IV-Schuld)	33 878	1,7%	9 180*	–21%	1 437	7,5%	44 494
	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Umlageergebnis **	2 045	1 209	–1 018	–1 277	–487	–429	541
Anlageergebnis	–4 658	–2	–	–	–193	10	–4 850
Zins auf IV-Schuld	326	292	–345	–313	18	21	0
Betriebsergebnis **	–2 286	1 499	–1 362	–1 590	–661	–397	–4 309
Kapitalkonto	38 351	40 637	–12 773	–11 411	1 483	2 143	27 060

** Die ausserordentlichen Einnahmen und Ausgaben der IV im Zusammenhang mit der NFA sind für das Jahr 2007 nicht im Umlage- und Betriebsergebnis der IV berücksichtigt.

Die Anlagen der AHV/IV/EO

Das Gesamtkapital (Eigenmittel von AHV und EO unter Berücksichtigung der IV Schuld) von 27 060 Mio. Franken ist einerseits aufgeteilt in Kapital, das permanent im Ausgleichssystem gebunden ist, und andererseits in verfügbares Vermögen. Das gebundene Kapital belief sich auf 4 101 Mio. Franken und das verfügbare Anlagevermögen betrug 22 959 Mio. Franken. Die Anlagen waren am 31. Dezember 2008 wie folgt gegliedert:

	Mio. Fr.	Anteil in %
Flüssige Mittel, Steuerforderungen, Marchzinsen	2 441	11
Direkte Darlehen	1 636	7
Obligationen Schweizer Franken	6 380	28
Obligationen Fremdwährungen	5 877	26
Aktien Schweiz	408	2
Aktien Ausland	4 365	19
Anlagefonds	1 852	8
Total	22 959	100

Quelle: Zentrale Ausgleichsstelle

auf 8162 Mio. Franken abgenommen, während die Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber um 4,6 Prozent auf 4438 Mio. Franken zugenommen haben. Der Beitrag der öffentlichen Hand, der bis 2007 für Kantone und Bund 50 Prozent der IV-Jahresausgaben ausmachte, besteht 2008 nur noch aus dem Bundesbeitrag. Infolge der 2008 in Kraft gesetzten Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) sind die Kantone von ihrem Finanzierungsbeitrag an die jährlichen Ausgaben der IV befreit. Ausserdem gelten die kollektiven Leistungen (insbesondere die Beiträge an Institutionen und Organisationen) unter der NFA ausgabenseitig nicht mehr als IV-Leistungen, was zu einer Ausgabenreduktion in der IV führt. Gemäss Artikel 78 IVG beläuft sich der Anteil des Bundes auf 37,7 Prozent der IV-Jahresausgaben. 2008 belief sich der Finanzierungsanteil des Bundes an den IV-Ausgaben somit auf 3591 Mio. Franken. Die Regress-einnahmen betragen 133 Mio. Franken.

Aufwand

Die Ausgaben der IV sind gegenüber dem Vorjahr um 2381 Mio. Franken (-20 Prozent) von 11905 Mio. (ohne ausserordentliche NFA-Ausgaben) auf 9524 Mio. Franken gesunken. Diese starke Ausgabenreduktion im Jahr 2008 ist darauf zurückzuführen, dass die kollektiven Leistungen der IV mit der 2008 in Kraft getretenen NFA nicht mehr in die Aufgaben- und Finanzzuständigkeit der IV fallen, da sie den Kantonen übertragen worden sind. Die IV richtet folglich keine Bau- und Betriebsbeiträge an Institutionen und Organisationen mehr aus. Für diesen Zweck wendete sie 2007 1854 Mio. Franken auf. Die NFA wirkt sich auch auf die Beiträge der IV an Organisationen für die Finanzierung der Aus- und Weiterbildung aus. In diesem Bereich liegen die Ausgaben der IV 23 Prozent tiefer

Betriebsrechnung der EO 2008

Einnahmen	Beträge in Fr.	Veränderung in %
1. Beiträge der Versicherten und Arbeitgeber	949 971 097	4,7
2. Ertrag der Anlagen und Zinsbelastung IV	-174 262 977	-652,4
Ertrag der Anlagen	-192 680 156	-1980,9
Zinsbelastung IV	18 417 179	-13,6
Total Einnahmen (ohne Ertrag der Anlagen und Zinsbelastung IV)	949 971 097	4,7
Total Einnahmen (inkl. Ertrag der Anlagen und Zinsbelastung IV)	775 708 120	-17,4
Ausgaben		
1. Geldleistungen	1 433 490 751	7,6
Entschädigungen	1 365 155 017	7,8
Rückerstattungsforderungen	-12 049 892	31,0
Beitragsanteil zu Lasten der EO	80 385 626	7,9
2. Verwaltungskosten	3 032 938	-28,3
Posttaxen	1 357 510	0,4
Kosten EOG (Art. 29)	398 408	-41,2
Kostenbelastung aus der Betriebsrechnung AHV	1 277 021	-42,0
Total Ausgaben	1 436 523 689	7,5
Umlageergebnis (ohne Ertrag der Anlagen und Zinsbelastung IV)	-486 552 592	13,5
Betriebsergebnis (inkl. Ertrag der Anlagen und Zinsbelastung IV)	-660 815 569	66,4
Kapitalkonto	1 482 645 515	-30,8

als im Vorjahr (2008: 136 Mio. Franken).

Neben der starken Reduktion der IV-Ausgaben bei den kollektiven Leistungen ist auch bei den Geldleistungen der IV (IV-Renten, Taggelder, Hilflosenentschädigungen), auf die mit insgesamt 6978 Mio. Franken rund 73 Prozent der IV-Ausgaben entfallen, ein Rückgang von 5 Prozent zu verzeichnen. Dieser Rückgang ist im Wesentlichen auf die um 6 Prozent tieferen Rentenzahlungen zurückzuführen (diese machen 88 Prozent der Geldleistungen aus). Die Rentenzahlungen wiederum sind rückläufig, weil die Anzahl (neuer) IV-Rentenbezüger und -bezügerinnen aufgrund der Sparbe-

mühungen im Rahmen der 4. und 5. IV-Revision gesunken ist. Ein weiterer Faktor ist die Aufhebung der Zusatzrenten für Ehepartner (Auswirkungen der 5. IV-Revision).

Die Taggelder der IV haben sich um 6,5 Prozent von 356 auf 379 Mio. Franken erhöht. Gleichzeitig sind die Hilflosenentschädigungen um 5,5 Prozent von 408 auf 430 Mio. Franken gestiegen.

Die Kosten der individuellen Massnahmen (medizinische Massnahmen, Massnahmen der Frühintervention, Integrationsmassnahmen, Massnahmen beruflicher Art, Beiträge Sonderschulung, Hilfsmittel, Reisekosten) sind um 14 Prozent gesunken. Bei den Kosten für medizinische

Massnahmen ist ein Zuwachs von 10 Prozent zu verzeichnen, von 671 Mio. Franken auf 735 Mio. Franken. Die mit der 5. IV-Revision neu eingeführten Leistungen der Frühintervention und der Integrationsmassnahmen verursachten zusätzliche IV-Kosten von insgesamt 5,7 Mio. Franken. In den nächsten Jahren wird dieser Kostenpunkt sich weiter erhöhen. NFA-bedingt sind die Beiträge für die Sonderschulung um 72 Prozent von 378 Mio. Franken auf 107 Mio. Franken und die Reisekosten um 42 Prozent von 116 Mio. Franken auf 68 Mio. Franken gesunken. Die Kosten für Hilfsmittel verzeichnen einen Zuwachs um 4 Prozent.

Die Durchführungskosten (14 Mio. Franken, +9 Prozent) und der Verwaltungsaufwand (68 Mio. Franken, +23 Prozent) lagen über dem Mittel der letzten Jahre. Der Grund dafür liegt in der personellen Verstärkung der IV-Stellen im Zusammenhang mit der Inkraftsetzung der 5. IV-Revision respektive in der Personalaufstockung der regionalen ärztlichen Dienste bei der Umsetzung der 4. IV-Revision.

Die Zinsbelastung der IV für die Schulden beim Ausgleichsfonds ist im Jahr 2008 von 313 Mio. Franken auf 345 Mio. Franken gestiegen. Dies entspricht gegenüber dem Vorjahr einer Zunahme um 10 Prozent und hat seinen Grund vor allem in der höheren Schuld.

Saldo IV-Rechnung und Fondsstand

Die IV-Einnahmen deckten rund 86 Prozent der IV-Ausgaben, so dass ein Betriebsdefizit von 1362 Mio. Franken resultiert. Die aufkumulierte Schuld gegenüber der AHV steigt im Jahr 2008 auf 12733 Mio. Franken (2007: 11411 Mio. Franken).

Erwerbsersatzordnung (EO)

Die Einnahmen der EO (ohne Ertrag der Anlagen und Zinsbelastung IV), d.h. die Einnahmen aus den Beiträgen der Versicherten und der Arbeitgeber, haben gegenüber dem Vorjahr um 4,7 Prozent auf 950 Mio. Franken zugenommen (2007: 907 Mio. Franken).

Die Geldleistungen, in erster Linie die Taggelder (Armee, Zivildienst, Jugend und Sport, Zivildienst, seit 2005 auch Mutterschaftsentschädigung), sind um 7,6 Prozent gestiegen. Die Erwerbsersatzentschädigungen belaufen sich auf 1353 Mio. Franken (2007: 1257 Mio. Franken). Dieser Anstieg liegt in der Erhöhung der Anzahl Dienstage wegen der UEFA Euro 2008 begründet (breit angelegte Sportveranstaltung in verschiedenen Schweizer Städten). Hinzu kommt eine Erhöhung der Geldleistungen bei Mutterschaft. Knapp die Hälfte der Erwerbsersatzentschädigungen (42,5 Prozent der Entschädigungen oder rund 580 Mio. Franken) entfallen auf den Erwerbsersatz bei

Mutterschaft. Insgesamt belaufen sich die Ausgaben der EO auf 1437 Mio. Franken (2007: 1336 Mio. Franken, + 7,5 Prozent).

Das Umlageergebnis (Jahresergebnis ohne Ertrag der Anlagen und Zinsbelastung IV) ist negativ und beträgt -487 Mio. Franken (2007: -429 Mio. Franken). Zusammen mit dem Verlust auf den Anlagen (-193 Mio. Franken) und der IV-Zinsbelastung (18 Mio. Franken) resultiert ein negatives Betriebsergebnis von -661 Mio. Franken (2007: -397 Mio. Franken).

Das negative Betriebsergebnis hat zur Folge, dass der Fondsstand um 30,8 Prozent von 2143 Mio. Franken auf 1483 Mio. Franken sinkt. Damit deckt er noch rund 1,03 Jahresausgaben. Der EO-Fonds vermag die Defizite noch während rund zwei Jahren aufzufangen. Länger wird er den gesetzlichen Mindestbetrag (Art. 28 EOG) von einer halben Jahresausgabe nicht mehr decken können. Deshalb werden danach Beitragserhöhungen erforderlich sein.

Laurence Capraro, wissenschaftl. Mitarbeiterin, Bereich Mathematik der Abteilung Mathematik, Analysen, Statistik, BSV.
E-Mail: laurence.capraro@bsv.admin.ch

Anna Jost-Bosshardt, wissenschaftl. Mitarbeiterin, Bereich Mathematik der Abteilung Mathematik, Analysen, Statistik, BSV.
E-Mail: anna.jost@bsv.admin.ch

Wenn Bauernfamilien unter dem Existenzminimum leben

Zahlreiche Schweizer Bauernhaushalte befinden sich in äusserst schwieriger finanzieller Lage. Sie leben teilweise unter dem Existenzminimum und sind von Sozialhilfeabhängigkeit oder Verschuldung bedroht. Eine neue Studie der Berner Fachhochschule BFH hat konzeptionelle Grundlagen zur adäquaten Messung der Armut bei Bauernhaushalten erarbeitet. Analysiert wird darin auch die Bedeutung von sozialen Transferleistungen für die Vermeidung von prekären Einkommensverhältnissen bei Bauernfamilien.



Sarah Neukomm
Berner Fachhochschule



Robert Fluder



Sandra Contzen

Schweizer Bauernhaushalte stehen, bedingt durch die wirtschaftlichen und agrarpolitischen Entwicklungen der letzten beiden Jahrzehnte, vor grossen Herausforderungen. Als Folge der Marktöffnung gerieten viele Bauernbetriebe in eine kritische Ertragssituation. Die Bauernfamilien reagierten darauf mit grossen Anstrengungen. Sie passten ihre Betriebsstrukturen an, richteten ihre Produktion verstärkt auf den Markt aus oder suchten sich Nischenmärkte. Trotzdem ist die Einkommenssituation vieler Bauernfamilien unbefriedigend.¹ Zahlreiche bäuerliche Haushalte befinden sich in äusserst prekärer Lage: Das wirtschaftliche Überleben der Familie ist in Frage gestellt, der Bauernbetrieb gefährdet.²

Zur sozialen Abfederung des Strukturwandels, welcher mit der Agrarpolitik 2011 angestrebt wird, erliess der Bund verschiedene Begleitmassnahmen.³ Unverschuldet in finanzielle Bedrängnis geratene Bewirtschafter von Bauernbetrieben können zinslose Darlehen beantragen. Ebenso werden Umschulungsbeihilfen gewährt. Vor dem Hintergrund der veränderten Rahmenbedingungen wurden jedoch auch bereits bestehende agrar- und sozialpolitische Instrumente wie Direktzahlungen oder Familienzulagen neu reflektiert und teilweise Revisionen unterzogen.

Gerade bei Bauernfamilien in schwierigen finanziellen Situationen stellt sich die Frage, inwiefern solche staatlichen Transferzahlungen zur

Verhinderung prekärer Einkommensverhältnisse beitragen und eine Sozialhilfeabhängigkeit vermeiden helfen. Über die Wirkung der Familienzulagen oder Direktzahlungen zur Sicherstellung des Existenzminimums bzw. zur Vermeidung von Armut bei Bauernfamilien ist indes noch wenig bekannt. Ein Ziel der Konzeptstudie «Bauernhaushalte unter dem Existenzminimum»⁴ der Berner Fachhochschule BFH bestand deshalb darin, die Bedeutung von Transferleistungen für das Einkommen in der Landwirtschaft zu untersuchen. Im Zentrum ging es dabei um die Frage, inwiefern soziale Transferleistungen wie die Familienzulagen, die Prämienverbilligung für die Krankenkasse, Renten- und Versicherungsleistungen, Alimente oder Stipendien zur Vermeidung prekärer Einkommensverhältnisse beitragen. Neben diesen Sozialtransfers wurde auch die Bedeutung der Direktzahlungen für das bäuerliche Haushaltseinkommen analysiert.

Als Datengrundlage dienten sieben problemzentrierte Interviews mit Bauernfamilien aus der Deutschschweiz, die sich in prekären finanziellen Situationen befinden. Zur Gewinnung von Hinweisen betreffend Höhe und Anteil von Transferleistungen am bäuerlichen Einkommen wurden zudem Auswertungen der Einkommens- und Verbrauchserhebung (EVE) des Bundesamts für Statistik vorgenommen.

1 Schweizerischer Bauernverband (2007): Situationsbericht 2007, Brugg: SBV, S. 24.

2 Zwischen 1990 und 2007 hat die Anzahl Betriebe in der Schweiz um einen Drittel auf rund 60 000 abgenommen. Vgl. Bundesamt für Landwirtschaft (2008): Agrarbericht 2008, Bern: BLW, S. 11.

3 Verordnung über die sozialen Begleitmassnahmen in der Landwirtschaft (2003), Art. 1–33.

4 Fluder, Robert et al. (2008): Konzeptstudie Bauernhaushalte unter dem Existenzminimum, Bern: BFH.

Familienzulagen

Familienzulagen in der Landwirtschaft sind im Rahmen der Agrarpolitik 2011 eine wichtige sozialpolitische Massnahme.⁵ Mit der gezielten Unterstützung der Landwirte mit Kindern und einem gewissen Ausgleich der Kinderkosten bei der landwirtschaftlichen Bevölkerung soll eine finanzielle Entlastung der bäuerlichen Familien erreicht werden.⁶ 2008 traten verschiedene Neuerungen des Bundesgesetzes über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG) in Kraft, die diese Zielsetzung aufnahmen: Die bisher geltende Einkommensgrenze für die Auszahlung von Familienzulagen an Landwirte wurde abgeschafft. Dadurch erweiterte sich der Kreis der bezugsberechtigten Bauernfamilien. Zudem wurden die Familienzulagen erhöht und per 1.1.2009 an die Mindestleistungen gemäss allgemeinem Bundesgesetz über die Familienzulagen (FamZG) angepasst⁷: Neu betragen auch die Zulagen für die Landwirtschaft 200 resp. 250 Franken pro Kind und Monat. In der Bergregion liegen die Ansätze jeweils 20 Franken höher. 2007 gaben Bund und Kantone für die Familienzulagen in der Landwirtschaft 114,4 Mio. Franken aus.⁸

Anhand der im Rahmen der Konzeptstudie durchgeführten Analysen zeigt sich, dass die Familienzulagen in der Landwirtschaft einen wich-

tigen Beitrag zur Existenzsicherung der Bauernfamilien mit Kindern leisten. Von den betroffenen Familien werden die Zulagen mit einer Ausnahme als wichtige Einnahmequelle betrachtet.

Sehr relevant ist für die befragten Bauernfamilien die Höhe der Familienzulagen. Die Ansätze der Familienzulagen für die Landwirtschaft lagen bei der Mehrheit der interviewten Familien über dem kantonalen Leistungsniveau.⁹ In zwei Fällen von Nebenerwerbsbauernfamilien wurden die Zulagen über die ausserlandwirtschaftliche Haupttätigkeit bezogen, was von diesen als Nachteil empfunden wird, weil für sie im Vergleich zu ihren hauptamtlichen Berufskollegen tiefere Einkünfte aus den Familienzulagen resultieren. Alle Bauernfamilien sind sich einig, dass die Zulagen bei weitem nicht die Kosten abdecken, die für die Kinder anfallen. Dies wird vor allem dann betont, wenn tiefere Ansätze gemäss kantonalen Bestimmungen gewährt werden: *«Mit 160 Franken pro Monat kriegen Sie nie ein Kind durch. Das bezahlt nicht mal die Windeln.»*

Gleichzeitig wird sichtbar, dass bei Bauernhaushalten im Vergleich zu den übrigen Haushalten oft zusätzliche Kosten für Kinder anfallen: Kosten für Transporte und auswärtiges Wohnen aufgrund der peripheren Lage ihres Hofes und der fehlenden Erschliessung durch den öffent-

lichen Verkehr. Solche Zusatzkosten werden durch die Familienzulagen und oft auch durch die Stipendien nicht gedeckt. Je nach Lage des Betriebes kann auch die Ausübung eines Hobbys durch ein Kind das Haushaltsbudget strapazieren. Für Bauernfamilien, die in Zentrumsnähe wohnen, fallen zudem Ausgaben ins Gewicht, welche für die soziale Integration der Kinder bedeutsam sind. Die Anschaffung von Markenartikeln gewinnt dort zunehmend an Bedeutung, wenn die Kinder von Gleichaltrigen akzeptiert werden wollen. Auf entsprechende Auslagen wollen die Familien nicht verzichten.

Als zweite Quelle für die Ermittlung des Stellenwerts der Familienzulagen in der Landwirtschaft wurde auf die über fünf Jahre gepoolten Daten der EVE zurückgegriffen. Für den Zweck der Konzeptstudie wurden die Bauernhaushalte der untersten drei Einkommensdezile berücksichtigt und mit den nicht-bäuerlichen Haushalten im gleichen Einkommenssegment verglichen. Bauernhaushalte mit Kindern erhalten gemäss diesen Auswertungen im Schnitt 427 Franken Familienzulagen pro Haushalt. Bei den übrigen Haushalten sind dies nur 257 Franken, wobei zu berücksichtigen ist, dass die Bauernfamilien in der EVE-Stichprobe im Durchschnitt mehr Kinder haben.¹⁰ Der durchschnittliche Betrag pro Kind macht bei den in der Stichprobe enthaltenen Bau-

5 Botschaft des Bundesrates zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2011) vom 17. Mai 2006, in: BBl 2006, S. 6397.

6 Ebd., S. 6498.

7 Gemäss Bundesgesetz vom 24. März 2006 über die Familienzulagen (Art. 5) sind folgende Mindestansätze zu gewähren: eine Kinderzulage von 200 Franken für Kinder bis 16 Jahre resp. eine Ausbildungszulage von 250 Franken für Kinder zwischen 16 und 25 Jahren.

8 Zentrale Ausgleichsstelle (2008): Jahresbilanz und Betriebsrechnungen des Ausgleichsfonds der AHV und der EO, Rechnung der IV per 31. Dezember 2007, Bern: EFD, S. 22.

9 Die Interviews wurden 2008 vor dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Familienzulagen (FamZG) durchgeführt.

10 Durchschnittliche Kinderzahl der Haushalte in der EVE-Stichprobe: 2,47 (Bauernhaushalte) bzw. 1,67 (übrige Haushalte).

Durchschnittliche Beträge für Familienzulagen der Haushalte, in Franken pro Monat

T1

	Haushalte mit Kind(ern)	
	Unterste drei Einkommensdezile der Bauernhaushalte (N=32)	Vergleichsgruppe übrige Haushalte (N=76)
Familienzulagen	427 (N=26)*	257 (N=19)

Quelle: EVE 2001–2005, eigene Berechnungen

* Anzahl Haushalte mit gültigen Angaben zu Familienzulagen

Durchschnittliche Beträge für Krankenkassenprämien der Haushalte vor Verbilligung, in Franken pro Monat

T2

	Haushalte ohne Kinder		Haushalte mit Kind(ern)	
	Unterste drei Einkommensdezile der Bauernhaushalte (N=26)	Vergleichsgruppe übrige Haushalte (N=62, Zufallsstichp.)	Unterste drei Einkommensdezile der Bauernhaushalte (N=32)	Vergleichsgruppe übrige Haushalte (N=76)
Grundversicherung (brutto)	239 (N=25)	120 (N=46)	358 (N=32)	265 (N=65)

Quelle: EVE 2001–2005, eigene Berechnungen

ernhaushalten 173 Franken aus, bei den übrigen Haushalten 154 Franken.¹¹ Die grösseren Einnahmen der analysierten Bauernhaushalte erklären sich also einerseits aufgrund leicht höherer Ansätze, andererseits aber vor allem auch aufgrund der grösseren Kinderzahlen.

Insgesamt steuern die Familienzulagen in der Landwirtschaft durchschnittlich rund 13 Prozent zum gesamten Haushaltseinkommen bei, bei den übrigen Haushalten mit Kindern nur 7 Prozent. Es zeigt sich also, dass die Zulagen bei den ärmeren Bauernhaushalten in deutlich höherem Umfang zur Existenzsicherung beitragen.

Prämienverbilligung

Auch die Prämienverbilligung für die obligatorische Grundversicherung der Krankenkasse verfolgt das sozialpolitische Ziel, die untersten Einkommen zu entlasten. Gemäss Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) werden die Prämien der Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen individuell vergünstigt, wobei den Kantonen bei der Festlegung der Verbilligung weitgehend freie Hand gelassen wurde.¹² Seit 2006 gilt zusätzlich die Regelung, dass die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen für untere und mittlere Einkommen um mindestens 50 Prozent verbilligt werden.¹³ Der Anteil an be-

zogenen Prämienverbilligungen in der landwirtschaftlichen Bevölkerung ist nicht bekannt.¹⁴ Aufgrund von Erfahrungen der Krankenversicherung AGRISANO kann angenommen werden, dass die Inanspruchnahme unterdurchschnittlich ist.

Zur Existenzsicherung der Bauernfamilien leisten die Prämienverbilligungen einen wichtigen Beitrag, wobei selbst die verbilligten Krankenkassenprämien das Haushaltsbudget noch stark belasten. Die Krankenkassenprämien werden trotz Verbilligung von allen befragten Familien als die höchsten Privatausgaben deklariert. Dies obwohl sie darauf bedacht sind, möglichst kostensparende Modelle zu wählen: «Wir gingen aufs Maximum bei der Franchise, die 2500, und dieses Hausarztmodell, damit wir Prämien sparen können.» Ohne die individuelle Verbilligung wären die Kosten für die Krankenversicherung in den Augen sämtlicher Interviewten kaum zu bewältigen. Als zusätzlicher Kostenfaktor fällt ins Gewicht, dass bei Bauernfamilien anders als bei den nicht selbständig Erwerbenden i.R. hohe Auslagen für eine Unfall- und Taggeldversicherung anstehen.

Dass die Krankenkassenprämien ein Kostenfaktor sind, der die bäuerlichen Haushaltsbudgets stark belastet und in Notsituationen mitunter entscheidend sein kann, ob Sozialhilfe beansprucht werden muss, bestätigen auch im Rahmen der Konzeptstudie durchgeführte Gespräche

mit Sozialdienstmitarbeitenden. Sie zeigen, dass bei Bauernfamilien, welche die Kosten für den Lebensunterhalt nicht mehr selbstständig zu bestreiten vermögen und deshalb Sozialhilfeunterstützung beantragen, das Existenzminimum gemäss SKOS oft gerade um den Betrag der für die Grundversicherung zu leistenden verbilligten Prämien unterschritten wird. Die Sozialdienste verfolgen deshalb häufig die Praxis, für in finanzielle Not geratene Bauernfamilien die Kosten für die Krankenkasse zu übernehmen.

Anhand der in der EVE ausgewiesenen Bruttokrankenkassenprämien zeigt sich, dass beim untersten Einkommenssegment die Bruttoprämien bei den Bauernhaushalten wesentlich höher sind als bei den übrigen Haushalten. Verursacht werden die höheren Ausgaben der Bauernhaushalte vor allem durch die grössere Anzahl Personen, die in diesen Haushalten wohnt.¹⁵ Entsprechend

11 Die Konzeptstudie war nicht darauf angelegt, repräsentative statistische Ergebnisse zu liefern.

12 Balthasar, Andreas et al. (2008): Monitoring 2007. Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen, Bern: BAG, S. 32.

13 Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) vom 18. April 1994, Art. 65 Abs. 1bis.

14 Bundesamt für Landwirtschaft (2000): Soziale Sicherheit / Nutzung sozialer Dienste in der Landwirtschaft, Bern: BLW, S. 93.

15 Durchschnittliche Personenzahl der Bauernhaushalte in der EVE-Stichprobe: 1,73 (ohne Kinder) bzw. 4,47 (mit Kindern); Übrige Haushalte: 1,23 (ohne Kinder) bzw. 3,67 (mit Kindern).

dürfte auch die Entlastung des Budgets durch die Prämienverbilligung bei den Bauernfamilien grösser sein.¹⁶

Direktzahlungen

Gemäss Bundesverfassung Art. 104 sind die bäuerlichen Einkommen zur Erzielung eines angemessenen Entgelts für die erbrachten Leistungen durch Direktzahlungen zu ergänzen. Entsprechend hält das Landwirtschaftsgesetz (LwG) fest, dass nachhaltig wirtschaftende und ökonomisch leistungsfähige Betriebe im Durchschnitt mehrerer Jahre die Möglichkeit haben sollen, ein Einkommen zu erzielen, welches mit dem Einkommen der übrigen erwerbstätigen Bevölkerung in der Region vergleichbar ist.¹⁷ Dieses Ziel wird einerseits damit begründet, dass nur so die Leistungserbringung durch die Landwirtschaft längerfristig sichergestellt werden kann.¹⁸ Andererseits enthalten die Direktzahlungen eine sozialpolitische Komponente. Durch Transferzahlungen des Bundes soll der im Zuge des Strukturwandels nötige Übergang zu neuen Produktionsformen sozialverträglich sichergestellt werden.¹⁹ Im Jahr 2007 gab der Bund beinahe 2,6 Milliarden Franken für Direktzahlungen aus.²⁰

Die Direktzahlungen und weitere ökologische Beiträge, z.B. durch den kantonalen Naturschutz, bilden denn auch für alle interviewten Bauernfamilien eine zentrale Einkommenskomponente. Bei den befragten Bergbauernfamilien machen sie bis

zu zwei Drittel des landwirtschaftlichen Einkommens aus, bei den Familien aus der Talregion hingegen höchstens 20 Prozent.²¹ Die Familien aus der Talregion betonen, dass sie vor allem von der Produktion leben und nicht von den Beiträgen, wobei auch einer der Talbauern betont, dass die Direktzahlungen für die Existenz seines Betriebes notwendig sind: «*Ohne die Direktzahlungen könnte ich morgen aufhören.*» Durchwegs existentiell sind die Direktzahlungen für Bauernfamilien aus der Bergregion. Würden diese Zahlungen wegfallen, «*würde [das] nicht nur für uns, sondern für alle [hier oben] der Todesstoss sein.*»

Bestätigt wird diese existentielle Bedeutung der Direktzahlungen durch die im Rahmen der Konzeptstudie befragten Sozialdienstmitarbeitenden. Ausbleibende Direktzahlungen – z.B. aufgrund missachteter Hygienevorschriften oder Tierschutzbestimmungen – sind ein wichtiger Grund für die Entstehung finanzieller Notlagen, welche Bauernfamilien zum Aufsuchen des Sozialdienstes veranlassen.

Weitere staatliche und private Transfers

Renten oder andere Versicherungsleistungen erhielt zur Zeit der Befragung keine der Bauernfamilien. Verschiedentlich wird aber angetönt, dass der Erhalt einer solchen Leistung, im Falle eines verunfallten Landwirts etwa einer IV-Rente, die finanzielle Situation markant verbessern würde. Auch von einer AHV-Rente, welche mehreren der interviewten Bergbauern bald zusteht, erhofft man sich eine Linderung der finanziellen Probleme, sofern die Ehefrau den Betrieb unter ihrem Namen weiterführen und Direktzahlungen geltend machen kann.

Stipendien für die Ausbildung sind zur Entlastung der knappen Haushaltsbudgets der Bauernfamilien mit

Kindern zentral: «*So lange es Stipendien gegeben hat, ging es ungefähr auf. (...) Sonst hätten wir die Ausbildung der Ältesten kaum finanzieren können.*» Deutlich erkannt wird auch, dass Stipendien das Vererben von Armut an die nachkommende Generation verhindern, indem die Kinder eine gute Ausbildung und somit bessere Arbeitsmarktchancen erhalten.

Auch Alimente haben als regelmässige Einnahmequelle eine budgetentlastende Wirkung für die Bauernfamilien. Bleiben die fest einkalkulierten Zahlungen hingegen aus, kann sich eine bereits schwierige finanzielle Lage verschlimmern. Stark ins Gewicht fällt ausserdem, wenn ein Elternteil der Bauernfamilie selber Alimente entrichten muss.

Eine grosse Bedeutung für die Linderung prekärer Situationen haben private Organisationen und das soziale Netz der Bauernfamilien. Dank Beiträgen von Hilfswerken lassen sich die Ökonomie- oder Wohngebäude sanieren oder können unvorhergesehene Gesundheitskosten beglichen werden. Private Zuwendungen ermöglichen den Kauf von Kleidern oder Spielsachen für die Kinder. Auch erlauben sie den Familien, einmal in die Ferien fahren und sich körperlich und geistig zu erholen.

Sozialhilfe als subsidiäre staatliche Leistung wird von Bauernfamilien sehr zurückhaltend in Anspruch genommen. Die geringe Anzahl bäuerlicher Sozialhilfebezüger erklärt sich damit, dass sich Bauernfamilien i. R. erst an den Sozialdienst wenden, wenn ihre finanzielle Situation untragbar ist oder eine Notlage infolge Krankheit, Unfall oder familiärer Probleme vorliegt. Auch ist seitens der Bauernfamilien wenig Bereitschaft vorhanden, Unterstützung anzunehmen. Viele von ihnen sind sich gewohnt, bescheiden zu leben. Als autonome Bauersleute mit entsprechendem Stolz und ausgeprägter Berufsidentität sind sie gegenüber Interventionen von aussen skeptisch.

16 Die EVE-Daten zur Prämienverbilligung konnten aus Qualitätsgründen nicht ausgewertet werden.

17 Bundesgesetz über die Landwirtschaft (LwG) vom 29. April 1998, Artikel 5.

18 Vogel et al. (2008): Ziele für eine multifunktionale Landwirtschaft, in: Agrarforschung 15 (8), S. 394.

19 Vgl. Botschaft Bundesrat zur Agrarpolitik 2011.

20 Agrarbericht 2008, S. 167–169.

21 Angaben zum Anteil der Direktzahlungen am Rohertrag sind aufgrund der Interviews nicht möglich.

Synthese

Von grosser Bedeutung zur Verhinderung prekärer Einkommensverhältnisse unter Bauernfamilien sind die Familienzulagen und die Prämienverbilligung. Die Einnahmen aus den Familienzulagen in der Landwirtschaft sind für die Existenzsicherung der Bauernfamilien mit Kindern zentral. Sie bilden mit durchschnittlich rund 13 Prozent einen bedeutenden Bestandteil des bäuerlichen Einkommens und werden auch von den Betroffenen selber als wichtige Einnahme eingeschätzt. Die Prämienverbilligung für die Krankenkasse leistet ebenfalls einen unerlässlichen Beitrag zur Existenzsicherung.

Deutlich wird jedoch auch, dass sowohl die Familienzulagen als auch die Prämienverbilligung nicht immer ausreichen, um das Existenzminimum der Bauernfamilien sicherzustellen. Selbst die verbilligten Krankenkassenprämien belasten das Haus-

haltsbudget noch stark und können für Haushalte in finanziell prekären Situationen ausschlaggebend sein, dass diese Sozialhilfeunterstützung beziehen müssen. Oft macht Sozialhilfeunterstützung zuhanden von Bauernhaushalten gerade etwa den Betrag für die Krankenkassenprämien der Familie aus.

Bestätigt wird im Rahmen der Konzeptstudie schliesslich die wichtige sozialpolitische Funktion der Direktzahlungen. Für diese staatliche Transferleistung kann von einer direkt armutverhindernden Wirkung ausgegangen werden. Würden die Direktzahlungen wegfallen, könnte wohl eine Mehrheit der Schweizer Bauernfamilien ihre Existenz nicht mehr bestreiten. Bei den Bauernfamilien mit tiefen Einkommen sind ausbleibende Direktzahlungen häufig ein entscheidender Grund für das Aufsuchen des Sozialdienstes.

Die weiteren staatlichen und privaten Transfers haben je nach indivi-

dueller Situation der Bauernfamilie einen sehr unterschiedlichen Stellenwert. Verfügbare Leistungen entlasten die Haushaltsbudgets z.T. spürbar. Ausserdem zeigen sie indirekt wichtige Wirkungen, indem sie zur Verbesserung der Lebensqualität der betroffenen Bauernfamilien beitragen.

Inwiefern die analysierten sozialen Transferleistungen tatsächlich zur Vermeidung von Armut und Sozialhilfeabhängigkeit beisteuern, lässt sich jedoch aufgrund der Erkenntnisse der Konzeptstudie erst ansatzweise beantworten. Für gesicherte Informationen wären zusätzliche statistische Daten zu erheben (z.B. anhand der im Rahmen der Konzeptstudie vorgeschlagenen Baseline-Erhebung).²²

Sarah Neukomm, lic. phil., wissenschaftliche Mitarbeiterin, Berner Fachhochschule, Fachbereich Soziale Arbeit.
E-Mail: sarah.neukomm@bfh.ch

Robert Fluder, Prof. Dr., Forschungsleiter, Berner Fachhochschule, Fachbereich Soziale Arbeit.
E-Mail: robert.fluder@bfh.ch

Sandra Contzen, lic. phil., wissenschaftliche Mitarbeiterin, Berner Fachhochschule, Schweizerische Hochschule für Landwirtschaft SHL.
E-Mail: sandra.contzen@bfh.ch

Die Grundlagen für den Artikel wurden im Rahmen der Konzeptstudie «Bauernhaushalte unter dem Existenzminimum» der Berner Fachhochschule BFH erarbeitet. Das Hauptziel dieser Studie bestand darin, Grundlagen für ein gesamtschweizerisches Monitoringsystem zu erarbeiten, welches regelmässig Informationen zum Ausmass der Armut in der Landwirtschaft bereitstellt und Aussagen zur sozialen und wirtschaftlichen Lage der Bauernhaushalte mit tiefen Einkommen ermöglicht. Mitfinanziert wurde die Studie von den Bundesämtern für Landwirtschaft und Sozialversicherungen, vom Schweizerischen Bauernverband sowie von der Vereinigung zum Schutz kleiner und mittlerer Bauern. An der Studie beteiligt waren S. Contzen, M. Genoni (BFH, Hochschule für Landwirtschaft), R. Fluder und S. Neukomm (BFH, Soziale Arbeit).

Kontakt:

Berner Fachhochschule
Fachbereich Soziale Arbeit
E-Mail: forschung.soziale-arbeit@bfh.ch

22 Vgl. Fluder, Robert et al. (2008): Kapitel 8.

Kinderwunsch und Kinderzahl – Determinanten der Geburtenrate in der Schweiz

Tiefe Geburtenraten und eine steigende durchschnittliche Lebenserwartung bewirken, dass das Verhältnis zwischen Beschäftigten und Personen im Ruhestand immer ungünstiger wird. Untersuchungen zeigen, dass viele Paare sich zwar Kinder wünschen, diesen Wunsch aber nicht immer vollständig realisieren. Die Ergebnisse einer Befragung zu den Voraussetzungen und Hindernissen der Familiengründung machen deutlich, dass die Verwirklichung des Kinderwunsches im Verlauf von Ausbildung und Erwerbstätigkeit in unterschiedlichem Ausmass von ökonomischen und nicht-ökonomischen Faktoren beeinflusst wird.

weiter sinkenden Geburtenrate verknüpft, ein Phänomen, welches – nicht nur in der Schweiz – bis in die 80er Jahre als empirisch belegt galt.

Neuere Untersuchungen zur Erwerbstätigkeit von Frauen und der Geburtenrate zeigen jedoch, dass durch geeignete gesellschaftliche Rahmenbedingungen dieser Zielkonflikt nicht nur entschärft, sondern sogar eine positive Dynamik in beiden Bereichen gleichzeitig erreicht werden kann (Bonoli 2008). Die skandinavischen Länder, aber auch Frankreich gelten als eigentliche Vorzeigemodelle, was die Kombination hoher Frauenerwerbstätigkeit mit überdurchschnittlichen Geburtenraten betrifft (siehe Grafik G1). Damit berufstätige Frauen (und Männer) eine Familie gründen bzw. Mütter (und Väter) erwerbstätig sein können, wurden in diesen Ländern zum Teil sehr unterschiedliche Massnahmen zur Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familie getroffen. Ihnen gemeinsam ist die Perspektive, dass es nicht um eine bevölkerungspolitisch motivierte Erhöhung der Geburtenrate geht, sondern um



Renate Schubert
ETH Zürich



Raoul Steiger
ETH Zürich

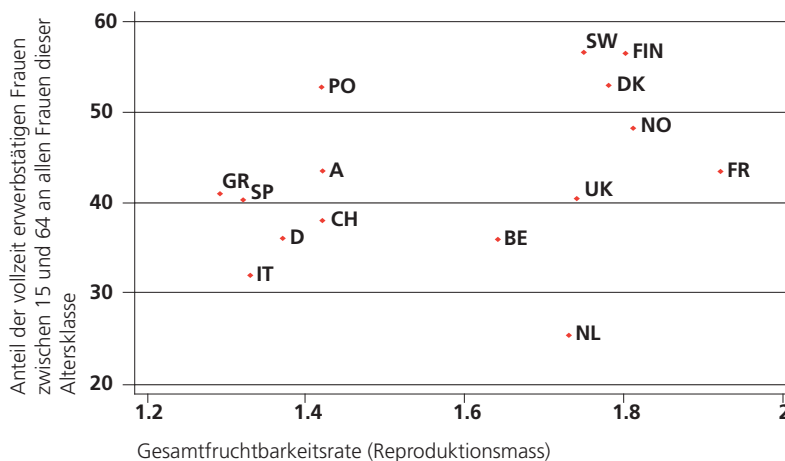


Sabina Littmann-Wernli
Bundesamt für
Sozialversicherungen

Soziale Sicherungssysteme, die darauf basieren, dass die aktuell Erwerbstätigen die Renten der Pensionierten finanzieren, geraten durch die demografische Entwicklung zunehmend unter Druck. Für die Bewältigung der damit verbundenen Probleme werden verschiedene politische Massnahmen diskutiert: Zum Beispiel die Mobilisierung eigener Arbeitsmarktreserven durch eine Erhöhung der Zahl erwerbstätiger Frauen bzw. durch eine Ausdehnung des Beschäftigungsumfangs Teilzeit arbeitender Frauen bzw. Mütter. Allerdings wird mit der Förderung der Erwerbstätigkeit von Frauen häufig die Befürchtung einer gleichzeitig

Frauenerwerbstätigkeit und Geburtenrate

G1



Quelle: Häusermann, 2006

den Abbau aller Hürden, die der Verwirklichung des Kinderwunsches von Paaren und Eltern oder der Aufnahme oder Erweiterung einer Erwerbstätigkeit von Müttern und Vätern im Wege stehen.

Während die Hindernisse bezüglich der Erwerbstätigkeit von Müttern in der Schweiz inzwischen hinlänglich gut dokumentiert sind (BFS 2008), fehlen spezifische Untersuchungen bezüglich der Hürden, die die Entscheidung zu Familiengründung oder für ein weiteres Kind beeinflussen, weitgehend. Die in diesem Artikel präsentierten Ergebnisse einer Befragung von 1200 Frauen und Männern mit und ohne Kinder schliessen einen Teil dieser Lücke (Littmann-Wernli/Schubert/Steiger 2009). Sie dokumentieren die Voraussetzungen und Hindernisse für eine Familiengründung in der Schweiz, aber auch die Ansatzpunkte familienpolitischer Massnahmen für eine Annäherung von Kinderwunsch und Kinderzahl.

Familiengründung und Erwerbsentscheidung aus ökonomischer Sicht

Direkte und indirekte Kosten

Ökonomische Determinanten einer Familiengründung oder -erweiterung sind zunächst die direkten und indirekten Kosten und Nutzen von Kindern. Neben ökonomischen Faktoren spielen selbstverständlich auch nicht-ökonomische, individuelle wie paarbezogene Aspekte oder z. B. soziale Normen eine Rolle.

Historisch betrachtet lag der direkte ökonomische Nutzen von Kindern in ihrer – zukünftigen – Leistungsfähigkeit als Arbeitskraft auf dem elterlichen Hof und ihrer Fähigkeit, für die alten Eltern zu sorgen. Angesichts umfassender Systeme sozialer Sicherheit sind Kinder bzw. deren zukünftige Produktivität zu einem «kollektiven Gut» geworden, ein direkter ökonomischer Nutzen für die Eltern entfällt damit weitge-

hend. Viel wichtiger erscheint heute der immaterielle Nutzen von Kindern, d.h. die Freude, die das Aufziehen und Zusammenleben mit Kindern den Eltern bereitet. Direkte Kosten ergeben sich aus den zusätzlichen Ausgaben für Wohnen, Freizeit, Lebensunterhalt, Ausbildung usw., die anfallen, wenn Kinder eine Familie vergrössern. Betrachtet man nur die direkten Kosten, müssten sich Familien mit hohem Haushaltseinkommen eher Kinder leisten können als Familien mit geringem Einkommen. Empirische Untersuchungen zeigen aber, dass mit steigendem Pro-Kopf-Einkommen die Zahl kinderloser Haushalte zunimmt (Dickmann, 2003, S.13). Dieses sogenannte «demografisch-ökonomische» Paradoxon ist vor allem durch die indirekten Kosten (Opportunitätskosten) zu erklären, die (weitere) Kinder verursachen. Je mehr Frauen in ihre Berufsausbildung investieren und je besser ihre Erwerbschancen auf dem Arbeitsmarkt sind, desto höher sind die Opportunitätskosten der Familiengründung. Die Opportunitätskosten entstehen durch Einkommenseinbussen als Folge eingeschränkter Erwerbstätigkeit sowie langfristig als Folge der Entwertung des Humankapitals. Gut ausgebildete und erwerbstätige Frauen haben deshalb meist weniger Kinder als sie sich gewünscht haben.

Aus ökonomischer Perspektive wäre demnach eine Erhöhung der Geburtenrate nur zu erwarten, wenn die direkten und indirekten Kosten von Kindern gesenkt werden. Direkte Kosten können gesenkt werden, wenn sie vom Staat übernommen oder teilweise kompensiert werden. Die indirekten Kosten (Opportunitätskosten) können gesenkt werden, wenn eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie gewährleistet wird, d.h. wenn für junge Kinder zuverlässige und qualitativ gute Betreuungsangebote in ausreichender Anzahl vorhanden sind. Dabei spielt es zunächst keine Rolle, ob dies familieninterne oder -externe, private oder staatliche Angebote sind.

Opportunitätskosten spielen auch bei der Erwerbsentscheidung von Müttern (und Vätern) eine wichtige Rolle. Zentrale ökonomische Determinante dieser Entscheidung ist das auf dem Arbeitsmarkt erzielbare Einkommen. Je höher das Einkommen ist, desto attraktiver ist die Erwerbstätigkeit, aber desto höher sind auch die Opportunitätskosten bei einem – teilweisen – Verzicht auf Erwerbstätigkeit, um Kinder selber zu betreuen. Weitere wichtige Bestimmungsfaktoren des Arbeitsangebots sind die steuerlichen Rahmenbedingungen sowie die Höhe des gesamten verfügbaren Familieneinkommens, sowie die direkten Kosten einer familienexternen Kinderbetreuung. Aus ökonomischer Sicht wäre eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Müttern nur zu erwarten, wenn das zusätzlich erzielbare Einkommen, unter Berücksichtigung des gesamten Haushaltseinkommens, weder durch die steuerliche Belastung noch durch die Kosten der Kinderbetreuung überkompensiert wird.

Die Situation in der Schweiz

Neue Berechnungen des Bundesamts für Statistik zeigen, dass in der Schweiz die indirekten Kosten der Kinder durch Erwerbsverzicht tendenziell höher ausfallen als die direkten Kosten. In Abhängigkeit von der Kinderzahl und dem Familientyp schwanken die errechneten direkten Kosten zwischen 500 Franken und 1000 Franken pro Kind und Monat, die indirekten Kosten durch Erwerbsverzicht variieren zwischen 300 und 1300 Franken durchschnittlich pro Monat (BFS 2008). Dazu kommen Krankenkassenprämien, Kosten für familienergänzende Kinderbetreuung und zusätzliche Steuern bei einer Erwerbstätigkeit beider Eltern, bzw. verlorene Sozialversicherungsbeiträge bei Erwerbsverzicht. Mit zunehmendem Alter der Kinder nehmen die direkten Kosten, insbesondere für die Ausbildung tendenziell zu, während die indirekten Kosten zurückgehen, wenn der

betreuende Elternteil wieder erwerbstätig wird.

In der Schweiz werden etwa 1,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts für Sozialleistungen für Familien ausgegeben, davon entfallen 77 Prozent auf Familienzulagen¹, 14 Prozent auf Subventionen für die Kinderbetreuungsinfrastruktur und 7 Prozent auf die Lohnfortzahlung bei Mutterschaft. Seit 1995 sind die Sozialleistungen für Familien von 4,7 Mrd. auf 5,9 Mrd. Franken angestiegen, ihr Anteil an allen Sozialleistungen von 5,1 Prozent auf 4,8 Prozent leicht zurückgegangen. Das Schweizer Steuersystem geht mehrheitlich von einer traditionellen Rollenteilung zwischen Frauen und Männern aus. Die durchschnittliche Steuerentlastung eines Ehepaars durch Kinderabzüge beträgt knapp 80 Franken pro Kind und Monat.² Elternpaare, die sich Erwerbs- und Familienarbeit teilen wollen und zumindest teilweise familienergänzende Kinderbetreuung benötigen, werden, vor allem mit zunehmendem Haushaltseinkommen, bei der Besteuerung überproportional belastet. Einerseits wird das gemeinsame Einkommen aufgrund der Progression zu einem höheren Satz besteuert, andererseits können die Ausgaben für die familienergänzende Betreuung der Kinder nicht oder nur teilweise geltend gemacht werden.

Dazu kommt, dass das öffentliche Angebot an Betreuungseinrichtungen für Kinder unterschiedlicher Altersstufen in der Schweiz insgesamt, verglichen mit andern Ländern, klein ist. Bis zum Alter von drei Jahren stehen nur für etwa 7 Prozent der Kinder Betreuungsplätze zur Verfügung. Regional sind hier allerdings grosse Unterschiede zu verzeichnen. Schliesslich sind in vielen

Kindergärten und Primarschulen Blockzeiten, Mittagstische oder andere Brückenangebote immer noch eher die Ausnahme als die Regel. Die Kindertagesstätten- und Horttarife sind in der Regel einkommensabhängig. Unter den gegebenen steuerlichen Rahmenbedingungen bedeutet das, dass sich für viele Familien eine vermehrte Erwerbstätigkeit der Mütter aus ökonomischer Sicht kaum lohnt und eine Entscheidung für ein weiteres Kind eine erhebliche direkte und indirekte Kostenbelastung nach sich zieht (Bütler, 2006).

Die Rahmenbedingungen in der Schweiz unterstützen weder eine – höhere – Erwerbsbeteiligung von Müttern noch leisten sie einen wirksamen Beitrag an die direkten und indirekten Kosten der Familiengründung oder -erweiterung. Eine langfristige Erhöhung der Geburtenrate **und** eine höhere Erwerbsbeteiligung von Müttern sind in dieser Konstellation kaum zu erwarten, zumindest nicht in den Kantonen oder Gemeinden, die Eltern bei der Vereinbarkeit von Beruf und Familien nicht entgegenkommen (Bonoli 2008).

Ergebnisse der Befragung «Determinanten der Geburtenrate in der Schweiz»

Die Befragung wurde in den IHA-GfK-Telefonlabors in Hergiswil und Lausanne im April und Mai 2006 durchgeführt. Als Grundgesamtheit galten alle Personen der deutsch- und französischsprachigen Schweiz im Alter von 18 bis 44 Jahren. Die Stichprobenbildung erfolgte mit dem Random-Quota-Verfahren: Die Quotenmerkmale waren Geschlecht, Alter und Schulbildung. Nach einem Pretest und Testinterviews wurden insgesamt 1273 Personen telefonisch befragt. Die Sollvorgaben für eine repräsentative Befragung bzgl. Alter, Geschlecht, Ausbildung und Region wurden erfüllt. Ebenso wurde eine

weitgehend äquivalente Verteilung bzgl. Familienstruktur und Erwerbstätigkeit erzielt. Lediglich Einpersonenhaushalte und Alleinerziehende sind leicht untervertreten.

Kinderwunsch und Kinderzahl

Der Kinderwunsch, vor allem für ein erstes Kind, ist in der Schweiz sehr stark ausgeprägt: 81 Prozent der Befragten ohne Kinder möchten bestimmt oder zumindest vielleicht einmal Kinder haben. Ein weiteres Kind wollten nur 30 Prozent der Befragten, die schon mindestens ein Kind hatten. Ein Vergleich des Kinderwunschs bei Personen mit unterschiedlicher Ausbildung ergab, dass mit zunehmender Ausbildung der Kinderwunsch stärker ausgeprägt ist: Befragte mit mittlerer und hoher Schulbildung äusserten einen signifikant höheren Kinderwunsch als Personen mit tiefer Schulbildung. Dies ist vor allem auf die Kinderwünsche gut ausgebildeter Frauen, die noch keine Kinder haben, zurückzuführen (vgl. Grafik G2). Der Anteil Männer ohne Kinder, die einen starken Kinderwunsch äussern, ist dagegen in allen Bildungskategorien gleichermaßen hoch (vgl. Grafik G3).

Ein Blick auf die durchschnittliche Kinderzahl in Abhängigkeit vom Einkommen zeigt, dass auch in der Schweiz das demografisch-ökonomische Paradoxon zu gelten scheint, allerdings nur für die beiden höchsten Einkommensklassen: Mit zunehmendem Einkommen steigt zunächst die Zahl der Kinder pro Haushalt. Ab einem Haushaltseinkommen von 9000 Franken und mehr sinkt die durchschnittliche Kinderzahl allerdings wieder.

Personen mit hoher Schulbildung haben, selbst unter Berücksichtigung von Alter und Einkommen, signifikant weniger Kinder als Personen ohne hohen Schulabschluss. Auch dieser Effekt ist vor allem auf die geringere Kinderzahl von Frauen mit hohem Bildungsgrad zurückzuführen. Sie haben signifikant weniger Kinder als Frauen mit tiefem

1 Seit Beginn 2009 gelten bundesrechtlich vorgeschriebene Mindestansätze für Familienzulagen in der Höhe von 200 Franken pro Kind bzw. 250 Franken für Jugendliche in Ausbildung.

2 Alleinernährermodell, Medianeinkommen von 100 000 Franken (BFS, 2008).

oder mittlerem Bildungsgrad. Bei Männern ist dieser Unterschied nicht signifikant.

Voraussetzungen für die Erfüllung des Kinderwunsches

Die wichtigsten Voraussetzungen, die nach Meinung der Befragten erfüllt sein müssen, bevor sie sich für

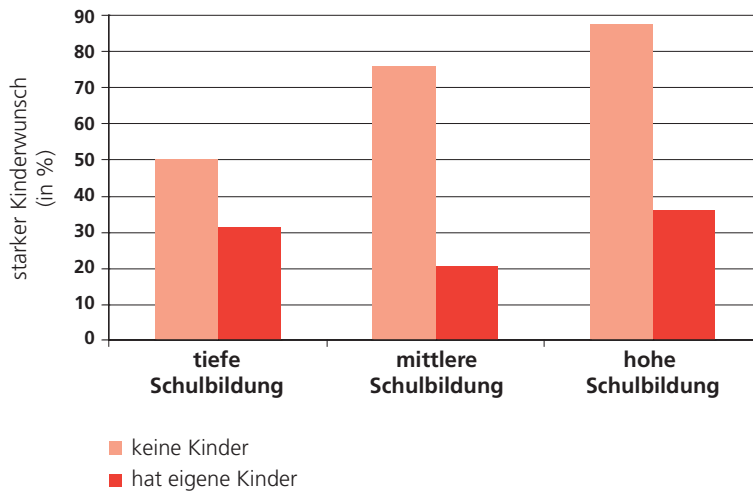
ein (weiteres) Kind entscheiden, betreffen einerseits die Partnerschaft und andererseits finanzielle Aspekte. Bezüglich der Partnerschaft wurden die Stabilität der Beziehung, der gemeinsame Kinderwunsch und die persönliche Reife als wichtigste Voraussetzung genannt. Bezüglich der finanziellen oder beruflichen Aspekte erhielten folgende Bedingungen die höchsten Zustimmungswerte:

- Das Einkommen sollte für die Familie ausreichend sein (96,6 Prozent).
- Die finanzielle Situation sollte gut sein (89,9 Prozent).
- Einer von beiden Partnern sollte beruflich in einer gesicherten Situation sein (89,4 Prozent).

Frauen mit hohem Bildungsabschluss gaben signifikant häufiger an, dass vor der Entscheidung für ein Kind, beide eine abgeschlossene Ausbildung haben und einige Jahre berufstätig gewesen sein sollten. Zudem müsste einer der Partner bereit sein, beruflich zurück zu stecken, und für das Kind sollte eine adäquate Betreuungsmöglichkeit zur Verfügung stehen. Befragte ohne Kinder wiesen tendenziell ein höheres Anspruchsniveau für die Familiengründung auf: Sie verlangten überdurchschnittlich häufig, dass das Einkommen ausreiche, dass beide schon das Leben genossen hätten und dass Kinder die Karrierechancen nicht gefährden dürften.

Frauen mit starkem Kinderwunsch

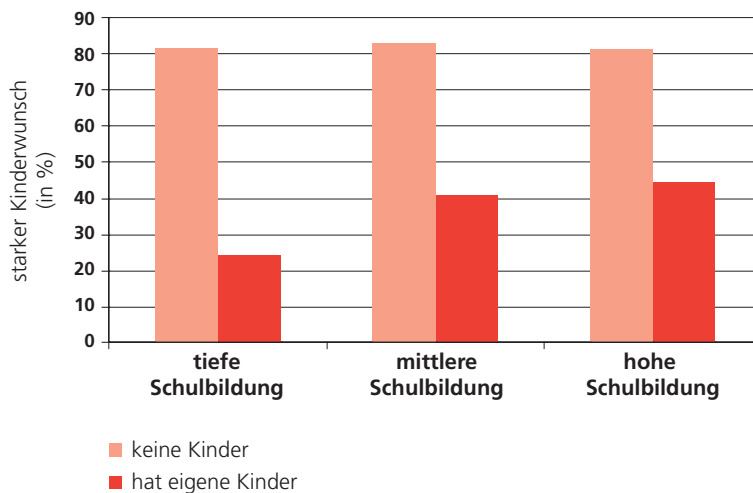
G2



Quelle: Littmann-Wernli/Schubert/Steiger, 2009

Männer mit starkem Kinderwunsch

G3



Quelle: Littmann-Wernli/Schubert/Steiger, 2009

Hürden für eine Familiengründung bzw. -erweiterung

44 Prozent aller Befragten (mit Kindern) gaben an, dass Eltern in der Schweiz benachteiligt seien. Demgegenüber nahmen diejenigen, die keine eigenen Kinder hatten, überdurchschnittlich häufig an, dass sich die Vor- und Nachteile der Elternschaft in etwa ausgleichen würden (54 Prozent). Bei knapp 70 Prozent der Personen, die fanden, dass Eltern in der Schweiz benachteiligt seien, standen die wirtschaftlichen und finanziellen Nachteile im Vordergrund. An zweiter Stelle, mit 33 Prozent der Nennungen, fungierte der Mangel an Betreuungsplätzen und an dritter Stelle mit ebenfalls 30 Prozent der Nennungen die beruflichen Nachteile, vor allem für Mütter.³ Ein Vergleich der Antworten

³ Die Summe der Anteile ergibt mehr als 100 Prozent, da Mehrfachnennungen möglich waren.

von Frauen und Männern ergab sechs signifikante Unterschiede: Frauen gaben deutlich häufiger an, dass

- sich ein Kind mit ihren beruflichen Plänen nur schwer vereinbaren lasse,
- dass sie nicht einschätzen könnten, ob sie genügend Kraft und Nerven für ein Kind hätten und
- dass sie sich lange nicht für ein Kind entschliessen konnten und sich jetzt zu alt für ein Kind fühlen.

Männer dagegen gaben signifikant häufiger an, dass

- sie bisher nicht die passende Partnerin gefunden hätten,
- dass sie sich noch zu jung für Kinder fühlten,
- und lieber insgesamt unabhängig sein wollten.

Immerhin 34 Prozent der männlichen Befragten, aber nur 5 Prozent der weiblichen Befragten begründeten den Verzicht auf ein erstes oder weiteres Kind damit, dass dieser Entscheid mit beruflichen Nachteilen für die Partnerin bzw. den Partner verbunden wäre. Diese geschlechtsspezifisch differenzierte Begründung macht deutlich, dass neben den finanziellen Aspekten die Vereinbarkeit von Beruf und Familie vor allem für die – zukünftigen – Mütter eine entscheidende Rolle spielt. Die Befürchtung beruflicher Einschränkungen für die betreuende Person stellt für Frauen und für Männer eine ernst zu nehmende Hürde für die Verwirklichung des Kinderwunsches dar.

Ansatzpunkte für die Familienpolitik

Als wichtigste Massnahme zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie wurde am häufigsten die finanzielle Entlastung von Familien genannt. An zweiter Stelle standen flexiblere Arbeitsmöglichkeiten, und an dritter Stelle stand der Wunsch nach einer Erweiterung der Be-

treuungsangebote. Befragte mit und ohne Kinder wiesen keine unterschiedlichen Erwartungen an familienpolitische Massnahmen auf, dagegen zeigten sich deutliche Unterschiede in Abhängigkeit vom Bildungsgrad. Knapp die Hälfte aller Befragten mit mittlerem Bildungsabschluss und 41 Prozent der Befragten mit tiefem Bildungsabschluss befürworteten in erster Linie eine finanzielle Entlastung des Familienbudgets. Für 41 Prozent der Befragten mit hohem Bildungsgrad ist dagegen eine Erweiterung der Betreuungsangebote am wichtigsten. Flexiblere Arbeitsmöglichkeiten waren in allen Bildungsgruppen sehr erwünscht.

Zusätzlich wurde geprüft, welchen der vorgeschlagenen Massnahmen die höchste Priorität eingeräumt wurde. Bei finanziellen Entlastungen von Familien wurden von über der Hälfte aller Eltern und gar von 70 Prozent der Befragten mit hohem Einkommen an erster Stelle steuerliche Erleichterungen genannt. Weniger bedeutend scheint – mit 26 Prozent der Erstnennungen – die finanzielle Unterstützung von Eltern, die ihre Kinder selber betreuen und mit 17 Prozent Erstnennungen die Erhöhung der Kinderzulagen zu sein. Unter den bevorzugten Massnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie wurden Verbesserungen der Mittags- oder Ganztagesbetreuung in Kindergärten und Schulen am häufigsten genannt (56 Prozent). Mit je gut 20 Prozent folgte der Wunsch nach verbesserten Betreuungsplätzen für Kinder zwischen 3 und 6 Jahren bzw. für Kinder zwischen 0 und 3 Jahren.

Clusteranalyse

Ergänzend zur deskriptiven Analyse wurde mit den Befragungsdaten eine Clusteranalyse durchgeführt. Damit sollte geprüft werden, inwieweit die Ergebnisse der deskriptiven Analyse sich in gut unterscheidbaren Gruppen in der Stichprobe «wiederfinden» lassen. Entsprechend der Fragestellung wurden die beiden

Fragen «Voraussetzungen für Kinder» und «Gründe, die zurzeit gegen ein (weiteres) Kind sprechen» als aktivierende, d.h. Cluster unterscheidende Variablen gewählt. Insgesamt brachte die Clusteranalyse bei sechs Gruppen die am besten interpretierbaren Ergebnisse. Zusätzliche Signifikanztests der soziodemografischen Variablen zeigen, in welchen Merkmalen sich die Personen in den Clustern unterscheiden.

Die Clusteranalyse erbrachte drei Gruppen mit überdurchschnittlichem Kinderwunsch und drei Gruppen mit deutlich geringerem Kinderwunsch. Der Kinderwunsch war gering bei jüngeren Personen in Ausbildung, mit tiefem Einkommen und ohne festen Partner, bei – teilzeiterwerbstätigen – Müttern, die sich keine weiteren Kinder mehr wünschten, und bei Personen, die den Verlust persönlicher Freiräume und ihrer beruflichen Chancen durch eine Familiengründung eingeschränkt oder zumindest gefährdet sahen. Demgegenüber war der Kinderwunsch gross bei Personen mit tertiärer Ausbildung, bei Personen mit hohem Haushaltseinkommen und bei Personen in Ausbildung, die bereits mit einem Partner oder einer Partnerin zusammenlebten, aber nur über ein tiefes Einkommen verfügten.

Bei jüngeren Personen, die sich noch in der Ausbildung oder am Anfang ihrer Berufstätigkeit befinden, stehen nicht-ökonomische Faktoren im Vordergrund. Der Ausbildungsabschluss oder das Sammeln von Berufserfahrung, die persönliche Unabhängigkeit oder die Suche nach einem geeigneten Partner sind zunächst wichtiger als die Gründung einer Familie. Nach Abschluss der Ausbildung fallen in Abhängigkeit von der Einkommens- und Erwerbssituation die ökonomischen Faktoren viel stärker ins Gewicht. Haushalte mit tiefem oder mittlerem Einkommen fürchten vor allem die hohe finanzielle Belastung, also die direkten Kosten, die mit einer Familien-

gründung verbunden sind. Für Erwerbstätige mit mittlerem Bildungsabschluss und hohem Haushaltseinkommen stehen nicht die direkten Kosten der Familiengründung im Vordergrund, sondern die Opportunitätskosten in Form beruflicher Nachteile. Die Bedeutung dieser Opportunitätskosten lässt sich daran ablesen, dass in dieser Gruppe der Unterschied zwischen geäussertem Kinderwunsch und realisierter Kinderzahl am grössten ist. Vollzeit erwerbstätige Personen mit hohem Bildungsabschluss und hohem Haushaltseinkommen haben zwar einen entsprechenden beruflichen Status erreicht, dafür aber offenbar auf die vollständige Realisierung ihres Kinderwunsches verzichtet. Die Gruppe der Mütter (und Väter), die mit durchschnittlich zwei Kindern ihren Kinderwunsch mehrheitlich verwirklichen konnten, weist ebenfalls ein hohes Haushaltseinkommen auf, obwohl in dieser Gruppe überdurchschnittlich viele nicht- oder teilzeiterwerbstätige Frauen vertreten sind. Die Verwirklichung des Kinderwunsches war offensichtlich mit dem – teilweise – Rückzug vor allem der Mütter aus dem Arbeitsmarkt verbunden.

Vom Kinderwunsch zur Familiengründung – Schlussfolgerungen

Entscheidungen zur Familiengründung oder -erweiterung werden in erheblichem Ausmass vom individuellen Ausbildungs- und Erwerbsverlauf beeinflusst. Generell konnten für diese Entscheidungssituation sowohl die erwarteten ökonomischen sowie mehrere nicht-ökonomische Einflussfaktoren, wie die Verfügbarkeit eines geeigneten Partners, traditionelle Rollenerwartungen oder der Wunsch nach Unabhängigkeit und Selbstverwirklichung, nachgewiesen werden. Die relative Bedeutung der ermittelten Einflussfaktoren verändert sich mit der Ausbildungs-

Erwerbs- und Einkommenssituation der Befragten.

Die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen in der Schweiz stellen Paare und Eltern bei der Realisierung ihres Kinderwunsches offenbar immer wieder vor eine «Entweder-Oder-Entscheidung». Nur Paare, die es sich sowohl in beruflicher wie finanzieller Hinsicht leisten können, ihre Erwerbstätigkeit zugunsten der Kinderbetreuung einzuschränken, erzielen eine hohe Übereinstimmung zwischen Kinderwunsch und Kinderzahl. Das bedeutet, dass unter den gegebenen Rahmenbedingungen in der Schweiz das Ziel mehr Kinder und mehr erwerbstätige Mütter und Väter nicht erreicht werden kann.

Familienpolitische Massnahmen, die die Verwirklichung vorhandener Kinderwünsche unterstützen und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtern sollen, müssen gleichzeitig und in adäquatem Ausmass sowohl bei den direkten wie bei den indirekten Kosten der Familiengründung ansetzen. Einheitliche Familienzulagen und die Anstossfinanzierung sind Schritte in die richtige Richtung, greifen aber zu kurz. Die Ergebnisse der Befragung zeigen deutlich, dass bezüglich der ökonomischen Einflussfaktoren mehr Kinder einen besseren Ausgleich der direkten und indirekten Kosten und mehr erwerbstätige Mütter und Väter mehr Betreuungsangebote voraussetzen.

Paare und Eltern in der Schweiz sollten, unabhängig vom Wohnort, darauf vertrauen können, dass die direkten Kosten der Erziehung von Kindern durch Familienzulagen oder steuerliche Abzugsfähigkeit, die indirekten Kosten durch eine ausreichende Zahl von familienergänzenden Betreuungsangeboten und Individualbesteuerung erwerbstätiger Eltern zumindest teilweise kompensiert werden. Schliesslich stellen Kinder eine hohe positive Externalität für eine Gesellschaft dar. Nur durch umfassende Massnahmen, die

alle Kantone einbeziehen, können die Zielkonflikte zwischen Familie und Beruf verringert werden und bestünde eine berechtigte Hoffnung, dass der vorhandene Kinderwunsch von Frauen und Männern wieder zu entsprechenden Kinderzahlen führt.

Literatur

Bonoli, G. (2008), The impact of social policy on fertility: evidence from Switzerland, *Journal of European Policy*, 18 (1), S. 64–77.

Bundesamt für Statistik (2008), Familien in der Schweiz, Neuchâtel.

Bütler, M. (2006), Arbeiten lohnt sich für Mütter nicht. Negative Anreize der einkommensabhängigen Krippentarife – vor allem für kinderreiche Familien. In: *Neue Zürcher Zeitung* (17.5.2006), 27.

Dickmann, N. (2003), Dokumentation: Demographischer Wandel – Geburtenraten im internationalen Vergleich, *IW-Trends* 30 (1), Vierteljährliche Zeitschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Häusermann, S. (2006), «Kinderbetreuung im internationalen Vergleich», Vortrag auf der Fachtagung «Umfassende Kinderbetreuung – Modelle für die Schweiz», 18. September 2006, Volkshaus, Zürich.

Littmann-Wernli, S., Schubert, R. und Steiger, R. (2009), Einflussfaktoren der Geburtenrate in der Schweiz und die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsleben, Bundesamt für Sozialversicherungen, Bern (Publikation in Vorbereitung).

Sabina Littmann-Wernli, Dr. oec. publ.,
Bereichsleiterin Forschung und Evaluation,
BSV.
E-Mail: sabina.littmann@bsv.admin.ch

Renate Schubert, Prof. Dr., Professorin
für Nationalökonomie, Institut für Umwelt-
entscheidungen, ETH Zürich.
E-Mail: schubert@econ.gess.ethz.ch

Raoul Steiger, stud. phil., wissenschaftlicher
Mitarbeiter, Institut für Umweltentscheidungen,
ETH Zürich.
E-Mail: steiger@econ.gess.ethz.ch

Mehr Objektivität und Effizienz durch Beschwerdevalidierungstests?

In den letzten Jahren wurde in der Öffentlichkeit der ungerechtfertigte Bezug von Leistungen der IV teils heftig debattiert. Es besteht ein Bedarf nach verbesserten Abklärungsmethoden für schwer objektivierbare Gesundheitsschäden. In einer Studie wurde geprüft, ob sich Beschwerdevalidierungstests für die Abklärungspraxis eignen, und ob sie schon heute angewendet werden. Die Studie zeigt, dass in der Fachliteratur viele Beschwerdevalidierungstests beschrieben und einige in der Praxis angewendet werden. Dennoch sind Vorbehalte gegenüber einem breiten Einsatz angebracht. Diese liegen in der teilweise unzureichenden Genauigkeit der Tests begründet. Es bestehen auch definitivische Probleme bei der Prüfung der Glaubwürdigkeit von Beschwerden. Deshalb sollten Beschwerdevalidierungstests nur als ein Element unter anderen im Gesamtzusammenhang einer umfassenden Abklärung der Erwerbsfähigkeit verwendet werden.

Peter Rüesch

André Meichtry

René Schaffert

Jan Kool

ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, Departement Gesundheit

Ein neues Instrument: Beschwerdevalidierungstests

Eine Untersuchung aus dem Jahr 2007 schätzt, dass bei rund 8 bis 10 Prozent der IV-Renten ein Risikopotenzial besteht, dass die Leistungen nicht adäquat vergeben wurden. Die Autoren (Ott, Bade und Wapf, 2007) sprechen in diesem Zusammenhang von sogenannten nicht-zielkonformen Leistungen. Bei einem kleineren Teil dieser Fälle muss davon ausgegangen werden, dass Leistungen aufgrund falscher Angaben der Klientel zugesprochen wurden. Nicht-zielkonforme Leistungen der IV sind zur Hauptsache bei schwer objektivierbaren Gesundheitsstörungen zu erwarten. Dazu zählen zum Beispiel chronische Rückenschmerzen ohne körperlich erkennbare Ursache und andere Schmerzkrankheiten, Schleudertraumata, Depressionen. Bei diesen Störungsbildern besteht ein teil-

weise erheblicher Ermessensspielraum für die Einschätzung der Erwerbsunfähigkeit und des IV-Grades. Auf diesem Hintergrund besteht ein Bedarf nach zusätzlichen Instrumenten für die Abklärungspraxis der MEDAS- und RAD-Zentren, insbesondere die Entwicklung von Standards für die Begutachtung von schwer objektivierbaren Gesundheitsbeeinträchtigungen.

Eine wesentliche Rolle spielen dabei sogenannte Beschwerdevalidierungstests (BVT). Das sind Verfahren zur Überprüfung der Plausibilität von Beschwerden, die eine Klientin oder ein Klient im Rahmen einer Abklärung beschreibt. Es können zwei Arten von Verfahren zur Beschwerdevalidierung unterschieden werden:

- standardisierte Tests, die in der Regel auf einem Fragebogen basieren, der von der Klientin selber oder vom Gutachter ausgefüllt wird.

- Leitlinien, die mehrere Kriterien zur Überprüfung der Glaubwürdigkeit der geschilderten Beschwerden einer Klientin oder eines Klienten umfassen.

Beschwerdevalidierungstests kann der Zauber einer «Lügendetektor-Metaphorik» anhaften: Mag es doch verlockend erscheinen, ein Instrument zur Hand zu haben, das die Überprüfung der Plausibilität von Beschwerden in einfacher und objektiver Form verspricht. Die Frage ist jedoch, wie zuverlässig und praxistauglich Beschwerdevalidierungstests überhaupt sind, und wie sich der Stand der wissenschaftlichen Entwicklung in diesem Bereich präsentiert. Dies war der Gegenstand einer Studie im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherungen BSV. Im Rahmen dieser Studie (Kool, Meichtry, Schaffert, Rüesch, 2008) wurden eine systematische Recherche der wissenschaftlichen Literatur zu Beschwerdevalidierungstests sowie Interviews und eine schriftliche Befragung von Gutachtenden der Medizinischen Abklärungsstellen (MEDAS) und von Mitarbeitenden der Regionalen Ärztlichen Dienste (RAD) durchgeführt. In diesem Beitrag sollen wesentliche konzeptionelle Aspekte der Entwicklung und Anwendung von Beschwerdevalidierungstests dargestellt werden, die wichtig für die Abklärungspraxis sein können.

Kriterien der Testqualität

Die wissenschaftliche Literatur zu Beschwerdevalidierungstests ist breit. Eine systematische Recherche wissenschaftlich publizierter Literatur ergab für den Zeitraum 1997 bis 2007 rund 1100 Referenzen. Davon entfielen 570 Beiträge auf die letzten

fünf Jahre von 2003 bis und mit 2007 wovon 340 Veröffentlichungen seit 2005 erschienen waren. Besonders im englischsprachigen Raum gibt es auch bereits eine längere Tradition des Themas. Da englischsprachige Tests nicht ohne weiteres in den schweizerischen Landessprachen verwendet werden können, wurde für die vorliegende Studie die Recherche eingeschränkt auf Tests, die in einer deutsch- oder französischsprachigen Version vorliegen. Zu beachten war auch, dass Beschwerdevalidierungstests in unterschiedlichen Umfeldern eingesetzt werden (z.B. Begutachtung arbeitsbezogener Leistungsfähigkeit, forensische Abklärungen); deshalb wurde die Recherche weiter eingeschränkt auf Themen mit Bezug zur IV. Insgesamt wurden so Angaben zu 30 deutschsprachigen Beschwerdevalidierungstests gefunden. Für den französischen Sprachraum blieb die Recherche ohne Ergebnis.

Angesichts der Vielzahl von Tests sind konkrete Kriterien zur Beurteilung ihrer Qualität besonders wichtig. Bei der Bewertung der Tauglichkeit von Beschwerdevalidierungstests können dieselben Kriterien verwendet werden wie für andere, z.B. psychologische, Tests. Diese sogenannten Testgütekriterien sind die Gültigkeit (Validität), Zuverlässigkeit (Reliabilität) und Objektivität. Betrachtet man die aktuell verfügbaren Beschwerdevalidierungstests aus dem Blickwinkel dieser drei Kriterien, so werden einige kritische Aspekte deutlich, die bei der Anwendung und weiteren Entwicklung der

Tests beachtet werden sollten. Zunächst ist jedoch eine kurze Erläuterung der drei Gütekriterien notwendig.

- Die Gültigkeit oder *Validität* bezieht sich auf die Anforderung, dass ein Test das messen soll, was er zu messen vorgibt. Zum Beispiel wäre ein Mathematiktest, der erhebliche Lesekompetenzen für die Lösung der Aufgaben voraussetzt, nur begrenzt valide.
- Die *Reliabilität* verlangt, dass ein Test reproduzierbar ist, zwischen verschiedenen Klienten differenzieren kann und somit zuverlässige Ergebnisse liefert. Mit der Reliabilität eng verknüpft ist die Messgenauigkeit.
- Die *Objektivität*¹ schliesslich betrifft die Anwendung des Tests: Unabhängig von der anwendenden Person und vom Setting der Anwendung sollte der Test möglichst immer die gleichen Resultate liefern.

Wichtig ist, dass diese hier kurz beschriebenen Kriterien aufeinander aufbauen: ohne Objektivität in der Anwendung kann ein Test nicht reliabel, und ohne Reliabilität auch nicht valide sein.

Validität: Was messen Beschwerdevalidierungstests?

Beschreibevalidierungstests sollen eine Aussage zur Plausibilität der geschilderten Beschwerden einer Klientin oder eines Klienten liefern. In diesem Zusammenhang

sind die Begriffe der *Aggravation* und *Simulation* von wesentlicher Bedeutung. Aggravation ist in der Fachliteratur zur Beschwerdevalidierung definiert als Übertreibung oder Ausweitung von Beschwerden, indem tatsächlich vorhandene Symptome zur Erreichung eines Ziels (z.B. Zuspruch einer Rente, Erlass einer Massnahme etc.) verstärkt werden. Demgegenüber meint Simulation die absichtliche, reflektierte, zweckvolle Vortäuschung von Symptomen oder fälschliche Beschwerdenschilderung. Beide Verhaltensweisen äussern sich häufig als *Inkonsistenzen* zwischen in der Abklärung beobachteten und, aufgrund der geschilderten Beschwerden, erwarteten Fähigkeiten oder Leistungen einer Klientin oder eines Klienten. Beschwerdevalidierungstests sollen also Aggravation oder Simulation in einem bestimmten Störungsbereich (z.B. neurologische Beschwerden) messen.

Für die Validität der Tests besteht nun aber ein wesentliches Problem darin, dass Inkonsistenzen zwischen beobachteten und erwarteten Leistungen nicht nur Ausdruck von Aggravation oder Simulation sondern auch von gesundheitlichen Störungen sein können, denen Krankheitswert zugebilligt wird. Dazu werden in der Fachliteratur besonders bestimmte psychische Erkrankungen, nämlich die somatoformen Störungen und die artifizielle Störung gezählt. Wie ist aber eine Unterscheidung zwischen Aggravation/Simulation zum einen und Störungen mit Krankheitswert zum anderen möglich? Dazu werden zwei Kriterien angeführt (vgl. Tabelle T1): die Motivierung des Klienten oder der Klientin durch einen externen Anreiz wie der Erhalt einer Rente, der Erlass

Abgrenzung Simulation/Aggravation von artifziellen, somatoformen und dissoziativen Störungen

T1

Diagnostisches Konstrukt	Bewusstheit der Symptomerzeugung	Motivation des Klientenverhaltens
Simulation/Aggravation	absichtlich, gesteuert («bewusst»)	reflektiert, klar («bewusst»)
Artifizielle Störung	absichtlich, gesteuert («bewusst»)	unreflektiert, unklar («unbewusst»)
Somatoforme und dissoziative Störungen	unbeabsichtigt, nicht gesteuert («unbewusst»)	unreflektiert («unbewusst»)

¹ Das Kriterium der Objektivität ist ein sehr hoher Anspruch, und aus wissenschaftstheoretischer Perspektive kaum vollständig einlösbar. Da im vorliegenden Kontext ein von der Messung unabhängiges Konstrukt a priori als illusorisch erscheint, wäre der bescheidenere Begriff der Intersubjektivität dem der Objektivität vorzuziehen.

einer Strafe etc., und die Bewusstseinsnähe des Verhaltens.

Postuliert wird: je stärker das Verhalten durch externe Anreize motiviert und je bewusster es ist, desto grösser ist die Wahrscheinlichkeit für das Vorliegen von Aggravation oder Simulation. Beide Kriterien – Motivierung und Bewusstseinsnähe – sind jedoch einer Überprüfung durch bestimmte Messinstrumente und somit einer Objektivierung kaum zugänglich. Es liegt vielmehr im Ermessensspielraum der oder des Gutachtenden, die Motivation und den Grad der Bewusstheit eines Klienten oder einer Klientin zu bestimmen. Aufgrund dieser konzeptionellen Probleme bedarf die Bestimmung von Simulation oder Aggravation einer fundierten differentialdiagnostischen Abklärung, die Alternativerklärungen für das Klientenverhalten mit grosser Wahrscheinlichkeit auszuschliessen vermag.

Messen Beschwerdevalidierungstests zuverlässig?

Die praktische Erwartung an einen Beschwerdevalidierungstest besteht darin, dass der Test sowohl möglichst zuverlässig simulierte oder aggravierte Beschwerden anzeigt als auch «echte» Beschwerden anerkennt. Der Test sollte also möglichst positiv ausfallen bei Aggravation oder Simulation von Beschwerden und negativ bei echten Beschwerden. Aber: diese beiden Anforderungen bei der Konstruktion eines Tests unter einen Hut zu bringen, ist grundsätzlich anspruchsvoll, wie das Beispiel aus einem anderen Anwendungskontext von Tests, dem medizinischen Screening zeigt (vgl. Tabelle T2). Der Anteil der erkrankten Personen, die durch den Test auch als krank erkannt wurden und somit ein positives Testresultat erhalten haben, bezeichnet man als Sensitivität des Tests (d.h.: $a/(a+c)$). Demgegenüber wird der Anteil der Gesunden mit negativem Befund

als Spezifität des Tests bezeichnet ($d/(b+d)$).

Die Herausforderung besteht nun darin, dass Sensitivität und Spezifität eines Tests voneinander abhängig sind: Je grösser die Sensitivität eines Tests, desto geringer seine Spezifität. In der Praxis der Testentwicklung muss deshalb ein Kompromiss zwischen diesen beiden Grössen gesucht werden, der für den jeweiligen Anwendungskontext möglichst optimal ist. Im medizinischen Kontext, wenn es etwa um die frühzeitige Diagnose einer gefährlichen Krankheit geht, mag die Optimierung der Sensitivität im Vordergrund stehen, selbst wenn so bei einer Reihe von Personen der Test falsch-positiv anzeigt. Im Kontext der Beschwerdevalidierung dürfte hingegen eine möglichst gute Spezifität eines Tests anzustreben das Ziel sein. Es sollten in Anbetracht der Konsequenzen für die betroffene Person falsch-positive Testbefunde – d.h. jemand wird zu Unrecht als SimulantIn identifiziert – möglichst vermieden werden.

Für die Entwicklung von reliablen Beschwerdevalidierungstests entstehen auf diesem Hintergrund zwei Schwierigkeiten. Die eine besteht im Fehlen eines sogenannten «Goldstandards» der Beschwerdevalidierung, d.h. eines schon bestehenden Instruments, das eine eindeutige Unterscheidung zwischen echter und falscher (aggravierter oder simulierter) Beschwerdendarbietung erlauben würden. Denn fast alle in der Fachliteratur beschriebenen Tests wurden nicht in einem realen Setting geprüft, sondern bei ProbandInnen, die im «Labor» SimulantInnen schauspielern. Der Nachweis der Übertragbarkeit dieser Labor-Ergebnisse auf die Praxis einer regionalen Abklärungsstelle in der Schweiz steht bei vielen Tests noch aus.

Zum anderen sind Sensitivität und Spezifität eines Beschwerdevalidierungstests auch von der Häufigkeit (Prävalenz) von Aggravation oder Simulation in der Grundgesamtheit der Klientinnen und Klienten einer Abklärungsstelle abhängig. Bei sehr geringer Häufigkeit nimmt die Wahr-

Sensitivität und Spezifität eines Tests

T2

Test	Krankheit (z.B. Brustkrebs)	
	vorhanden (+)	nicht vorhanden (–)
positiv (+)	richtig positiv (a)	falsch positiv (b)
negativ (–)	falsch negativ (c)	richtig negativ (d)

Abhängigkeit der Zuverlässigkeit eines Tests von der Häufigkeit des zu prüfenden Phänomens

T3

Test	Phänomen: Prävalenz = 15 %			Phänomen: Prävalenz = 5 %		
	+	–	Total	+	–	Total
+	150	42	192	50	47	97
–	0	808	808	0	903	903
Total	150	850	1000	50	950	1000
Sensitivität = 100,00 %			Sensitivität = 100,00 %			
Spezifität = 95,06 %			Spezifität = 95,05 %			
positiver prädiktiver Wert (PPW) = 78,13 %			positiver prädiktiver Wert (PPW) = 51,55 %			

scheinlichkeit ab, dass eine Person mit positivem Testbefund auch tatsächlich vom zu überprüfenden Phänomen wie z.B. Simulation betroffen ist; diese Wahrscheinlichkeit bezeichnet man als den positiv-prädiktiven Wert (PPW) eines Tests. Dies sei an einem Zahlenbeispiel illustriert (vgl. Tabelle T3), wobei wir von einem Test ausgehen mit perfekter Sensitivität von 1,0 und nahezu perfekter Spezifität von 0,95.

Würde die Prävalenz von Simulation in der Grundgesamtheit der IV-Klientinnen und -Klienten 15 Prozent betragen, so läge der PPW bei 78 Prozent. Wäre die Prävalenz aber nur 5 Prozent, so würde der PPW noch bei 52 Prozent liegen mit einer entsprechend grösseren Zahl an Fehldiagnosen. Mit anderen Worten: Selbst ein sehr präziser Test kann bei einer geringen Häufigkeit von Aggravation und Simulation in der Grundgesamtheit nur relativ «unscharfe» Aussagen zur Wahrscheinlichkeit liefern, dass ein einzelner

Klient, eine einzelne Klientin tatsächlich aggraviert oder simuliert. Die Prävalenz von Aggravation und Simulation unter IV-Klientinnen und Klienten ist nicht bekannt, aufgrund der bereits erwähnten Studie von Ott, Bade und Wapf (2007) muss aber von tiefen Werten ausgegangen werden, die deutlich unter 10 Prozent liegen.

Wie werden Beschwerdevalidierungstests angewendet?

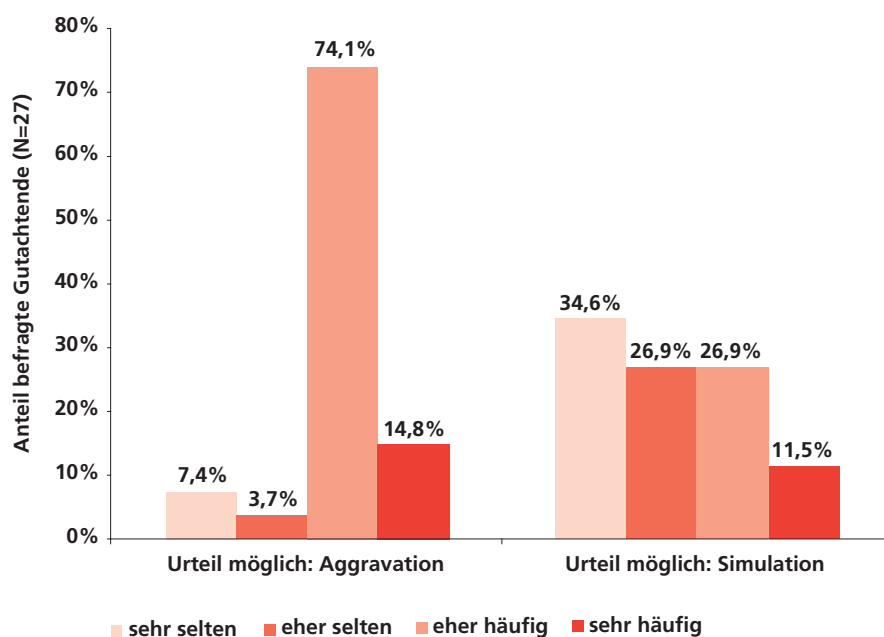
Die Intersubjektivität von Beschwerdevalidierungstests kann im Allgemeinen als gegeben betrachtet werden. So wurde bei der Testentwicklung beispielsweise geprüft, ob verschiedene Anwendende zu gleichen Befunden gelangen. Weniger bekannt ist aber, wie die konkrete Anwendungssituation der Tests in der Praxis – insbesondere in der Schweiz – aussieht. In der vorliegenden Studie wurden sowohl persönli-

che Interviews als auch eine schriftliche Befragung von Gutachtenden der Medizinischen Abklärungsstellen (MEDAS) und von Mitarbeitenden der Regionalen Ärztlichen Dienste (RAD) durchgeführt. Die Häufigkeit (Prävalenz) von Aggravation oder Simulation in der Abklärungspraxis wurde von einem Grossteil der Gutachtenden als gering beschrieben. Die meisten Gutachtenden waren der Meinung, dass Simulation kein eigentliches Kernproblem ihrer Arbeit darstelle. Die höheren Raten, die aus wissenschaftlichen Studien berichtet werden, führten die Gutachtenden auf die spezifischen Populationen der Studien sowie auf die Abstraktion von psychosozialen Faktoren bei der Entstehung von chronischen Beschwerden zurück. Die Gutachtenden schätzen die zuverlässige Beurteilung von Simulation als schwierig ein, indem über die Hälfte der Befragten ein abschliessend eindeutiges Urteil selten als möglich erachteten (Grafik G1).

Demgegenüber wird die Bewertung von aggravierendem Verhalten von Klientinnen oder Klienten als einfacher eingeschätzt. Die Befragung zeigte weiter, dass Beschwerdevalidierungstests vereinzelt bereits heute in der Praxis angewendet werden.

Die Anwendung erfolgt jedoch nicht nach einheitlichen Richtlinien. In der Fachliteratur wurden dazu umfassende Leitlinien entwickelt. Diese definieren mehrere Kriterien, die erfüllt sein müssen, damit ein solider begründeter Verdacht auf aggravierendes oder simulierendes Verhalten einer Klientin oder eines Klienten besteht. Ein anerkanntes Beispiel sind die Richtlinien von Bianchini et al. (2005) für den Bereich chronischer Schmerzen. Die Autoren schlagen fünf Kriterien (A-E) vor, wovon zwei spezifische Kriterien (A und E) immer erfüllt sein müssen, sodass mit ausreichender Wahrscheinlichkeit von Simulation gesprochen werden kann. Die verbleibenden

Zuverlässigkeit der Einschätzung von Aggravation oder Simulation aus der Sicht von MEDAS- und RAD-Gutachtenden (N=27, nach Kool et al., 2008) G1



Kriterien (B, C, D) sind relevant für die Erfassung des Schweregrades von Simulation:

- A: Nachweis relevanter externer Anreize für Simulation (z.B. Rentenabklärungen);
- B: Hinweise auf Aggravation der Behinderung im Rahmen der klinischen Untersuchung (z.B. negative Leistungsverzerrung, Inkonsistenzen);
- C: Hinweise auf Aggravation der Behinderung im Rahmen von kognitiven und neuropsychologischen Tests;
- D: Hinweise auf Aggravation der Behinderung im Rahmen der Beschreibung der Symptome und Beschwerden durch den Klienten, die Klientin;
- E: die Befunde der Kriterien A bis D sind nicht vollständig durch psychiatrische, neurologische oder entwicklungsbedingte Faktoren erklärbar.

Fazit

Beschwerdevalidierungstests können ein wichtiger Bestandteil einer systematischen Abklärung der Plausibilität von Beschwerden darstellen, die eine Klientin oder ein Klient im Rahmen einer IV-Begutachtung schildert. Die Tests vermögen jedoch keinesfalls ein umfassendes Abklärungsprozedere zu ersetzen. Die Liste von Beschwerdevalidierungstests, die in der wissenschaftlichen Literatur präsentiert werden, ist auch im deutschsprachigen Raum relativ lang. Gegenüber der unkritischen Anwendung in realen Praxissettings einer Abklärungsstelle – z.B. einer MEDAS – sind aktuell jedoch Vorbehalte angebracht, wie wir in diesem Beitrag zu zeigen versucht haben. Die Tests sind in der Mehrheit noch zu wenig an Stichproben von realen Klientinnen und Klienten er-

probt worden. Beschwerdevalidierungstests können ausserdem bei geringer Prävalenz von Simulation oder Aggravation in der Grundgesamtheit der Rentenbeziehenden Fehleinschätzungen in einer Grössenordnung produzieren, die ethisch kaum verantwortbar wäre. Zu beachten ist schliesslich, dass die theoretische Grundlage der Tests noch nicht überzeugend ist: die Konstrukte von Simulation und Aggravation können nur mit einer gewissen Unschärfe von Störungsbildern mit Krankheitswert abgegrenzt werden.

Der Wert von Beschwerdevalidierungstests liegt aber u.a. darin, dass sie ein einheitliches Vorgehen bei der Beschwerdevalidierung in der Abklärungspraxis fördern können. Die Tests verlangen, dass sich die Anwendenden Gedanken über klar messbare Kriterien der Diagnose von Simulation oder Aggravation machen. Darüberhinaus werden in der wissenschaftlichen Literatur eine Reihe von Leitlinien zur Überprüfung der Plausibilität verschiedener Störungsbilder präsentiert. Wir erachten es als empfehlenswert, dass entsprechende Leitlinien vermehrt auch in der Praxis der RAD und der MEDAS angewendet werden. Dies läge nicht zuletzt im Interesse der Klientinnen und Klienten, die so auf ein transparentes und einheitliches Abklärungsverfahren zählen können. Trotz der gegenwärtig noch als kritisch zu bewertenden Zuverlässigkeit der Beschwerdevalidierungstests ist zu beachten, dass eine grundsätzliche Nicht-Anwendung keineswegs zu einer zuverlässigeren Diagnose führt bzw. eine verantwortungsvollere Option darstellt. Im Unterschied nämlich zu den Tests – bei denen Aussagen zur diagnostischen Validität (Sensitivität, Spezifität) gemacht werden können – ist die diagnostische Zuverlässigkeit anderer Methoden unbekannt. Wir empfeh-

len deshalb, Beschwerdevalidierungstests in Zukunft vermehrt einzusetzen und ausgewählte Verfahren bei Stichproben realer IV-Klientinnen und -Klienten einer wissenschaftlichen Prüfung zu unterziehen.

Literatur

Bianchini, K. J., Greve, K. W., & Glynn, G. (2005). On the diagnosis of malingered pain-related disability: lessons from cognitive malingering research. *Spine Journal*, 5(4), 404-417.

Kool, J.; Meichtry, A.; Schaffert, R.; Rüesch, P. (2008). Der Einsatz von Beschwerdevalidierungstests in der IV-Abklärung. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.

Ott, W., Bade, S., & Wapf, B. (2007). Nicht zielkonforme Leistungen in der Invalidenversicherung: Bedeutung und Grössenordnung. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.

Peter Rüesch, Dr. Psychologe FSP, Leiter der Fachstelle Gesundheitswissenschaften an der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW, Departement Gesundheit).
E-Mail: rech@zhaw.ch

André Meichtry, MPTSc, Physiotherapeut, Dozent am Institut für Physiotherapie an der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW, Departement Gesundheit).
E-Mail: mcdrr@zhaw.ch

René Schaffert, lic. phil., Soziologe, wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Fachstelle Gesundheitswissenschaften der ZHAW.
E-Mail: shar@zhaw.ch

Jan Kool, PhD, Physiotherapeut, Leiter der Forschung und Entwicklung in der Physiotherapie an der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW, Departement Gesundheit).
E-Mail: kool@zhaw.ch

Europarat – hin zu mehr sozialem Zusammenhalt

Am 26. und 27. Februar dieses Jahres fand in Moskau unter der Leitung des Europarats die erste Konferenz der europäischen Minister für sozialen Zusammenhalt statt. Bundesrat Pascal Couchepin nahm daran teil.



Erika Schnyder
Bundesamt für Sozialversicherungen

Strategie des Europarats für den sozialen Zusammenhalt

Sozialer Zusammenhalt ist ein neuer Begriff, der die in verschiedenen Bereichen geführte Politik zur Gewährleistung der Menschenrechte erfasst. Er wurde 1997 am Gipfeltreffen in Strassburg von den Staats- und Regierungschefs des Europarats zum ersten Mal eingebracht. Der Grundsatz, nach dem der soziale Zusammenhalt eine wesentliche Anforderung des erweiterten Europas ist, wurde eingeführt. Gleichzeitig wurde beschlossen, dass der soziale Zusammenhalt ein Ziel im Sinne einer unerlässlichen Ergänzung zur Förderung der Menschenrechte und der Menschenwürde darstellt.

Um diesem Beschluss Folge zu geben, setzte der Europarat einen europäischen Ausschuss für sozialen Zusammenhalt (CDCS) ein, unter dessen Leitung das Ministerkomitee im Jahr 2000 eine Strategie für den sozialen Zusammenhalt erarbeitete

und einführte. Dabei wurde der soziale Zusammenhalt wie folgt definiert: *«Fähigkeit einer Gesellschaft, das Wohlergehen all ihrer Mitglieder zu gewährleisten, Ungleichheiten zu minimieren und die Marginalisierung zu vermeiden; Fähigkeit der Gesellschaft, mit Unterschieden und Unstimmigkeiten umzugehen und mit entsprechenden Mitteln die soziale Sicherheit all ihrer Mitglieder sicherzustellen».*

Im Jahr 2004 wurde die Strategie für den sozialen Zusammenhalt revidiert. Am 3. Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs in Warschau wurde die Bedeutung des sozialen Zusammenhalts bekräftigt. Dieser spielt eine wesentliche Rolle für die Verankerung der Grundwerte des Europarats sowie für die langfristige Sicherheit in Europa. Im Anschluss an den Gipfel wurde eine hochrangige Task Force geschaffen, welche die Strategie des Europarats für den sozialen Zusammenhalt überprüfen und einen ausführlichen Bericht so-

wie Empfehlungen zur Förderung des sozialen Zusammenhalts in Europa verfassen sollte.

Bericht der Task Force

Die Task Force gab ihren Bericht 2007 ab. Dieser trägt den Titel *«Towards an Active, Fair and Socially Cohesive Europe»* (Auf dem Weg zu einem aktiven, gerechten und sozial geeinten Europa). Er analysiert die heutige Lage mit der aufkommenden Wirtschaftskrise im Hintergrund und untersucht verschiedene Stossrichtungen zur Ausarbeitung einer Politik des sozialen Zusammenhalts.

Die Task Force hielt fünf grosse Herausforderungen für die Politik fest:

1. die *Globalisierung*, die zwar eine verstärkte wirtschaftliche Entwicklung in Aussicht stellt, aber auch eine Sozialpolitik zum Schutz des Einzelnen auf einem flexibler gestalteten Arbeitsmarkt erfordert,
2. der *demografische Wandel*, der eine neue Zusammensetzung der Bevölkerung mit sich bringt und das Verhältnis zwischen Altersgruppen, Geschlechtern und Generationen grundlegend verändert,
3. die *Entwicklung der Migration und der kulturellen Vielfalt*, welche die Gesellschaft vor die Herausforderung stellt, die Migranten und Migrantinnen zu integrieren und nach gemeinsamen Werten zu suchen,
4. die *politischen Veränderungen*, die sich auf das Vertrauen ins politische System und das Desinteresse der Bürger und Bürgerinnen am öffentlichen Leben auswirken,
5. die *wirtschaftlichen und sozialen Veränderungen*, welche die ausrei-

chenden Ressourcen hinsichtlich Finanzen, Gesundheit, Beschäftigung oder Bildung für einen gewissen Teil der Bevölkerung gefährden und die Gräben zwischen den verschiedenen Bereichen vertiefen.

Gemäss dem Bericht kann man diese Herausforderungen nur mit sozialem Zusammenhalt bewältigen, denn *«als der Sozialpolitik zugrunde liegendes Konzept und Leitprinzip verfügt der soziale Zusammenhalt über viele Vorteile»*. Der Bericht definiert vier vorrangige Ziele für den sozialen Zusammenhalt im Europa des 21. Jahrhunderts:

1. in soziale Rechte und geeinte Gesellschaften investieren,
2. eine Gesellschaft mit gemeinsam getragener, sozialer Verantwortung aufbauen,
3. die Mechanismen der demokratischen Vertretung und des demokratischen Entscheidungsprozesses verstärken sowie den Dialog und das soziale und bürgerliche Engagement fördern,
4. Antworten auf die Fragen des demografischen Wandels und des Multikulturalismus finden und das Vertrauen auf eine gemeinsame und für alle sichere Zukunft entwickeln.

Sozialer Zusammenhalt ist ein Querschnittsthema und muss Gegenstand einer spezifischen Politik sein, die im Zentrum des Entwicklungsmodells der Staaten steht. Das setzt abgesprochenes Handeln und die Suche nach Synergien auf mehreren Ebenen voraus. Der soziale Zusammenhalt betrifft also Handlungen in verschiedenen Bereichen, die koordiniert werden müssen.

Bei der globalisierungsgeschädigten Beschäftigungs- und Arbeitskräftepolitik – die Globalisierung stellt eine ernste Bedrohung für den Arbeitsmarkt dar – besteht die Herausforderung darin, mit der Flexibilität umzugehen und das Gleichgewicht zwischen Familien- und Be-

rufsleben zu finden. Das setzt voraus, dass die soziale Mobilität durch eine Aktivierungs-, Rehabilitations- und Wiedereingliederungspolitik gefördert wird. Gleichzeitig muss ein Gleichgewicht zwischen den mit der Beschäftigung verbundenen Rechten und Pflichten gesucht und das Verantwortungsgefühl des Einzelnen gegenüber der Arbeit geweckt werden, indem eine Politik zur Rückführung zur Beschäftigung über die Arbeitslosenversicherung betrieben wird, aber auch Systeme zur präventiven und rehabilitatorischen Behandlung bei Krankheiten oder Unfällen sowie Wiedereingliederungsverträge eingeführt werden.

Die Task Force ist auch der Ansicht, dass die Politik der sozialen Sicherheit der wichtigste Vorzug des sozialen Zusammenhalts ist: Der Wohlfahrtsstaat bleibt die legendäre europäische Errungenschaft, Spiegel der Grundwerte Europas. Der mit der Globalisierung verbundene raue Wettbewerb setzt den unbedingten Aufbau eines Schutzes gegen die sozialen Risiken voraus. Dabei spielen das demografische Ungleichgewicht, die Entwicklung der Familie und die Neuorientierung im Alter eine wichtige Rolle. Eine Neuausrichtung der Pflege- und Gesundheitspolitik ist laut Task Force ebenfalls eine Notwendigkeit, denn die Pflegeleistungen müssen den Bedürfnissen aller gerecht werden und gleichzeitig ihren finanziellen Bestand gewährleisten. Das Augenmerk ist auch auf die Langzeitpflege zu richten.

Der soziale Zusammenhalt setzt auch eine Bildungspolitik voraus: Der Zugang zur Bildung muss je nach individuellen Fähigkeiten gewährleistet, angemessen und gerecht sein. Ausserdem ist die lebenslange Weiterbildung zu ermöglichen. Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Bildung im Rahmen der Migration und des Multikulturalismus, damit Kinder von Migranten und Migrantinnen die gleichen Chancen erhalten wie andere Kinder und dass sie spezielle Bildungsangebote, vor allem

zur Erlernung der Sprache ihres Gastlandes, nutzen können, um ihren Rückstand aufzuholen.

Die Task Force nennt noch weitere politische Massnahmen, die eine Rolle für den sozialen Zusammenhalt spielen: Wohnraumpolitik, aktive Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger am öffentlichen Leben, demokratisches Engagement, Bürgerdialog, Integration von Migrantinnen und Migranten und Bewältigung der Migration.

Die Task Force schlägt schliesslich vor, dass die für den sozialen Zusammenhalt verantwortlichen Minister regelmässig eine Konferenz abhalten, um die Grundlagen des künftigen Handelns und der Zusammenarbeit auf europäischer Ebene zu definieren. Die erste Konferenz dieser Art fand in Moskau statt, und zwar vor dem Hintergrund einer schweren Wirtschaftskrise.

Die Konferenz in Moskau

Die Konferenz befasste sich mit drei Themen und war entsprechend in drei Panels gegliedert. Sie fand vor dem Hintergrund einer Wirtschaftskrise statt, welche die Wortmeldungen der verschiedenen Staaten stark prägte. Es zeigte sich klar, dass die Wirtschaftskrise das soziale Gefüge schwächt, und alle waren sich darin einig, dass dem sozialen Zusammenhalt mehr Bedeutung denn je zukommt. Daraus wurde der Schluss gezogen, dass der Staat eingreifen muss, um der Wirtschaft und den direkt oder indirekt von der Krise betroffenen Menschen zu helfen. Die Mittel zur Unterstützung variieren je nach Staat und hängen vom sozialen Entwicklungsgrad des jeweiligen Landes ab, aber alle hoben den Bedarf nach Unterstützung, Beschäftigungsförderung sowie Massnahmen zugunsten der Arbeitslosen und zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt hervor.

Das erste Panel mit dem Titel «Weiter in die Sozialrechte investie-

ren und das Vertrauen auf eine für alle sichere Zukunft aufbauen» erinnerte an die Bedeutung der Prozesse zur Erreichung dieser Ziele. In dieser Hinsicht besteht ein offensichtlicher Zusammenhang zwischen dem Vertrauen in die Zukunft und den Sozialrechten. Die Paneldiskussion drehte sich um die Stärkung der bestehenden Rechte in den verschiedenen Staaten. Es ging vor allem darum, das Engagement für die von den Instrumenten des Europarats (Europäische Sozialcharta, Revidierte Europäische Sozialcharta, Europäische Ordnung der Sozialen Sicherheit) garantierten Sozialrechte wiederzubeleben. Dabei soll ein besonderes Augenmerk auf schwächere Gruppen (vor allem Kinder, Migranten, Behinderte, Minderheiten, Familien mit tiefem Einkommen) gerichtet werden, damit sich bei allen ein Sicherheitsgefühl und das Vertrauen in die Zukunft entwickeln. Dazu muss man die soziale Mobilität fördern, indem man die Vereinbarkeit von Familien- und Berufsleben verbessert und jungen Menschen ermöglicht, ihre eigenen Lebenspläne zu entwerfen.

Die meisten Staaten hoben die Anstrengungen hervor, die sie seit dem Gipfel in Warschau für den sozialen Zusammenhalt und die Sozialhilfe unternommen haben. Sie zeigten auch die Massnahmen auf, die sie hinsichtlich besonders schwacher Bevölkerungsgruppen wie Familien, Kinder, Behinderte und Migranten getroffen haben. Mehrere Staaten äusserten ihre Absicht, die Charta oder revidierte Charta sowie weitere Instrumente des Europarats zu ratifizieren, die sie noch nicht oder nur teilweise anerkennen.

Das zweite Panel mit dem Titel «Sozialer Zusammenhalt als gemeinsam getragene Verantwortung – Stärkung der Vertretungsmechanismen und des Sozial- und Bürgerdialogs» befasste sich mit der Stärkung des sozialen Verantwortungsbewusstseins aller betroffenen Akteure: Behörden, Sozialpartner, Zivilgesellschaft, Einzelne. Es handelt sich um eine geteilte Verantwortung, bei der sich jeder Akteur seiner eigenen Fähigkeit, mit entsprechender Unterstützung der Behörden etwas zum Gesellschaftsleben beizutragen, bewusst wird. Was die Behörden betrifft, betonten die verschiedenen Redner, dass man deren Verantwortung auf regionaler und lokaler Ebene fördern, den Querschnittscharakter der Politik für den sozialen Zusammenhalt weiterentwickeln und einen Dialog mit den Sozialpartnern (Sozialdialog) und der Zivilgesellschaft

(Bürgerdialog) aufbauen muss. Was den Einzelnen angeht, so steht die Stärkung des sozialen Verantwortungsbewusstseins der Bürger bei Arbeit, Konsum und Investitionen im Vordergrund.

Das dritte Panel mit dem Titel «Politik für sozialen Zusammenhalt und Wohlbefinden für alle – eine Zukunftsvision» sollte schliesslich ermöglichen, die demokratische Vertretung und den demokratischen Entscheidungsprozess für die Zukunft zu stärken sowie angesichts der ungewissen und sich rasch verändernden heutigen Welt eine aktive Migrationspolitik zu entwickeln. Im Laufe des Panels hoben mehrere Länder die bedeutenden Anstrengungen hervor, die sie zugunsten der Jugendlichen unternommen haben und noch unternommen werden, gerade in einer Zeit der Wirtschaftskrise. Die Bemühungen betreffen nicht nur die Beschäftigung, sondern auch die arbeitsmarktliche Wiedereingliederung von Personen, die aus verschiedenen Gründen ausgegrenzt worden sind: Mutterschaft, Familie, Arbeitslosigkeit, Invalidität.

Fazit aus den Debatten und Schlusserklärung

Die Konferenz ermöglichte vor allem, einen Konsens unter den Mitgliedstaaten des Europarats zu finden: Alle anerkennen, dass die Finanzkrise ihre Wirtschaftssysteme lähmt und deren Auswirkungen die Staatshaushalte stark belasten. Dennoch sind sich alle darin einig, dass die sozialen Errungenschaften nicht darunter leiden dürfen. Der Schutz des sozialen Gefüges soll vielmehr noch verstärkt werden. Wie im Beispiel Russlands, das durch seinen Premierminister Putin¹ vertreten war, besteht ein allgemeiner Trend zum staatlichen Interventionismus, und die Priorität liegt bei der Stärkung des sozialen Zusammenhalts.

Auf der Grundlage dieser Schlussfolgerungen verabschiedeten die

Minister eine Schlusserklärung, in der sie die Empfehlungen der Task Force ratifizierten. Damit zeichneten sie den Weg vor, den der Europarat in den nächsten Jahren im Bereich des sozialen Zusammenhalts gehen wird. Ein Aktionsplan wird vom Ministerkomitee erarbeitet, und die Fachausschüsse müssen die Empfehlungen der Task Force umsetzen. Der Aktionsplan muss die Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise berücksichtigen. Zur Optimierung der Bemühungen und Schaffung von Synergien ist eine Zusammenarbeit mit den entsprechenden Organen der Vereinten Nationen und anderen internationalen Organisationen aufzubauen. Das Konzept ist entwicklungs-fähig. Die Fachstellen müssen es regelmässig überprüfen.

Die Minister verpflichteten sich,

- über soziale Sicherheit und sozialen Schutz als Pfeiler des sozialen Zusammenhalts *die Sozialrechte* und somit auch die Ratifizierung der entsprechenden Instrumente des Europarats *zu fördern*,
- *die Verantwortung gemeinsam zu tragen und die Vertretungsmechanismen sowie den Sozial- und Bürgerdialog zu stärken*,
- *das Vertrauen auf eine für alle sichere Zukunft zu entwickeln*.

Die Minister nahmen das Datum der nächsten Konferenz, die 2012 in der Türkei stattfinden soll, zur Kenntnis.

Ausführlichere Informationen zur Konferenz sind auf folgender Website des Europarats verfügbar: http://www.coe.int/t/dc/files/ministerial_conferences/2009_social_cohesion/default_DE.asp.

Erika Schnyder, Juristin, Leiterin des Bereichs Internationale Organisationen, Geschäftsfeld Internationales, BSV.
E-Mail: erika.schnyder@bsv.admin.ch

¹ Die Rede von Herrn Putin ist im Internet abrufbar: <http://premier.gov.ru/eng/events/2176.html>.

Parlamentarische Vorstösse

Das BSV bietet im Internet eine **Zusammenstellung der parlamentarischen Vorstösse** im Bundesparlament an **zu den Themen Kinder, Jugend, Familien und Generationen**. Link: www.bsv.admin.ch/themen/zulagen/00062/index.html?lang=de

Invalidenversicherung

09.3218 – Interpellation Frick Bruno, 19.3.09: Inkraftsetzung der IV-Zusatzfinanzierung

Ständerat Bruno Frick (CVP, SZ) hat folgende Interpellation eingereicht:

«Ich bitte den Bundesrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Teilt er die Auffassung, dass der Zeitraum zwischen der Abstimmung vom 24. September 2009 bis zum Inkrafttreten am 1. Januar 2010 zu kurz bemessen ist, um die

Mehrwertsteuererhöhung in der Wirtschaft reibungslos und ohne unnötige Mehrkosten umzusetzen?

2. Teilt er die Ansicht, dass es im gegenwärtigen wirtschaftlichen Umfeld schwierig ist, die Stimmberechtigten von der Notwendigkeit einer Mehrwertsteuererhöhung zu überzeugen und die Erfolgsaussichten zusätzlich kompromittiert werden, wenn die Befürchtungen um eine zu kurze Umstellungszeit einen Teil der KMU zusätzlich ins ablehnende Lager drängt?
3. Teilt er die Ansicht, dass es angezeigt ist, das Inkrafttreten der Mehrwertsteuer-Erhöpfung auf den 1. Januar 2011 oder 2012 zu verschieben? Ist er bereit, die nötigen Massnahmen vorzubereiten und dies noch vor der Abstimmung bekannt zu geben? Welche Massnahmen erachtet er als angemessen (z.B. dringliches Bundesgesetz, um das Inkrafttreten zu verschieben, oder andere)?

Begründung

Der Bundesrat hat den Abstimmungstermin über die IV-Zusatzfi-

nanzierung überraschend auf den 24. September 2009 verschoben. Die Bundesversammlung war mehrheitlich davon ausgegangen, dass die Abstimmung spätestens im Mai 2009 erfolgen würde. Dies, weil die Umsetzung der Mehrwertsteuer-Erhöpfung in der Wirtschaft erfahrungsgemäss mindestens sechs bis acht Monate benötigt, womit das gesetzliche Inkrafttreten per 1. Januar 2010 möglich wäre. Nachdem dieser Zeitplan nun nicht mehr eingehalten werden kann, sollte allein schon aus diesem Grund das Inkrafttreten neu festgelegt werden. Damit der Wirtschaft eine ausreichend lange Vorlaufzeit eingeräumt und eine unterjährige Anpassung verhindert werden kann, ist die Inkraftsetzung neu frühestens auf den 1. Januar 2011 festzulegen.

Anpassungen bei den Mehrwertsteuersätzen lassen sich auf der Betriebsebene nicht von heute auf morgen umsetzen. Jede Korrektur an einem Mehrwertsteuersatz bedingt Anpassungen an diversen EDV-Programmen, Kassen und Waagen müssen neu eingestellt werden, Preislisten und Preisetikettie-

Die Zeitschriften-Sammelbox für die CHSS

Immer für 2 Jahrgänge der «Sozialen Sicherheit» (CHSS) bieten wir Ihnen eine ideale Sammelbox.

Preis Fr. 26.–/Stück, inkl. 7,6% MWST, exkl. Verpackung und Porto

Bestellen bei: Cavelti AG, Druck und Media, Wilerstrasse 73, 9201 Gossau
Telefon 071 388 81 81, Telefax 071 388 81 82

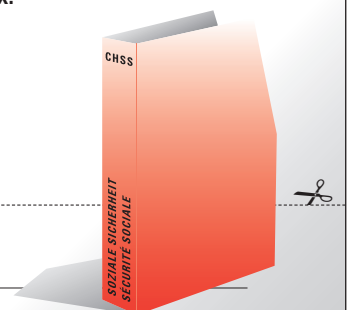
Bestelltalon

Wir bestellen Stück Sammelbox zum Preis von Fr. 26.–/Stück

Name

Adresse

Datum/Unterschrift



rungen müssen adaptiert werden, die neuen Sätze müssen bei der Ausarbeitung von Offerten sowie in der ganzen Budgetierung berücksichtigt werden können. Zur Erledigung etlicher Aufgaben müssen externe Fachkräfte herbeigezogen werden, deren Verfügbarkeit beschränkt ist. Zudem ist die Anpassung mit Kosten verbunden; die gesamte Wirtschaft rechnet mit rund 600 bis 900 Millionen Franken.

Ausreichende Fristen zwischen Abstimmungstag und Inkraftsetzung sind nötig, damit alle notwendigen Anpassungen rechtzeitig geplant und ohne grosse Reibungsverluste umgesetzt werden können. Kürzere Vorlaufzeiten erhöhen die Fehleranfälligkeit und verursachen den Betrieben erhebliche Mehrkosten. Eine Umsetzungsfrist von nur drei Monaten ist viel zu kurz und provoziert zusätzlichen Widerstand gegen die Vorlage; ein zusätzliches Erschwernis zum bestehenden wirtschaftlichen Umfeld.

Hinzu kommt die wirtschaftliche Situation. Wir rechnen mit einem Rückgang des BIP bis zu 2 Prozent und bis zu 400 000 Arbeitslosen. Diese Entwicklung war anlässlich der parlamentarischen Beratung nicht abzusehen, schon gar nicht in diesem Ausmass. In diesem Umfeld ist eine Erhöhung der Mehrwertsteuer per 1. Januar 2010 – so wichtig sie zur Sicherung der Sozialwerke IV und AHV ist – zusätzliches Gift.

Es ist im Hinblick auf die Abstimmung wichtig, dass der Bundesrat diese Anliegen ernst nimmt und sich für ein Inkrafttreten per 1. Januar 2011, allenfalls per 1. Januar 2012 ausspricht. Gleichzeitig mag er die ihm geeignete Massnahme bezeichnen. Sie kann beispielsweise in einem dringlichen Bundesgesetz bestehen, welches der Bundesrat nach erfolgreichem Ausgang der Volksabstimmung vorlegt, und welcher das Inkrafttreten um ein oder zwei Jahre verschiebt. Denkbar sind auch andere Massnahmen.»

Altersvorsorge

09.3082 – Motion der FDP-Liberale Fraktion, 11.3.09: Stärkung der Säule 3a. Selbstverantwortung für die Altersvorsorge

Die FDP-Liberale Fraktion hat im Nationalrat folgende Motion eingereicht:

«Der Bundesrat wird beauftragt, das Bundesrecht so abzuändern, dass die maximalen Steuerfreibeträge für Einzahlungen in die Säule 3a gegenüber heute substanzial erhöht werden.

Begründung

Nach Ansicht der FDP-Liberale Fraktion ist die Eigenverantwortung in der Altersvorsorge zu stärken. Das soll durch eine stärkere Förderung der gebundenen Selbstvorsorge (Säule 3a) mittels Steueranreizen erfolgen. Die FDP-Liberale Fraktion fordert deshalb eine substanziale Erhöhung der heute geltenden maximalen Steuerfreibeträge in der Säule 3a für Arbeitnehmende und Selbstständigerwerbende. Das stärkt die Eigenverantwortung und setzt die richtigen Anreize für die individuelle Vorsorge. Die staatliche und berufliche Vorsorge wird dadurch nicht negativ tangiert. Im Gegenteil: eine robustere Säule der privaten Vorsorge stärkt das gesamte Vorsorgesystem.»

ordnungen vorzunehmen, mit dem Ziel Ausgaben und Einnahmen der Sozialwerke AHV, IV, ALV und EO in einem nachhaltigen Gleichgewicht zu halten;

- für das Erreichen und Einhalten des Gleichgewichts sind Regeln zu formulieren und ihre Anwendung sicherzustellen. Die Regeln legen finanzielle Steuergrössen fest, bei deren Erreichen bzw. Überschreiten der Bundesrat innert einer zu definierenden Frist eine Vorlage zur Wiederherstellung und Sicherung des finanziellen Gleichgewichts zwischen Leistungen und Einnahmen vorlegen muss. Zudem sind Sofortmassnahmen zu definieren, welche wirken, bis die eingeleiteten Gesetzesrevisionen in Kraft sind.

Begründung

Die aktuellen Finanzperspektiven für die Sozialwerke sind besorgniserregend. Die laufenden und absehbaren Fehlträge sind grosse Verschuldungsquellen für unser Land. IV und ALV weisen bereits heute erhebliche Schulden aus. Nachhaltige Politik verlangt, dass künftigen Generationen keine Schuldenberge hinterlassen werden. Die nachhaltige Finanzierung der Sozialversicherungswerke ergänzt die Schuldenbremse zu einer insgesamt soliden Finanzpolitik.

In den einzelnen Sozialversicherungsgesetzen sind die Lösungen und Massnahmen sowie die erforderlichen Zeiträume im Detail zu definieren. Die Verpflichtung der Sozialwerke zur nachhaltigen Finanzierung ist Voraussetzung für eine solide Finanzpolitik mit einer beschränkten und vertretbaren Verschuldung. Das Parlament würde frühzeitig die notwendigen Massnahmen für die Sicherung des finanziellen Ausgleichs festlegen müssen. Ohne Einbezug der Sozialversicherungen ist es illusorisch, eine nachhaltige Finanzpolitik zu betreiben.»

Sozialversicherungen

09.3186 – Motion Weibel Thomas, 19.3.09: Nachhaltigkeitsregeln für die Finanzierung der Sozialwerke

Nationalrat Thomas Weibel (GLP, ZH) hat folgende Motion eingereicht:

- «Der Bundesrat wird beauftragt,
- die notwendigen Änderungen an Gesetzen vorzulegen und an Ver-

Gesundheit

1.1 09.3090 – Interpellation Forster-Vannini Erika, 11.3.09: Massnahmen im Zusammenhang mit den bevorstehenden Prämien- erhöhungen der Krankenkassen

Ständerätin Erika Forster-Vannini (FDP, SG) hat folgende Interpellation eingereicht:

«Ich bitte den Bundesrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Was gedenkt er zu unternehmen, damit das jährliche Kostenwachstum von zurzeit zwischen 5 und 6 Prozent auf ein vernünftiges Niveau von 2 bis 3 Prozent reduziert wird?
2. Sieht er die Notwendigkeit von aufsichtsrechtlichen Massnahmen zur Beeinflussung von Kostenwachstum und Prämienentwicklung in der sozialen Krankenversicherung?
3. Gedenkt er zu aufsichtsrechtlichen Massnahmen zu greifen, um die Risikoselektion durch Dum-

pingangebote von Billigkassen zu unterbinden, damit nicht weiterhin der sozialen Krankenversicherung wichtige finanzielle Mittel entzogen werden, welche nun durch Prämien erhöhungen per 2010 und 2011 wettgemacht werden müssen?

4. Was gedenkt er zu unternehmen, um der Entsolidarisierung in der sozialen Krankenversicherung durch exorbitante Provisions- und Bonuszahlungen an Vermittlerorganisationen durch die Krankenversicherer zu begegnen?

Begründung

Die Reserven der Krankenversicherer sind zum Teil dramatisch geschrumpft. In Folge der Finanzmarktkrise haben verschiedene Kassen empfindliche Verluste hinnehmen müssen, welche ihre finanzielle Situation weiter belasten. Die Kosten im Gesundheitswesen sind über die letzten Jahre bedeutend stärker gestiegen als die Prämien. Santé-

suisse und verschiedene Kassenvertreter haben unmissverständlich klar gemacht, dass für 2010 Prämiensteigerungen bis zu 10 Prozent im Bereich des Möglichen liegen.

Die Ursachen für die gegenwärtige Situation sind zweifellos vielfältig. Bedenklich ist, dass die Gesundheitskosten wegen falscher Anreize weiterhin zu stark ansteigen. Verschiedene Billiganbieter mussten bereits erhebliche Mittel aus dem VVG-Bereich zur Subventionierung der Fehlbeträge dieser Billigkassen einsetzen. Dazu kommt, dass die Billigkassenanbieter ihr Versichertenwachstum nicht nur durch zu tiefe Prämien, sondern auch durch externe Vermittler realisiert haben und diesen sehr hohe Provisions- und Bonuszahlungen ausgerichtet haben. Diese «Sofahändler» platzieren bekanntlich alle zwei bis drei Jahre nach Ablauf der «Stornofrist» gegen immense Bonuszahlungen die Versicherten von einer Billigkasse zur nächsten um.»

Gesetzgebung: Vorlagen des Bundesrats, Stand 31. März 2009

Vorlage	Datum der Botschaft	Publ. im Bundesblatt	Ersttrat		Zweitrat		Schlussabstimmung (Publ. im BBl)	Inkrafttreten/ Volksentscheid
			Kommission	Plenum	Kommission	Plenum		
KVG – Vorlage 1B Vertragsfreiheit	26.5.04	BBl 2004, 4293	SGK-SR 21./22.6.04 30.5., 21.+23.8.06, (Teil 2) 8.1., 15.2., 15.10, 9.11.07 18.2.08 (Teil 1) 18.3., 5.6.08 (Teil 2), 14.4., 13.5., 27.6., 26.8., 28.10., 24.11.08 (Teil 1), 27.1.09 (Zulassungs- stopp)	SR 6.12.07 verl. Zulassungs- stopp) 27.5., 5.6.08 (Teil 2) 18.12.08 (Nichteintreten)	SGK-NR 30.6.04, 18.1., 2.6.08 (Teil 2) 16.1., 12.2., 25.3.09 (Zulassungsstopp)	5.3., 4.6.08 (Teil 2)	13.6.08 (Teil 2)	14.6.08 (Teil 2)
KVG – Vorlage 1D Kostenbeteiligung	26.5.04	BBl 2004, 4361	SGK-SR 21./22.6., 23./24.8.04	SR 21.9.04	SGK-NR 30.6.04			
KVG – Vorlage 2B Managed Care	15.9.04	BBl 2004, 5599	SGK-SR 18./19.10.04 30.5., 21./23.8., 12./13.9., 16./17.10., 13.11.06, 2. Teil Medika- mente: 9.1., 15.2., 26.3., 3.5., 13.9.07 8.1., 15.4., 27.8.08 (2. Teil Medikamente, Diff.)	SR 5.12.06 (1. Teil ohne Medikamente), 13.6.07, 4.3., 17.9.08 (2. Teil Medikamente) 4.3.08 (2. Teil Diff.)	SGK-NR 25.10.07, 10.3., 24.4., 18.9.08 (2. Teil Medikamente) 4.6., 18.9.08 (2. Teil Diff.)	NR 4.12.07 (2. Teil Medikamente)	1.10. (Teil 2) Ablehnung NR	
IV-Revision Zusatzfinanzierung	22.6.05	BBl 2005, 4623	SGK-NR 26.1.07, 17./18.1.08	NR 20.3.07, 18./19.3., 11.6.08	SGK-SR 3.7., 27./28.8., 12., 15., 16.10., 9.11.07, 19.2.09	SR 18.12.07 27.5., 4./5.6., 12.6.08 (Diff.)	13.6.08	Volksabstimmung am 27.9.2009
11. AHV-Revision. Leis- tungsseitige Massnahmen	21.12.05	BBl 2006, 1957	SGK-NR 5.5.06, 25.1., 22.2.07 Subkomm. 16.11.07, 17./18.1.08	NR 18.3.08	SGK-SR 29.10.08, 27.1., 19.2.09			
11. AHV-Revision. Vorruhestandsleistung	21.12.05	BBl 2006, 2061	SGK-NR 5.5.06, 25.1., 22.2.07 Subkomm. 16.11.07, 17./18.1.08	NR 18.3.08	SGK-SR 29.10.08, 27.1., 19.2.09			
VI Ja zur Komplementär- medizin	30.8.06	BBl 2006, 7591	SGK-NR 23.11.06, 25.1.07, 24.4., 8.9.08	NR 18./19.9., 19.12.07, 17.9.08	SGK-SR 16.10., 9.11.07 13.5., 26.6.08	SR 13.12.07	3.10.08	Zurückgezogen. Direkter Gegen- vorschlag. Volksab- stimmung 17.5.09
UVG Revision	30.5.08	BBl 2008, 5395	SGK-NR 20.6., 9.9., 16.10., 6./7.11.08, 15./16.1., 12./13.2., 26./27.3.09					

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

Agenda

Tagungen, Seminare, Lehrgänge

Datum	Veranstaltung	Ort	Auskünfte
7.5.09	Schweizerisches Forum der sozialen Krankenversicherung	Kongresshaus, Zürich	RVK, Haldenstrasse 25 6006 Luzern T: 041 417 05 00 F: 041 417 05 01 www.rvk.ch
12.5.09	Sozialversicherungen aktuell	Kongresshaus, Zürich	VPS-Verlag, Postfach 4242 6002 Luzern T: 041 317 07 21 F: 041 317 07 00 tagung@vps.ch www.schweizerpersonla vorsorge.ch/tagungen
11.–13.6.09	Leistungsverträge zwischen Nonprofit-Organisationen und Verwaltung	Weiterbildungszentrum der Uni St.Gallen, St.Gallen	IDT-HSG, Dufourstrasse 40a 9000 St.Gallen T: 071 224 73 45 F: 071 224 25 36 monika.steiger@unisg.ch
23.6.09	Forum Familienfragen der Eidg. Koordinationskomm. für Fam.-fragen EKFF: Familien im Wandel – Wie Väter Familie und Beruf vereinbaren können (vgl. Hinweis)	Kursaal, Bern	EKFF, Effingerstrasse 20 3003 Bern T: 031 324 06 56 www.ekff-coff.ch
23.6.09	Sozialversicherungsrechts- tagung 2009	Grand Casino, Luzern	IRP, Universität St.Gallen, Bodanstrasse 4, 9000 St.Gallen T: 071 224 24 24 F: 071 2244 28 83 irp@unisg.ch www.irp.unisg.ch
26.8.09	Haftung der Medizinalpersonen	Grand Casino, Luzern	IRP, Universität St.Gallen, Bodanstrasse 4, 9000 St.Gallen T: 071 224 24 24 F: 071 2244 28 83 irp@unisg.ch www.irp.unisg.ch
27.8.09	Das Krankenversicherungs- gesetz (KVG) zwischen kantonalen Spitalplanungen und Pay for Performance- Konzepten	Grand Casino, Luzern	IRP, Universität St.Gallen, Bodanstrasse 4, 9000 St.Gallen T: 071 224 24 24 F: 071 2244 28 83 irp@unisg.ch www.irp.unisg.ch
3.9.09	1. St.Galler Tagung zum Gesundheitsrecht (vgl. Hinweis)	Grand Casino, Luzern	IRP, Universität St.Gallen, Bodanstrasse 4, 9000 St.Gallen T: 071 224 24 24 F: 071 2244 28 83 irp@unisg.ch www.irp.unisg.ch
7.–9.9.09	Durchführungsfragen des Leistungsrechts der beruflichen Vorsorge	Kartause Ittingen	IRP, Universität St.Gallen, Bodanstrasse 4, 9000 St.Gallen T: 071 224 24 24 F: 071 2244 28 83 irp@unisg.ch www.irp.unisg.ch

Familien im Wandel – Wie Väter Familie und Beruf vereinbaren können

Wie lassen sich Familienleben, Erziehungsaufgaben und Berufstätigkeit unter einen Hut bringen? Diese Frage stellt sich den meisten Müttern von Kindern. Sie betrifft aber nicht nur die Frauen. Was ist mit den Vätern? Viele von ihnen möchten sich aktiver am Familienleben beteiligen und ihre Vaterrolle bewusster leben können. In der Schweiz setzen sich zwar langsam Massnahmen durch, die es Müttern ermöglichen, Familie und Beruf besser zu vereinbaren. Doch bleibt es für viele Eltern schwierig, gemeinsam ein Organisationsmodell zu wählen, das auf ihre Bedürfnisse und die ihrer Kinder zugeschnitten ist. Im Unterschied zu vielen anderen Ländern kennt die Schweiz nämlich noch keinen Elternurlaub.

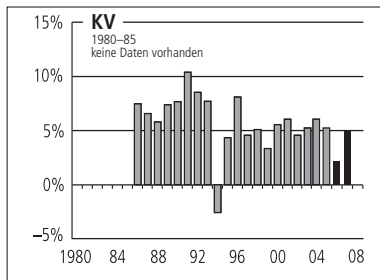
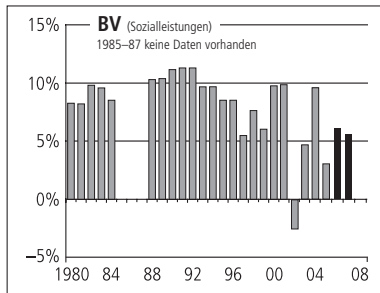
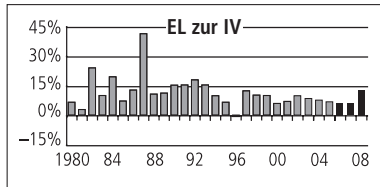
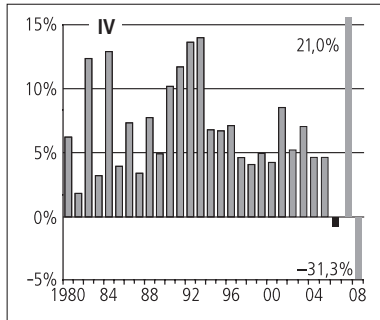
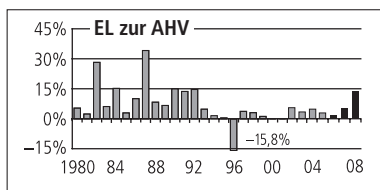
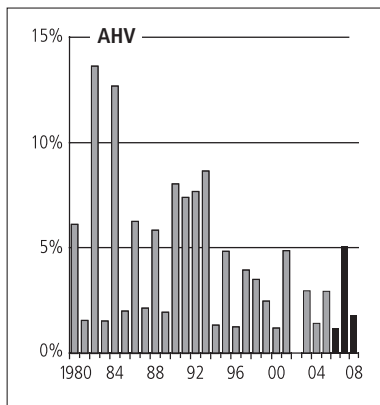
Das Forum Familienfragen 2009 widmet sich der Rolle der Väter in Familie und Erziehung. Es beleuchtet die Erfahrungen, die andere Länder mit dem Elternurlaub machen, und geht der Frage nach, wie ein Elternurlaub in der Schweiz aussehen und verwirklicht werden könnte. Nach dem Einführungsreferat von Bernard Fusulier stellt Ursula Armbruster das schwedische Modell des Elternurlaubs vor. Danach beleuchtet Sabine Wagner die Massnahmen, die in Österreich zur Förderung der Teilzeitarbeit – auch bei Männern – in die Wege geleitet wurden.

Im Anschluss an die Referate diskutieren die Teilnehmenden in Workshops über die Erfahrungen in anderen Ländern, die gegenwärtige Situation in der Schweiz und Massnahmen, die es den Eltern – Vätern und Müttern – ermöglichen würden, Familie und Beruf besser miteinander zu vereinbaren.

St.Galler Tagung zum Gesundheitsrecht

Das Gesundheitsrecht ist ein bisher noch wenig erfasstes und umrissenes Rechtsgebiet, dessen praktische Bedeutung aber immens ist. In der Schweiz werden jährlich über 50 Milliarden Franken für die Gesundheit umgesetzt. Die «St.Galler Tagungen zum Gesundheitsrecht» wollen diesen Rechtsbereich intensiv, gut fundiert und praxisbezogen durchleuchten.

Veränderung der Ausgaben in % seit 1980



AHV

		1990	2000	2006	2007	2008	Veränderung in % VR ¹
Einnahmen	Mio. Fr.	20 355	28 792	34 390	34 801	31 592	-9,2%
davon Beiträge Vers./AG		16 029	20 482	24 072	25 274	26 459	4,7%
davon Beiträge öff. Hand		3 666	7 417	8 815	9 230	9 455	2,4%
Ausgaben		18 328	27 722	31 682	33 303	33 878	1,7%
davon Sozialleistungen		18 269	27 627	31 541	33 152	33 747	1,8%
Rechnungssaldo		2 027	1 070	2 708	1 499	-2 286	-252,6%
Kapital		18 157	22 720	32 100	40 637 ²	38 351	-5,6% ²
Bezüger/innen AHV-Renten	Personen	1 225 388	1 515 954	1 701 070	1 755 827	1 814 596	3,3%
Bezüger/innen Witwen/r-Renten		74 651	79 715	104 120	107 539	111 220	3,4%
Beitragszahler/innen AHV, IV, EO		3 773 000	3 904 000	4 113 000	4 150 000	...	...

EL zur AHV

		1990	2000	2006	2007	2008	VR ¹
Ausgaben (= Einnahmen)	Mio. Fr.	1 124	1 441	1 731	1 827	2 072	13,4%
davon Beiträge Bund		260	318	382	403	563	39,7%
davon Beiträge Kantone		864	1 123	1 349	1 424	1 508	5,9%
Bezüger/innen	(Personen, bis 1997 Fälle)	120 684	140 842	156 540	158 717	...	...

IV

		1990	2000	2006	2007 ³	2008 ³	VR ^{1,3}
Einnahmen	Mio. Fr.	4 412	7 897	9 904	11 786	8 162	-30,8%
davon Beiträge Vers./AG		2 307	3 437	4 039	4 243	4 438	4,6%
davon Beiträge öff. Hand		2 067	4 359	5 730	7 423	3 591	-51,6%
Ausgaben		4 133	8 718	11 460	13 867	9 524	-31,3%
davon Renten		2 376	5 126	6 542	6 708	6 282	-6,4%
Rechnungssaldo		278	-820	-1 556	-2 081	-1 362	-34,5%
Kapital		6	-2 306	-9 330	-11 411	-12 773	11,9%
Bezüger/innen IV-Renten	Personen	164 329	235 529	298 684	295 278	294 080	-0,4%

EL zur IV

		1990	2000	2006	2007	2008	VR ¹
Ausgaben (= Einnahmen)	Mio. Fr.	309	847	1 349	1 419	1 608	13,3%
davon Beiträge Bund		69	182	291	306	598	95,3%
davon Beiträge Kantone		241	665	1 058	1 113	1 010	-9,3%
Bezüger/innen	(Personen, bis 1997 Fälle)	30 695	61 817	96 281	97 915	...	...

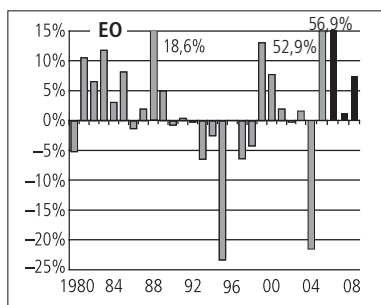
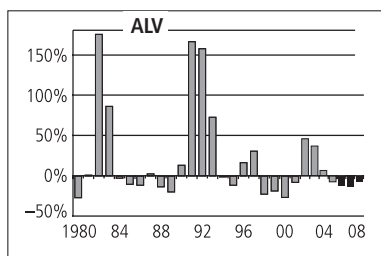
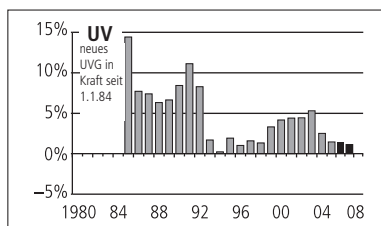
BV/2. Säule Quelle: BFS/BSV

		1990	2000	2006	2007	2008	VR ¹
Einnahmen	Mio. Fr.	32 882	46 051	53 734	58 560	...	9,0%
davon Beiträge AN		7 704	10 294	13 488	14 172	...	5,1%
davon Beiträge AG		13 156	15 548	19 908	22 684	...	13,9%
davon Kapitalertrag		10 977	16 552	15 081	15 467	...	2,6%
Ausgaben		15 727	31 605	36 081	36 650	...	1,6%
davon Sozialleistungen		8 737	20 236	26 895	28 407	...	5,6%
Kapital		207 200	475 000	604 400	625 200	...	3,4%
Rentenbezüger/innen	Bezüger	508 000	748 124	896 026	...	...	...

KV Obligatorische Krankenpflegeversicherung OKPV

		1990	2000	2006	2007	2008	VR ¹
Einnahmen	Mio. Fr.	8 869	13 944	19 685	20 245	...	2,8%
davon Prämien (Soll)		6 954	13 442	19 384	19 774	...	2,0%
Ausgaben		8 417	14 056	18 737	19 654	...	4,9%
davon Leistungen		8 204	15 478	20 653	21 639	...	4,8%
davon Kostenbeteiligung		-801	-2 288	-3 042	-3 159	...	3,8%
Rechnungssaldo		451	-113	948	590	...	-37,7%
Kapital		...	7 122	9 604	10 231	...	6,5%
Prämienverbilligung		332	2 545	3 309	3 421	...	3,4%

Veränderung der Ausgaben in % seit 1980



UV alle UV-Träger	1990	2000	2006	2007	2008	VR ¹
Einnahmen Mio. Fr.	4 181	5 992	7 674	8 014	...	4,4%
davon Beiträge der Vers.	3 341	4 671	6 009	6 238	...	3,8%
Ausgaben	3 259	4 546	5 485	5 531	...	0,9%
davon direkte Leistungen inkl. TZL	2 743	3 886	4 724	4 762	...	0,8%
Rechnungssaldo	923	1 446	2 190	2 483	...	13,4%
Kapital	12 553	27 322	38 387	41 051	...	6,9%

ALV Quelle: seco	1990	2000	2006	2007	2008	VR ¹
Einnahmen Mio. Fr.	736	6 230	4 651	4 820	5 138	6,6%
davon Beiträge AN/AG	609	5 967	4 253	4 404	4 696	6,6%
davon Subventionen	-	225	390	402	429	6,7%
Ausgaben	452	3 295	5 706	4 798	4 520	-5,8%
Rechnungssaldo	284	2 935	-1 054	22	618	...
Kapital	2 924	-3 157	-3 729	-3 708	-3 090	-16,7%
Bezüger/innen ⁴ Total	58 503	207 074	299 282	261 341	...	...

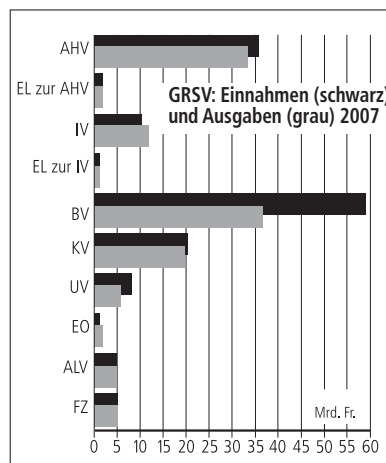
EO	1990	2000	2006	2007	2008	VR ¹
Einnahmen Mio. Fr.	1 060	872	999	939	776	-17,4%
davon Beiträge	958	734	864	907	950	4,7%
Ausgaben	885	680	1 321	1 336	1 437	7,5%
Rechnungssaldo	175	192	-321	-397	-661	66,4%
Kapital	2 657	3 455	2 541	2 143	1 483	-30,8%

FZ	1990	2000	2006	2007	2008	VR ¹
Einnahmen geschätzt Mio. Fr.	3 049	4 517	5 009	5 145	...	2,7%
davon FZ Landw. (Bund)	112	139	120	117	...	-2,9%

Gesamtrechnung der Sozialversicherungen GRSV* 2007

Sozialversicherungszweig	Einnahmen Mio. Fr.	Veränderung 2006/2007	Ausgaben Mio. Fr.	Veränderung 2006/2007	Rechnungssaldo Mio. Fr.	Kapital Mio. Fr.
AHV (GRSV)	35 447	5,4%	33 303	5,1%	2 144	40 637
EL zur AHV (GRSV)	1 827	5,5%	1 827	5,5%	-	-
IV (GRSV)	10 315	4,2%	11 905	3,9%	-1 590	-10 916
EL zur IV (GRSV)	1 419	5,2%	1 419	5,2%	-	-
BV (GRSV) (Schätzung)	58 560	9,0%	36 650	1,6%	21 910	625 200
KV (GRSV)	20 245	2,8%	19 654	4,9%	590	10 231
UV (GRSV)	8 014	4,4%	5 531	0,9%	2 483	41 051
EO (GRSV)	980	5,5%	1 336	1,2%	-356	2 143
ALV (GRSV)	4 820	3,6%	4 798	-15,9%	22	-3 708
FZ (GRSV) (Schätzung)	5 145	2,7%	5 090	2,2%	55	...
Konsolidiertes Total (GRSV)	146 816	6,1%	121 558	2,5%	25 258	704 637

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



Volkswirtschaftliche Kennzahlen

	2000	2003	2004	2005	2006	2007
Soziallastquote ⁵ (Indikator gemäss GRSV)	26,1%	27,3%	27,2%	27,6%	27,3%	27,6%
Sozialleistungsquote ⁶ (Indikator gemäss GRSV)	19,8%	22,1%	22,4%	22,5%	21,8%	21,4%

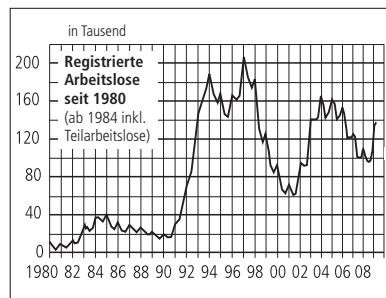
Arbeitslose

	Ø 2006	Ø 2007	Ø 2008	Jan. 09	Feb. 09	März 09
Ganz- und Teilarbeitslose	131 532	109 189	101 725	128 430	132 402	134 713

Demografie

Basis: Mittleres Szenario A-00-2005, BFS

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Jugendquotient ⁷	37,6%	33,5%	31,3%	32,1%	32,1%	31,7%
Altersquotient ⁷	25,0%	28,0%	33,5%	42,6%	48,9%	50,9%



1 Veränderungsrate des letzten verfügbaren Jahres.
 2 Inkl. Überweisung von 7038 Mio. Fr. Bundesanteil aus dem Verkauf des SNB-Goldes im Jahr 2007.
 3 Infolge NFA mit Vorjahreswerten nicht direkt vergleichbar.
 4 Daten zur Arbeitslosigkeit finden Sie weiter unten.
 5 Verhältnis Sozialversicherungseinnahmen zum Bruttoinlandprodukt in %.
 6 Verhältnis Sozialversicherungsleistungen zum Bruttoinlandprodukt in %.

7 Jugendquotient: Jugendliche (0–19-Jährige) im Verhältnis zu den Aktiven.
 Altersquotient: Rentner/innen (>65-jährig) im Verhältnis zu den Aktiven.
 Aktive: 20-Jährige bis Erreichen Rentenalter (M 65 / F 65).

Quelle: Schweiz. Sozialversicherungsstatistik 2009 des BSV; seco, BFS.
 Auskunft: salome.schuepbach@bsv.admin.ch

Literatur

Sozialpolitik

Stefan Kutzner / Ueli Mäder / Carlo Knöpfel / Claudia Heinzmann / Daniel Pakoci: **Sozialhilfe in der Schweiz**. Klassifikation, Integration und Ausschluss von Klienten. 180 Seiten. Fr. 48.–. 2009. ISBN 978-3-7253-0913-9. Verlag Rüegger, Zürich. Die Schweizer Sozialhilfe befindet sich in einer schwierigen Situation: Ihre Ausgaben steigen, die Problemlagen ihrer KlientInnen werden vielschichtiger, schliesslich sieht sich die Sozialhilfe in der Öffentlichkeit heftiger Kritik ausgesetzt. In diesem Spannungsfeld versucht die Sozialhilfe neue Wege zu gehen. Im Rahmen dieser Studie interessierte die AutorInnen vor allem, nach welchen Kriterien die Sozialhilfe bestimmten Klientengruppen eher Hilfen zukommen lässt als anderen. Die impliziten Normen, die darüber entscheiden, wen die Sozialhilfe eher begünstigt, wen dagegen schlechter stellt, waren das Erkenntnisziel, das sie verfolgten. Sie gingen dabei von der Annahme aus, dass die immer wieder geforderten Differenzierungen der Hilfen gegenüber Sozialhilfeklienten letzten Endes auf unterschiedliche Bewertungen vorhandener Armutslagen beruhen.

Der Band fasst die Hauptergebnisse einer grösseren Nationalfondstudie über den gegenwärtigen Umbau im Sozialhilfewesen zusammen. Das sozialpolitische Hilfeverständnis der Sozialhilfe, ihre verschiedenen Menschenbilder, die Entwicklung des Umgangs mit ihren KlientInnen, die Sicht der politischen Parteien auf die Sozialhilfe sowie unterschiedliche kantonale Strategien der Armutsbekämpfung sind die Themen. Insgesamt verdeutlichen die verschiedenen Beiträge die Normen und Mechanismen, mit

denen die Sozialhilfe ihren KlientInnen gegenübertritt und somit einige mehr bei der Integration unterstützt, bei anderen hingegen soziale Ausschlussprozesse hinnimmt.

Sozialversicherungen

René Schaffhauser / Franz Schlauri (Hrsg.): **Sozialversicherungsrechtstagung 2008**. 174 Seiten. Fr. 72.–. 2009. ISBN 978-3-908185-78-9. Schriftenreihe des Instituts für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis, Universität St.Gallen. Die beiden Tagungen vom 10. Juni und 26. August 2008 waren zunächst der Analyse von neueren sozialversicherungsrechtlichen Urteilen der bundesgerichtlichen Praxis gewidmet: Wie kommt es, dass Rückweisungsurteile kantonaler Versicherungsgerichte als «Zwischenentscheide» gewertet werden müssen? Steht die Idee einer Bindungswirkung der Invaliditätsschätzungen unter den Sozialversicherungen vor der Auflösung? Was zählt zu den Dauerleistungen in der Sozialversicherung und steht daher unter den Schutzwirkungen der rechtskräftigen Festlegung? Im Weiteren wurden Rentenüberprüfungsaktionen der IV-Stellen (gefolgt von solchen der Pensionskassen) mit schmerzhaften Revisionen in langjährig laufenden Rentenverhältnissen untersucht. Gilt zum Schutz der langjährigen RentenbezügerInnen vor dem wirtschaftlichen Nichts ein Wiedereingliederungsanspruch vor der Renteneinstellung?

Schliesslich wurde die heutige medizinische Begutachtungspraxis thematisiert; sie wird unter dem Eindruck von Vorgaben der Rechtsprechung zu invaliditätsfremden Einflüssen auf die Arbeitsfähigkeit und zur «zumutbaren Schadenminderungspflicht» in zunehmend schwierigeren Operationen gedrängt: Kann und muss der medizinische Gutach-

ter – gewissermassen mit dem Skalpell – am Gewächs der Arbeitsunfähigkeit das Invaliditätsfremde überhaupt präzise herauschneiden?

Arbeitsmarkt

Robert E. Leu / Michael Gerfin / Yves Flückiger / Tobias Müller / Gebhard Kirchgässner / Carlo Knöpfel / Alexander Spermann: **Erwerbsabhängige Steuergutschriften und Arbeitsanreize**. 147 Seiten. Fr. 39.–. 2009. ISBN 978-3-7253-0908-5. Verlag Rüegger, Zürich. BezieherInnen von Sozialleistungen, die eine Arbeit annehmen, verlieren oft im gleichen Umfang oder sogar vollständig den Anspruch auf staatliche Unterstützung. Negative Arbeitsanreize gehen auch vom Steuersystem aus. Bedarfsleistungen, also Leistungen, die nur im individuellen Bedarfsfall erbracht werden, sind häufig von der Steuerpflicht ausgenommen. Bei steigendem Erwerbseinkommen hingegen erhöhen sich die Steuern nicht selten mehr als das Gesamteinkommen. Damit sind die Anreize für TransferempfängerInnen negativ, sich von der Abhängigkeit zu lösen und eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen oder den Erwerbsumfang zu erhöhen. Negative Folgen dieses Systems sind eine andauernde Arbeitslosigkeit, die Dequalifikation und Desintegration der Arbeitslosen und damit eine schwindende Vermittlungsmöglichkeit von Erwerbslosen auf dem Arbeitsmarkt. Seit den Achtzigerjahren versucht eine Reihe von Industrieländern, die beschriebenen Probleme mit erwerbsabhängigen Steuergutschriften in den Griff zu bekommen. Dabei wird den Haushalten, deren Einkommen unter einer bestimmten Grenze liegt, ein Teil ihrer Steuerschuld erlassen. Dies geschieht in Form einer Steuergutschrift. Unter den zwölf Ländern, die 2002 über dieses Instrument verfügten, befinden sich neben Grossbritannien, Kanada und den USA auch die Niederlande, Belgien, Finnland, Irland und Frankreich.

Der Bundesrat hat eine Expertengruppe mit der Abklärung beauftragt, ob dieses Instrument die Arbeitsanreize auch in der Schweiz verbessern und damit das Beschäftigungsvolumen im unteren Einkommensbereich anheben könnte.

Neue Publikationen zur Sozialversicherung

	Bezugsquelle Bestellnummer Sprachen, Preis
Kurzarbeitsentschädigung – Information für Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen. Ausgabe 2009	716.400 d / f / i ¹ Gratis
Arbeitsmarktliche Massnahmen – ein erster Schritt zur Wiedereingliederung. Ausgabe 2009	716.800 d / f / i ¹ Gratis

¹ Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Direktion für Arbeit, Arbeitsmarkt/Arbeitslosenversicherung.
Weitere Auskünfte: www.treffpunkt-arbeit.ch

«Soziale Sicherheit» (CHSS)

erscheint seit 1993 sechs Mal jährlich. Jede Ausgabe ist einem Schwerpunktthema gewidmet.
Die Themen seit dem Jahr 2007:

Nr. 1/07 Soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt
Nr. 2/07 Solidarität bei den Sozialversicherungen
Nr. 3/07 Forschungskonzept 2008–2011 «Soziale Sicherheit»
Nr. 4/07 Kinderrechte
Nr. 5/07 Neuer Finanzausgleich
Nr. 6/07 Umsetzung 5. IV-Revision

Nr. 1/08 Alterspolitik der Schweiz
Nr. 2/08 Neues Familienzulagengesetz
Nr. 3/08 Kein Schwerpunkt
Nr. 4/08 Soziale Fragen aus ökonomischer Sicht
Nr. 5/08 Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz
Nr. 6/08 Prävention und Gesundheitsförderung

Nr. 1/09 IV: ein Jahr Umsetzung «Fünfte»
Nr. 2/09 Altersvorsorge

Die Schwerpunkte sowie weitere Rubriken sind seit Heft 3/1999 im Internet unter www.bsv.admin.ch/publikat/uebers/d/index.htm zugänglich. Sämtliche Hefte sind heute noch erhältlich (die vergriffene Nummer 1/93 als Fotokopie). Normalpreis des Einzelhefts Fr. 9.–. Sonderpreis für Hefte 1993 bis 2002 Fr. 5.–. Preis des Jahresabonnements Fr. 53.– (inkl. MWST).

Bestellung von Einzelnummern:

Bundesamt für Sozialversicherungen, CHSS, 3003 Bern, Telefax 031 322 78 41, E-Mail: info@bsv.admin.ch

Impressum

Herausgeber	Bundesamt für Sozialversicherungen	Übersetzungen	in Zusammenarbeit mit dem Sprachdienst des BSV
Redaktion	Rosmarie Marolf E-Mail: rosmarie.marolf@bsv.admin.ch Telefon 031 322 91 43 Sabrina Gasser, Administration E-Mail: sabrina.gasser@bsv.admin.ch Telefon 031 325 93 13 Die Meinung BSV-externer AutorInnen muss nicht mit derjenigen der Redaktion bzw. des Amtes übereinstimmen.	Copyright	Nachdruck von Beiträgen mit Zustimmung der Redaktion erwünscht
Redaktionskommission	Adelaide Bigovic-Balzardi, Bernadette Deplazes, Géraldine Luisier, Stefan Müller, Christian Wiedmer	Auflage	Deutsche Ausgabe 5100 Französische Ausgabe 1800
Abonnemente	BBL 3003 Bern Telefax 031 325 50 58 E-Mail: verkauf.zivil@bbl.admin.ch	Abonnementspreise	Jahresabonnement (6 Ausgaben): Inland Fr. 53.– inkl. MWST, Ausland Fr. 58.–, Einzelheft Fr. 9.–
		Vertrieb	BBL/Vertrieb Publikationen, 3003 Bern
		Satz, Gestaltung und Druck	Cavelti AG, Druck und Media Wilerstrasse 73, 9201 Gossau SG ISSN 1420-2670 318.998.2/09d