

Schwerpunkt

Alimentenhilfe

Familie, Generationen, Gesellschaft

EU-Programm: Jugend in Aktion

Vorsorge

EL: 60 Prozent der Ausgaben für Personen im Heim

Soziale Sicherheit

CHSS

4/2011



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV

Inhaltsverzeichnis Soziale Sicherheit CHSS 4/2011

Editorial	165
Chronik Juni/Juli	166
Rundschau	167

Schwerpunkt

Alimentenhilfe

Alimentenhilfe vermindert das Armutsrisiko	168
Harmonisierung Alimentenbevorschussung und Alimenteninkasso (A. Liechti, BSV)	169
Was heisst Alimentenhilfe – was beinhaltet sie – für wen ist sie? (R. Nigg, SVA)	174
Alimentenhilfe gegen Armut (A. Hausherr, SVAMV)	177
Gleiche Unterhaltsbeiträge für Zoé, Luca und Moritz (C. Knupfer, SKOS)	179
Recht auf Existenzsicherung gewährleisten (O. Gamma, Rechtsanwältin)	182
Harmonisierung der Alimentenhilfe im Licht der kantonalen Praktiken (D. Känel, Kant. Sozialamt, Fribourg)	184

Familie, Generationen und Gesellschaft

«Jugend in Aktion» – die Schweizer Jugend nähert sich Europa (T. Hofmann, BSV)	188
--	-----

Invalidenversicherung

«Schwierige» Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (N. Baer, T. Fasel, Fachstelle für Psychiatrische Rehabilitation, KPD Liestal)	194
Quantifizierung der Wechselwirkungen zwischen den Systemen der sozialen Sicherheit (M. Kolly, BSV)	199

Vorsorge

Ergänzungsleistungen: 60 Prozent der Ausgaben für Personen im Heim (U. Portmann, BSV)	208
Herabsetzung der Eintrittsschwelle in die 2. Säule (V. Ruffieux, BSV)	212
Was hat die Herabsetzung der Eintrittsschwelle in der 1. BVG-Revision gebracht? (K. Bertschy, A. Müller, ECOPLAN)	214
Herabsetzung der Eintrittsschwelle – Auswirkungen auf Arbeitgebende und Arbeitnehmende (J. Trageser, St. Hammer, INFRAS)	219

International

Internationale Arbeitsorganisation und sozialer Basisschutz (C. Mascetta, BSV)	224
--	-----

Parlament

Parlamentarische Vorstösse	227
Gesetzgebung (Vorlagen des Bundesrats)	232

Daten und Fakten

Agenda (Tagungen, Seminare, Lehrgänge)	233
Sozialversicherungsstatistik	234
Literatur	236

Besuchen Sie uns unter www.bsv.admin.ch



Wichtiger Beitrag zur Einkommenssicherung von Familien



Ludwig Gärtner

Vizedirektor, Leiter Geschäftsfeld
Familie, Generationen und Gesellschaft,
Bundesamt für Sozialversicherungen

Die Alimentenhilfe setzt sich aus zwei Instrumenten zusammen: Der Alimentenbevorschussung und der Inkassohilfe. Die Wirkung der Alimentenhilfe wird gleichzeitig über- und unterschätzt: Während die Alimentenbevorschussung die in sie gesetzten Erwartungen nur bedingt erfüllen kann, wird der Inkassohilfe nur wenig Beachtung geschenkt, obwohl sie einen wichtigen Beitrag zur Einkommenssicherung von Familien leisten kann.

Die Alimentenbevorschussung stellt ein wichtiges Instrument bei der Sicherung der Unterhaltsleistungen von Kindern und (Ex-)Partnern dar. Wenn allerdings bei einer Trennung oder Scheidung das verfügbare Einkommen nicht für den Unterhalt von zwei Haushalten ausreicht, kann sie das fehlende Einkommen auch bei einer optimalen Ausgestaltung nicht ersetzen. Aber selbst unter Berücksichtigung dieser Begrenzung weist sie einen beträchtlichen Optimierungsbedarf auf. Die bestehenden kantonalen Regelungen zur Alimentenbevorschussung sind sehr heterogen und teilweise schwer nachvollziehbar. Ihre Ausgestaltung erlaubt es nicht in allen Fällen, den Unterhaltsanspruch der Familie wirkungsvoll sicherzustellen.

Bei der Inkassohilfe fliessen keine finanziellen Leistungen der öffentlichen Hand, sondern die zuständigen Inkassobehörden leisten «nur» Hilfe bei der Vollstreckung des Kindesunterhalts und des (nach-)ehelichen Unterhalts. Die Bedeutung der Inkassohilfe ist indessen sozialpolitisch nicht zu unterschätzen. Beim Kindesunterhalt handelt es sich in der Regel um den einzigen finanziellen Anspruch des Kindes. Wenn der unterhaltspflichtige Elternteil säumig ist, muss die gesetzliche Vertreterin des Kindes dessen Unterhaltsanspruch rechtlich durchsetzen. Diese Aufgabe ist komplex, vielfach mit hohem Aufwand verbunden und setzt juristische Fachkenntnisse voraus. Gesellschaftspolitisch bürgt die Inkassohilfe dafür, dass Eltern die Verantwortung für ihr Kind nach einer Trennung bzw. Scheidung weiterhin gemeinsam wahrnehmen: Der Rechtsstaat beharrt zu Recht darauf, dass der unterhaltspflichtige Elternteil seinen Anteil an den Unterhalt des Kindes leistet. Die Bestimmungen im Zivilrecht zur Inkassohilfe sind jedoch nur sehr allgemein gehalten und der Vollzug in den einzelnen Kantonen äusserst unterschiedlich. Dadurch fehlen in etlichen Kantonen die Voraussetzungen, dass die Unterhaltsansprüche ausreichend gesichert werden können. Beispielsweise fehlt es an genügend fachlich qualifiziertem Personal, um die Ansprüche rechtlich durchsetzen zu können.

In beiden Bereichen hat der Bundesrat Handlungsbedarf festgestellt: Die Mängel der Alimentenbevorschussung sollen behoben und eine Harmonisierung angestrebt werden. Inwieweit der Bund oder die Kantone hier aktiv werden sollen, macht er von den weiteren Arbeiten und Entscheiden zur parlamentarischen Initiative «Verfassungsbasis für eine umfassende Familienpolitik» (07419) abhängig. Zur Behebung der Mängel in der Inkassohilfe sieht der Bundesrat Verbesserungen und Präzisierungen im Zivilrecht sowie neue Bestimmungen in der beruflichen Vorsorge vor.

Bundesrat setzt Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge ein und wählt Präsidenten

In einem wichtigen Schritt zur Verbesserung der Transparenz und Governance im Bereich der beruflichen Vorsorge, hat der Bundesrat am 10. Juni 2011 die Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge eingesetzt und Pierre Triponez per 1. August 2011 als ersten Präsidenten dieser Kommission gewählt. Die Kommission nimmt ihre operative Tätigkeit am 1. Januar 2012 auf. Der neue Präsident, dessen Pensum 60 Prozent beträgt, wird bei den Vorbereitungs- und Aufbauarbeiten mitwirken. Die Mitglieder der Kommission werden im Herbst 2011 gewählt.

Bundesrat setzt Strukturreform und Bestimmungen zur Finanzierung von Vorsorgeeinrichtungen der öffentlichen Hand in Kraft

Der Bundesrat hat am 10. Juni 2011 die Verordnungsbestimmungen zur Umsetzung der Strukturreform in der beruflichen Vorsorge verabschiedet. Die zentralen Elemente der Reform sind die Verbesserung von Transparenz, Governance und Unabhängigkeit sowie die Stärkung und Neuordnung des Aufsichtssystems mit einer verwaltungsunabhängigen Oberaufsichtskommission. Gleichzeitig mit der Strukturreform hat der Bundesrat auch die Bestimmungen über die Finanzierung von Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften in Kraft gesetzt. Sie sollen die finanzielle Sicherheit dieser Vorsorgeeinrichtungen gewährleisten.

Die Taschenstatistik Sozialversicherungen der Schweiz 2011 ist erschienen

Sie liefert aktuelle Angaben über die einzelnen Zweige und die Gesamtrechnung der Sozialversicherungen. Gedruckte Gratisexemplare sind verfügbar ab 11. Juli 2011; Bestellung via Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL), Vertrieb Publikationen, CH-3003 Bern, Fax 031 325 50 58, www.bundespublikationen.admin.ch (Bestellnummer: 318.001.11 d). Weitere vom Bundesamt für Sozialversicherungen publizierte Statistiken sind im Internet abrufbar: www.bsv.admin.ch/statistiken

BSV – Ausschreibung zum Forschungsprojekt «Altersrücktritt im Kontext der demografischen Entwicklung»

In den nächsten Jahren wird die demografische Entwicklung spürbare Wirkung zu entfalten beginnen. Die Sicherung der langfristigen Finanzierung der Altersrenten und der zu erwartende Mangel an Arbeitskräften verlangen nach geeigneten institutionellen Rahmenbedingungen, um die Erwerbstätigkeit der Arbeitskräfte solange wie möglich oder solange wie nötig zu unterstützen. Untersuchungsgegenstand des Projektes sind die Zusammenhänge zwischen dem effektiven Rücktrittsalter von Erwerbstätigen und den Einflussfaktoren, welche den Rücktritt aus dem Erwerbsleben bestimmen. Dabei sollen ArbeitgeberInnen, ArbeitnehmerInnen, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände und soweit begründbar weitere Verbände der Sozialpartner in die Untersuchung

einbezogen werden. Gestützt auf die Erkenntnisse zu den Fragestellungen sollen Empfehlungen zur Ausgestaltung des Rentensystems (insbesondere der AHV), die Gestaltung des Erwerbsaustritts/Renteneintritts sowie die Möglichkeit eines längeren Verbleibs im Erwerbsleben ab 2020 abgeleitet werden.

Betrugsbekämpfung in der IV 2010

Im Jahr 2010 hat die IV in 2250 verdächtigen Fällen Ermittlungen aufgenommen. 2010 Ermittlungen wurden abgeschlossen. Dabei bestätigte sich der Verdacht in 300 Fällen, was eine Herabsetzung oder Aufhebung der Rentenleistung, resp. eine Nichtsprechung einer Neurente zur Folge hatte. Damit konnten insgesamt 220 ganze Renten eingespart werden. Daraus resultiert eine hochgerechnete Gesamteinsparung der IV von rund 80 Mio. Franken, bei Kosten von 7,15 Mio. Franken.

Herabsetzung der Eintrittsschwelle in die 2. Säule: Bericht zieht positive Bilanz

Im Rahmen der 1. BVG-Revision im Jahr 2005 wurde die Herabsetzung der Eintrittsschwelle in die 2. Säule beschlossen. Das Ziel war es, den Vorsorgeschutz von Personen mit kleinem Einkommen, insbesondere von Teilzeitbeschäftigten, zu verbessern. Eine vom Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) in Auftrag gegebene Studie untersuchte die Auswirkungen dieser Massnahme auf Arbeitnehmende und Arbeitgeber. (Vgl. Artikel S.212 ff.)

Angehörige gezielt unterstützen und entlasten

Am nationalen Spitex-Tag 2011 vom 3. September stellt die Non-Profit-Spitex die pflegenden Angehörigen ins Rampenlicht. Das Motto «Sie pflegen. Wir helfen. Spitex.» soll durch die bewusst überspitzte Formulierung aufhorchen lassen. Die Spitex pflegt doch – nicht ich?! Selbstverständlich pflegt die Spitex – aber eben längst nicht alleine. Oft investieren die Angehörigen viel mehr Zeit in die Pflege und Betreuung, als die Spitex. Ganz wichtig ist deshalb die gezielte Begleitung und Unterstützung der Angehörigen durch die Spitex-Fachleute. Spitex und die Angehörigen bilden letztlich ein Tandem. Mit guter Zusammenarbeit erreichen sie das gemeinsame Ziel: die optimale Betreuung eines pflegebedürftigen Menschen. Im ganzen Land werden Spitex-Organisationen am 3. September an die Öffentlichkeit treten und

aufzeigen, wie sie pflegende Angehörige unterstützen und entlasten. Das Potenzial ist riesig: Rund 29 000 Spitex-Fachleute betreuen jährlich über 200 000 pflegebedürftige Menschen – und mit ihnen mehrere Hunderttausend pflegende Angehörige.

Informationen über die Aktivitäten am nationalen Spitex-Tag sind bei den lokalen und kantonalen Spitex-Organisationen erhältlich. Adressen: www.spitex.ch → Spitex vor Ort.

Informationen über die Studie zur Situation von pflegenden Angehörigen in der Schweiz: www.spitex.ch/studien/ www.aide-soins-domicile.ch/etudes

Revision des Medizinalberufegesetzes – Bundesrat eröffnete Vernehmlassung

Der Bundesrat eröffnete die Vernehmlassung zur Revision des Medizinalberufegesetzes. Im Zentrum der geplanten Revision stehen die bessere Verankerung der Grundversorgung sowie die Aufnahme der Komplementärmedizin bei der Aus- und Weiter-

bildung. Gleichzeitig soll der aktuelle Stand der Rechtsprechung bei der gegenseitigen Diplomanerkennung zwischen der Schweiz und der EU im Gesetz aufgenommen werden. Die Vernehmlassung dauert bis zum 28. Oktober 2011.

Geburten, Eheschliessungen und Scheidungen im Trend

Das Jahr 2010 war geprägt von einer steigenden Zahl der Geburten, Eheschliessungen und Scheidungen. Die Anzahl Todesfälle blieb weiterhin relativ konstant. Lediglich bei den eingetragenen Partnerschaften war ein Rückgang zu verzeichnen. Dies sind die wichtigsten Ergebnisse der Statistik der natürlichen Bevölkerungsbewegung 2010 des Bundesamtes für Statistik (BFS).

www.population-stat.admin.ch → Bevölkerungsstand und -struktur → Indikatoren → Aktuellste jährliche Resultate

Alimentenhilfe vermindert das Armutsrisiko



Foto: Christoph Wider

Getrennte Eltern, säumige Unterhaltspflichtige: für Kinder ein bedeutendes Armutsrisiko. Alleinerziehende und ihre Kinder sind besonders von Armut bedroht. Dies zeigen Studien und Statistiken. In seinem Bericht «Harmonisierung Alimentenbevorschussung und Alimenteninkasso» kommt der Bundesrat zum Schluss, dass die Alimentenhilfe das Ziel des Bundesgesetzgebers, Unterhaltsansprüche zu sichern, in den Kantonen nur teilweise erreicht. Offensichtlich besteht ein erheblicher Harmonisierungsbedarf: Alimentenbevorschussung und Inkassohilfe müssen als sozialpolitisches Instrument zur Sicherung von Unterhaltsleistungen gesamtschweizerisch einheitlich ausgestaltet werden.

Harmonisierung Alimentenbevorschussung und Alimenteninkasso

Der Bundesrat hat Anfang Mai 2011 den Bericht «Harmonisierung Alimentenbevorschussung und Alimenteninkasso» verabschiedet.¹ Der Bericht enthält eine Übersicht über die Entwicklung, die Ausgestaltung und die Ziele der Alimentenhilfe (Alimentenbevorschussung und Inkassohilfe) in der Schweiz. Die Probleme in der Alimentenhilfe werden analysiert und Möglichkeiten zu deren Lösung aufgezeigt. Zur Behebung der Mängel in der Inkassohilfe sieht der Bundesrat Verbesserungen und Präzisierungen im Zivilrecht sowie neue Bestimmungen in der beruflichen Vorsorge vor. In der Alimentenbevorschussung stellt der Bundesrat ebenfalls Verbesserungs- und Harmonisierungsbedarf fest. Das weitere Vorgehen in diesem Bereich ist noch offen.



Anna Liechti
Bundesamt für Sozialversicherungen

Ziele und Ausgestaltung der Alimentenhilfe

Der Bericht zur Alimentenhilfe geht auf das Postulat «Harmonisierung Alimentenbevorschussung und Alimenteninkasso» (06.3003) der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats (SGK-N) vom 13. Januar 2006 zurück. Das Postulat hat folgenden Wortlaut: «Der Bundesrat wird beauftragt, Vorschläge

zur Harmonisierung der Gesetzgebung betreffend Alimentenbevorschussung und Alimenteninkasso zu prüfen und einen entsprechenden Bericht zu erstellen.»

Das Ziel der Alimentenhilfe besteht darin, die Unterhaltsansprüche von Kindern und (Ex-)PartnerInnen auch in jenen Fällen zu sichern, in denen die unterhaltspflichtige Person säumig ist. Die Alimentenhilfe umfasst zwei Instrumente: die Alimentenbevorschussung und die Inkassohilfe (Alimenteninkasso). Für grenzüberschreitende Fälle kommt als weiteres Instrument die internationale Alimentenhilfe auf der Grundlage der einschlägigen internationalen Übereinkommen hinzu.

In Artikel 131 Absatz 2 (Bevorschussung von Ehegattenalimenten) bzw. Artikel 293 Absatz 2 (Bevorschussung von Kinderalimenten) im Schweizerischen Zivilgesetzbuch (ZGB; SR 210) wird festgehalten, dass die Alimentenbevorschussung dem öffentlichen Recht, das in die Zuständigkeit der Kantone fällt, vorbehalten ist. Die Rechtsetzungskompetenz und der Vollzug der *Alimentenbevorschussung* liegen folglich in der Verantwortung der Kantone. Alle Kantone haben Rechtsgrundlagen zur Bevorschussung der Kinderalimente geschaffen. Die welschen Kantone und der Kanton Zug haben weitergehende rechtliche Bestimmungen erlassen, die sowohl die Bevorschussung der Kinderalimente als auch jene der Ehegattenalimente vorsehen.

Die Alimentenbevorschussung ist in den Kantonen sehr unterschiedlich ausgestaltet, die Bevorschussung erfolgt indessen immer nach demselben Prinzip: UnterhaltsgläubigerInnen können bei der Vormundschaftsbehörde oder einer anderen durch den Kanton bezeichneten Stelle – der sogenannten Inkassobehörde – um Alimentenbevorschussung ersuchen. Wird das Gesuch bewilligt und die Alimente an die Gläubigerin oder den Gläubiger ausbezahlt, so geht die Unterhaltsforderung der unterhaltsberechtigten Person mit allen Rechten auf das Gemeinwesen über. Die öffentliche Hand bevorschusst einen Teil oder den ganzen geschuldeten Unterhaltsbeitrag. Die Inkassobehörde übernimmt das Inkasso, indem sie rechtlich gegen die unterhaltspflichtige Person vorgeht, wenn nötig die Betreibung gegen sie einleitet oder in internationalen Fällen ein Gesuch um internationale Alimentenhilfe stellt.

Die Eintreibung bevorschusster Unterhaltsbeiträge ist Bestandteil der Inkassohilfe. Die *Inkassohilfe* steht allen UnterhaltsgläubigerInnen zu, d. h. auch Personen, deren Alimente nicht bevorschusst werden. Sie beinhaltet nicht nur das Inkasso geschuldeter Alimente, sondern auch die Eintreibung aller weiteren geschuldeten Leistungen wie

¹ Der Bericht kann unter der folgenden Internetadresse als PDF heruntergeladen oder als gebundene Papierversion bestellt werden: www.bsv.admin.ch/themen/zulagen/00061/01657/index.html?lang=de (Stand: 24.6.2011).

Familienzulagen oder Kinderzusatzrenten der bundesrechtlichen Sozialversicherungen. Die Inkassohilfe ist in Artikel 131 Absatz 1 (Hilfe bei der Vollstreckung des Anspruchs auf nachehelichen Unterhalt) bzw. Artikel 290 ZGB (Hilfe bei der Vollstreckung des Kindesunterhalts) geregelt. Die Regelung der Inkassohilfe ist in der Kompetenz des Bundesgesetzgebers, die Kantone sind für den Vollzug zuständig.

UnterhaltsgläubigerInnen können Frauen oder Männer sein. In der Praxis handelt es sich bei den UnterhaltsgläubigerInnen in aller Regel um Kinder und Frauen, und bei den UnterhaltsschuldnerInnen grossmehrheitlich um Männer.

Sicherung der Alimente mittels Harmonisierung der Gesetzgebung

Das dem Bericht zugrunde liegende Postulat ist Teil eines Vorstosspakets der SGK-N zur Bekämpfung der Armut in der Schweiz. Die Harmonisierung der Alimentenbevorschussung und der Inkassohilfe stellt für die Kommission eine Massnahme zur Armutsbekämpfung dar, welche einer spezifischen Zielgruppe – den Alleinerziehenden und ihren Kindern – zugute kommen soll. Insbesondere die Sicherung der Kinderalimente erachtet die SGK-N für das Wohl des Kindes für entscheidend.² Aufgrund dieser Zielsetzung lauten die Fragestellungen des Berichts wie folgt:

1. Inwiefern und inwieweit könnte die Alimentenbevorschussung gesamtschweizerisch harmonisiert werden, damit die Alimente von GläubigerInnen, welche in armutsbetroffenen oder armutsgefährdeten Einelternhaushalten leben, besser gesichert sind?
2. In welchem rechtlichen Rahmen könnte eine solche Harmonisierung der Alimentenbevorschussung verankert werden?
3. Inwiefern und inwieweit könnte die Inkassohilfe harmonisiert werden, damit die Unterhaltsansprüche von GläubigerInnen, welche in armutsbetroffenen oder armutsgefährdeten Einelternhaushalten leben, in allen Kantonen erfolgreicher eingebracht werden und dadurch besser gesichert sind?
4. In welchem rechtlichen Rahmen könnte eine solche Harmonisierung der Inkassohilfe verankert werden?
5. Welche Massnahmen sind erforderlich, um die armutsreduzierende Wirkung der Alimentenbevorschussung und der Inkassohilfe insgesamt zu erhöhen?

Mängel in der Alimentenbevorschussung

Der Bericht enthält eine tabellarische Zusammenstellung zur Bevorschussung der Kinderalimente und zur Bevorschussung der Ehegattenalimente in den Kantonen. Die Analyse basiert in Anlehnung an die Zielsetzung der SGK-N indessen ausschliesslich auf einem interkantonalen Vergleich zur *Bevorschussung der Kinderalimente*. Aus dem Vergleich gehen grosse Unterschiede zwischen den Kantonen hervor. Die Alimentenbevorschussung ist in einzelnen Kantonen so ausgestaltet, dass die Kinderalimente nur unzureichend gesichert werden können. Mängel sind insbesondere in folgenden Bereichen auszumachen:

• **Einkommens- und Vermögensverhältnisse:** Bei der Berechnung des Anspruchs auf Vorschüsse kommen kantonal sehr unterschiedliche Bedarfsgrenzen zur Anwendung. Die Berechnungsmethoden sind für die Gesuchstellenden zum Teil kaum nachvollziehbar. Das Einkommen und das Vermögen eines neuen (Ehe-) Partners des Elternteils, der die Obhut des unterhaltsberechtigten Kindes innehat, wird in den einzelnen Kantonen unterschiedlich behandelt.

- **Teilanspruch:** Einige Kantone gewähren keine Teilbevorschussung. Bei einer Teilbevorschussung wird jener Anteil der Alimente bevorschusst, welcher der Differenz zwischen dem massgeblichen Haushaltseinkommen und der kantonalen Bedarfsgrenze entspricht. Bei einer Bevorschussung ohne Teilanspruch werden die vollen Alimente bevorschusst, solange das Haushaltseinkommen zuzüglich Alimente die Bedarfsgrenze nicht übersteigt. Erhöht sich das Einkommen des Einelternhaushaltes indessen nur geringfügig, so dass das Haushaltseinkommen einschliesslich Alimente über die Bedarfsgrenze zu liegen kommt, verliert das Kind seinen Anspruch vollständig.
- **Schwelleneffekte:** In etlichen Kantonen verursacht die Alimentenbevorschussung Schwelleneffekte.³ Die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bzw. die Erhöhung des Erwerbssumms lohnt sich für den obhutsberechtigten Elternteil nicht.
- **Maximale Dauer der Bevorschussung:** In einigen Kantonen hat die Alimentenbevorschussung den Charakter einer befristeten Überbrückungshilfe. Die Dauer des Unterhaltsanspruchs des Kindes wird gar nicht oder nicht angemessen berücksichtigt.
- **Maximal bevorschusster Betrag pro Kind und Monat:** Die Beträge, die in den einzelnen Kantonen maximal pro Kind und Monat bevorschusst werden, fallen sehr

2 Vgl. 06.3001 n Mo. SGK-NR. Gesamtschweizerische Strategie zur Bekämpfung der Armut, 06.3002 n Mo. SGK-NR. Armutsstatistik, 06.3003 n Po. SGK-NR. Harmonisierung Alimentenbevorschussung und Alimenteninkasso. Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit vom 13. Januar 2006, www.parlament.ch/afs/data/d/bericht/2006/d_bericht_n_k6_0_20063001_0_20060113.htm (Stand: 24.06.2011).

3 Von einem Schwelleneffekt wird gesprochen, wenn das frei verfügbare Einkommen trotz einer Erhöhung des Erwerbseinkommens tiefer ausfällt als zuvor. Dieser Effekt entsteht, wenn Sozialleistungen aufgrund des höheren Erwerbseinkommens reduziert werden oder vollständig wegfallen, und diese Kürzung grösser ausfällt als der Zuwachs des Erwerbseinkommens.

unterschiedlich aus. Dies hat zur Folge, dass Kinder, die einen vergleichbaren Bevorschussungsbedarf haben, je nach Kanton sehr unterschiedliche Leistungen erhalten.

Rechtliche Möglichkeiten zur Harmonisierung der Alimentenbevorschussung

Es bestehen grundsätzlich drei gesetzgeberische Möglichkeiten, um die oben eruierten Mängel zu beheben und die Alimentenbevorschussung gesamtschweizerisch zu harmonisieren:

Die erste Möglichkeit zur Harmonisierung der Alimentenbevorschussung bestünde darin, dass der Bund den Kantonen – gleichsam als Anreiz für eine Harmonisierung – für die Bevorschussung der Alimente Finanzhilfen ausrichten würde. Das dafür erforderliche Bundesgesetz könnte der Bund gestützt auf seine in Artikel 116 Abs.1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) verankerte Unterstützungskompetenz erlassen. Diese Verfassungsnorm verleiht dem Bund indessen nur in geringem Umfang Rechtsetzungskompetenzen. Diese gehen nur soweit, als dies zur Regelung der Unterstützungstätigkeit des Bundes nötig wäre: Nebst der Regelung der Modalitäten und Bedingungen, die für die Ausrichtung von Leistungen an die Kantone erforderlich wären, könnte der Bund in beschränktem Mass Kriterien formulieren, welche die Kantone erfüllen müssten, damit sie in den Genuss der Finanzhilfen des Bundes kämen. Der Bund wäre indessen nicht befugt, gestaltend in die Regelungsmaterie einzugreifen; die Möglichkeit, auf diesem Weg harmonisierend auf die in der Verantwortung der Kantone liegenden Alimentenbevorschussung einzuwirken, bliebe daher gering.

Für eine weitergehende Rechtsetzungsbefugnis des Bundes bestünde als zweite Möglichkeit die Schaffung einer kompetenzbegründenden Bestimmung in der BV. Gestützt auf eine solche Bestimmung in der BV könnte der Bund in der Folge ein Bundesgesetz zur Alimentenbevorschussung erlassen. Diese zweite Möglichkeit wird gegenwärtig im Rahmen der parlamentarischen Initiative «Verfassungsbasis für eine umfassende Familienpolitik» (07.419) diskutiert. Die SGK-N hat am 13. Oktober 2010 den Entwurf eines neuen Verfassungsartikels und den entsprechenden Bericht zur parlamentarischen Initiative «Verfassungsbasis für eine umfassende Familienpolitik» (07.419) verabschiedet und vom 22. November 2010 bis zum 4. März 2011 in die Vernehmlassung geschickt.⁴ Mit einem neuen Verfassungsartikel sollen Bund und Kan-

tone verpflichtet werden, die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit zu fördern. Der Entwurf für den neuen Verfassungsartikel beinhaltet einen Minderheitsantrag der Kommission, welcher die Schaffung einer Bundeskompetenz zur Harmonisierung der Alimentenbevorschussung vorsieht. Die SGK-N wird im September 2011 den Ergebnisbericht zur Vernehmlassung zur Kenntnis nehmen und darauf gestützt das weitere Vorgehen festlegen.

Neben den beiden Möglichkeiten zur Harmonisierung der Alimentenbevorschussung im Bundesrecht besteht als dritte Möglichkeit der Abschluss eines interkantonalen Abkommens. Die Kantone könnten ein Konkordat zur Alimentenbevorschussung verabschieden.

Unbestimmte gesetzliche Normen zur Inkassohilfe

Die Bestimmungen zur Hilfe bei der Vollstreckung des Anspruchs auf nahehelichen Unterhalt und auf Kindesunterhalt im ZGB sind sehr allgemein gehalten. Sie halten lediglich fest, dass die Inkassohilfe «in geeigneter Weise» und «in der Regel unentgeltlich» (Art. 131 Abs.1 ZGB) bzw. «unentgeltlich» (Art. 290 ZGB) zu leisten sei. Die Kantone begnügen sich in ihren Rechtsgrundlagen zumeist mit einer textgetreuen Wiederholung der bundesrechtlichen Bestimmung oder mit einem Verweis auf die rechtlichen Bestimmungen im ZGB, ohne dass die zu erbringende staatliche Hilfe durch kantonales Recht konkretisiert wird. Die fehlende Konkretisierung bereits auf der Ebene des Bundesrechts führt zu erheblichen Unsicherheiten bei der Auslegung der betreffenden Gesetzesartikel sowie zu einem äusserst unterschiedlichen Vollzug in den einzelnen Kantonen. Dadurch fehlen die Voraussetzungen, damit Unterhaltsansprüche von Kindern und Ehegatten in der ganzen Schweiz ausreichend gesichert werden können. In den folgenden Bereichen besteht Regelungsbedarf:

- **Leistungen:** Nach geltendem Recht sind die Leistungen der Inkassohilfe nicht klar umrissen. Die Hilfe an die UnterhaltsgläubigerInnen fällt in der Folge von Fall zu Fall sehr unterschiedlich aus.
- **Kosten:** Es gibt Leistungen, die von den Inkassobehörden in einigen Kantonen unentgeltlich erbracht werden, während andere Kantone deren Kosten auf die UnterhaltsgläubigerInnen überwälzen. Diese Ungleichbehandlung ist insbesondere in jenen Fällen stossend, in denen armutsbetroffene oder armutsgefährdete UnterhaltsgläubigerInnen wegen der Inkassokosten darauf verzichten, ihre Unterhaltsansprüche geltend zu machen. Namentlich die Übernahme der Verfahrenskosten und der Übersetzungskosten ist uneinheitlich geregelt. Ferner ist nicht verbindlich geregelt, in welchen Fällen die Inkassohilfe im Rahmen von Artikel 131

⁴ Vgl. www.admin.ch/ch/d/gg/pc/ind2010.html#EDI → Parlamentarische Initiative 07.419. Verfassungsbasis für eine umfassende Familienpolitik (Stand: 24.06.2011).

Absatz 1 ZGB unentgeltlich oder kostenpflichtig zu erbringen ist.

- **Anspruchsberechtigte:** Der Bundesgesetzgeber verpflichtet die Inkassobehörden, auch bei der Vollstreckung von Unterhaltsansprüchen, die im Rahmen von Eheschutz- oder Massnahmeverfahren⁵ festgelegt wurden, Hilfe zu leisten. Bei den Kantonen und zuständigen Inkassobehörden besteht indessen eine erhebliche Rechtsunsicherheit bezüglich der Anwendbarkeit des massgebenden Artikels im ZGB. Sie schlägt sich in kantonalen Erlassen, die im Widerspruch zum Bundesrecht stehen und der Ungleichbehandlung der einzelnen Fälle durch die Inkassobehörden nieder.
- **Qualität:** Die Qualität der Leistungen, welche die Inkassobehörden erbringen, hängt wesentlich davon ab, ob die zuständigen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter für diese Aufgabe genügend qualifiziert sind. In der Praxis zeigt sich, dass längst nicht alle Mitarbeitenden der Inkassobehörden in der Lage sind, das zur Verfügung stehende rechtliche Instrumentarium sachgerecht anzuwenden.
- **Zuständigkeit:** Gemäss Artikel 131 Absatz 1 bzw. Artikel 290 ZGB ist «die Vormundschaftsbehörde oder eine andere vom kantonalen Recht bezeichnete Stelle» für die Inkassohilfe zuständig. Insbesondere in den Kantonen, in denen die Zuständigkeit bei den Gemeinden liegt, haben kleinere Gemeinden Schwierigkeiten, aufgrund der geringen Fallzahlen das für den Vollzug erforderliche Fachwissen aufzubauen.

Im Bericht werden weitere Probleme behandelt, die im Zusammenhang mit den Rechten und Pflichten der Inkassobehörden sowie deren rechtlichem Instrumentarium auftreten. Dabei zeigt sich, dass die Inkassobehörden Schwierigkeiten haben, rechtzeitig auf ausbezahlte Vorsorgegelder von Personen mit Unterhaltsschulden zurückzugreifen. Die Inkassobehörden können veranlassen, dass das Gericht eine Unterhaltsschuldnerin oder einen Unterhaltsschuldner verpflichtet, angemessene Sicherheit für künftige Unterhaltsbeiträge zu leisten. Hinsichtlich rückständiger Unterhaltsforderungen können sie ein Arrestbegehren stellen. Bei Personen mit Unterhaltsschulden, welche die Schweiz endgültig verlassen wollen und aus diesem Grund ein Gesuch um Auszahlung ihres Vorsorgeguthabens stellen, greifen diese Massnahmen nicht. *Bevor* ein Gesuch für eine Barauszahlung vorliegt und die Bedingungen dafür erfüllt sind, können die Inkassobehörden nicht auf Ansprüche aus Vorsorge- und Freizügigkeitsleistungen zurückgreifen: Die Vorsorgegelder stellen kein Privatvermögen dar und sind dadurch nicht pfändbar. *Nachdem* die unterhaltspflichtige Person endgültig ins Ausland abgereist ist und Vorsorgegelder bar ausgezahlt worden sind, zeitigt die richterliche Anordnung von Sicherheitsleistungen für künftige Unterhaltszahlungen

oder das Arrestbegehren wegen rückständiger Unterhaltsforderungen keine Wirkung mehr.

Rechtliche Möglichkeiten zur Harmonisierung der Inkassohilfe

Gemäss Artikel 122 Absatz 1 BV ist die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Zivilrechts Sache des Bundes. Die massgeblichen Bestimmungen zur Inkassohilfe sind im ZGB verankert. Der Bundesgesetzgeber ist somit befugt, die einer Harmonisierung der Inkassohilfe dienlichen Konkretisierungen und Änderungen im ZGB vorzunehmen. Die im Bericht abgehandelten Probleme in der Inkassohilfe beschlagen weitere Rechtsgebiete, so das Zivilprozessrecht, das Strafrecht, das Sozialversicherungsrecht und die berufliche Vorsorge. In all diesen Sachbereichen verfügt der Bund über umfassende Rechtsetzungskompetenzen. Für die Harmonisierung der Inkassohilfe ist der Bund somit gestützt auf die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung befugt, die notwendigen neuen gesetzlichen Grundlagen zu schaffen und die notwendigen Änderungen des geltenden Rechts vorzunehmen.

Als weitere Möglichkeit kommt ein Konkordat der Kantone in Betracht. Da die Kantone gemäss Artikel 131 Absatz 1 und 290 ZGB mit dem Vollzug der Hilfe bei der Vollstreckung des Anspruchs auf nachehelichen Unterhalt und auf Kindesunterhalt betraut sind, könnten sie im Rahmen eines solchen interkantonalen Abkommens auf die Harmonisierung der Inkassohilfe hinwirken.

Massnahmen des Bundesrats

Der Bundesrat zieht auf der Basis der Problemanalyse zur Alimentenhilfe folgende, generelle Schlussfolgerungen:

Er erachtet die Optimierung der Inkassohilfe und der Alimentenbevorschussung als sozialpolitische Instrumente zur Sicherung von Unterhaltsleistungen grundsätzlich als sinnvoll. Das Ziel des Bundesgesetzgebers, die Un-

⁵ Eheschutzverfahren und Massnahmeverfahren zielen auf die Festsetzung von richterlichen Massnahmen ab, welche die Pflichten der Ehegatten unter sich oder gegenüber ihren Kindern betreffen, unter anderem auch die Regelung der Unterhaltszahlungen. Im Familienrecht sind solche Massnahmen in folgenden Artikeln vorgesehen:
 Art. 173 ZGB: Eheschutzmassnahmen. Es handelt sich um Massnahmen zum Schutze der Ehegatten während des Zusammenlebens.
 Art. 176 ZGB: Eheschutzmassnahmen bei berechtigter Aufhebung des gemeinsamen Haushaltes.
 Art. 118 Abs. 2 ZGB: Massnahmen bei gerichtlicher Ehetrennung gemäss den Regeln über die Eheschutzmassnahmen (Verweis auf Art. 173 über die Eheschutzmassnahmen).
 Art. 177 ZGB: Richterliche Anweisung an den Drittschuldner.
 Art. 178 ZGB: Richterliche Beschränkung der Verfügungsbefugnis über bestimmte Vermögenswerte zum Schutz des Vermögens des anderen Ehegatten.

terhaltsansprüche von Kindern und Ehegatten mittels der Alimentenhilfe zu sichern, wird in den Kantonen nur teilweise erreicht. Besonders problematisch ist die Situation für die UnterhaltsgläubigerInnen, die in armutsbetroffenen oder armutsgefährdeten Einelternhaushalten leben. Die Alimentenhilfe ist in verschiedener Hinsicht verbesserungsbedürftig. Mängel sind sowohl in der Alimentenbevorschussung als auch in der Inkassohilfe festzustellen.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die Mängel in der *Alimentenbevorschussung* behoben werden sollten und eine Harmonisierung angezeigt ist. Rechtlich bestehen aus der Sicht des Bundesrats zwei Möglichkeiten, um dieses Ziel zu erreichen:

- (A) Die Schaffung einer kompetenzbegründenden Bestimmung in der Bundesverfassung und der Erlass eines Bundesgesetzes zur Alimentenbevorschussung, welches sich auf die neue Verfassungsnorm abstützt.
- (B) Der Abschluss eines interkantonalen Konkordats zur Alimentenbevorschussung.

Der Bundesrat wird sich in Kenntnis der Vernehmlassungsergebnisse zur parlamentarischen Initiative «Verfassungsbasis für eine umfassende Familienpolitik» (07.419) und unter Berücksichtigung der Entscheide der zuständigen parlamentarischen Kommission zur Frage der Zuständigkeit für eine Harmonisierung äussern.

Der Bundesrat ist bereit, dem Parlament für die Verbesserung und Vereinheitlichung der *Inkassohilfe* die notwendigen Konkretisierungen und Klarstellungen im ZGB und im Sozialversicherungsrecht zu unterbreiten. Bezüglich der im ZGB geregelten Hilfe bei der Vollstreckung des Anspruchs auf nahehelichen Unterhalt und Kindesunterhalt sieht der Bundesrat folgende Massnahmen vor:

- Der Bundesrat legt fest, *welche Leistungen zwingend Bestandteil der unentgeltlichen Inkassohilfe* sind und dass die Kantone geeignete Massnahmen zur Gewähr-

leistung einer qualitativ hinreichenden Inkassohilfe zu treffen haben.

- Es ist zu prüfen, wie sichergestellt werden kann, dass die Inkassobehörden bei der Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen, welche im Rahmen von *Eheschutz- oder Massnahmeverfahren* festgelegt wurden, Hilfe leisten müssen.
- Es ist zu prüfen, ob alle Kantone verpflichtet werden könnten, die *Zuständigkeit für die Inkassohilfe* einer Fachbehörde zu übertragen.

Damit die Inkassobehörden die ausbezahlten Vorsorgegelder von Personen mit Unterhaltsschulden rechtzeitig sichern können, hat der Bundesrat folgende Massnahmen beschlossen:

1. Es ist eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, welche die Vorsorge- und Freizügigkeitseinrichtungen verpflichtet, die Inkassobehörde über den Eingang von Auszahlungsgesuchen jener Versicherten zu informieren, bei denen die Inkassobehörde dies aufgrund bestehender Unterhaltsschulden verlangt hat.
2. Im Freizügigkeitsgesetz ist eine neue Bestimmung zu verankern, welche die Einrichtungen verpflichtet, bei der Übertragung eines Guthabens an eine andere Einrichtung das Auskunftsbegleichen der Inkassobehörde an die neue Einrichtung weiterzuleiten.

Der Bundesrat hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement und das Eidgenössische Departement des Innern mit der Umsetzung dieser Massnahmen beauftragt.

Anna Liechti, lic. phil., wissenschaftliche Mitarbeiterin,
Bereich Familienfragen, Bundesamt für Sozialversicherungen.
E-Mail: anna.liechti@bsv.admin.ch

Was heisst Alimentenhilfe – was beinhaltet sie – für wen ist sie?

Die Alimentenhilfe gliedert sich auf in zwei Aufgabebereiche: Die Inkassohilfe und die Alimentenbevorschussung (ALBV). In politischen Kreisen und verbreitet auch auf Kantons- und Gemeindeebene ist oft nur der Begriff Alimentenbevorschussung geläufig, und zwar hauptsächlich als Kostenfaktor. Kaum gesprochen wird jedoch vom eigentlich wichtigeren Bereich, nämlich dem Alimenteninkasso. Beide Bereiche fristen vielerorts noch immer ein Aschenbrödeldein.



Rose Nigg
Schweizerischer Verband für Alimentenfachleute SVA

Bei der Alimentenhilfe handelt es sich um ein sozialpolitisches Instrument, das zwar im Schweiz. Zivilgesetzbuch in den Art. 131, 290 und 293 ZGB als gesetzliche Aufgabe definiert und von den Kantonen insbesondere in Bezug auf die Bevorschussung auch in unterschiedlichster Art und Weise eingerichtet wurde.

Bezüglich der Inkassohilfe aber wurden in den kantonalen Gesetzen meist nur die ZGB Gesetzestexte übernommen, ohne die Aufgaben im Detail zu benennen. Grundsätzlich handelt es sich dabei um die Vollstreckung gerichtlich oder vertraglich festgelegter Unterhaltsbeiträge für unmündige und mündige Kinder sowie die Inkassohilfe für Unterhaltsbeiträge für Erwachsene, deren Beiträge vom Pflichtigen nicht, nicht vollumfänglich und/oder nicht regelmässig bezahlt werden. Dabei kann maximal nur der im Unterhaltstitel festgelegte Betrag bevorschusst oder eingetrieben werden. Keine Kompetenz haben die Alimentenhilfestellen aber für Änderungen und /oder Neufestsetzungen von Unterhaltsbeiträgen z.B. ab Mündigkeit.

Unterschiedliche rechtliche Verfahren

Zur Durchsetzung des Unterhaltsanspruchs können die Inkassostellen unterschiedliche rechtliche Verfahren einleiten. Diese kommen sowohl bei der Eintreibung bevorschusster Alimente als auch beim Inkasso nicht bevorschusster Unterhaltsbeiträge sowie weiterer möglicher Leistungen zur Anwendung. Zusammenfassend kann festgehalten werden: Eine Alimentenbevorschussung geht immer mit der Inkassohilfe einher, die Inkassohilfe kann indessen auch ohne eine Bevorschussung erfolgen.

Die ALBV und die Inkassohilfe beeinflussen sich gegenseitig. Je erfolgreicher die Inkassohilfe ist, desto weniger Alimente müssen bevorschusst werden. Das heisst: Je häufiger es den zuständigen Inkassostellen gelingt, die geschuldeten Unterhaltsbeiträge einzutreiben und die unterhaltspflichtige Person zu veranlassen, dass sie ihre Unterhaltspflicht wieder vollumfänglich wahrnimmt, umso weniger Geld muss die öffentliche Hand für die ALBV aufwenden. Gleichzeitig ist davon auszugehen, dass der Erfolg der Inkassohilfe nicht unwesentlich davon abhängt, mit welchen finanziellen und personellen Ressourcen die öffentliche Hand die Inkassostellen ausstattet.

Beitrag zur Existenzsicherung

Der gesetzliche Auftrag zur Alimentenhilfe beinhaltet das Ziel, einen Beitrag zur Existenzsicherung von Teilfamilien mit Kindern und zur Verminderung des Armutrisikos mit all seinen negativen Folgeerscheinungen zu leisten. Von allen Seiten wird deshalb – ausgesprochen und unausgesprochen – erwartet, die Schuldner im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten bestmöglich und vollständig in die Pflicht zu nehmen und zu belangen. Die Gesuchstellenden und ihre Kinder erwarten die rasche und rechtlich korrekte Anspruchsberechnung und Auszahlung der bevorschussten Alimente. Gemeinden verlangen eine höhere Rücklaufquote bei den bevorschussten Beiträgen, um die Soziallasten zu senken. Die Schuldner ihrerseits wollen, dass bei der Einforderung auf ihre aktuelle Situation Rücksicht genommen wird.

Mehrheitlich reichen heute die zur Verfügung stehenden Kapazitäten oftmals nicht aus, um die erwartete Leistung und Qualität zu erbringen. Ungenügende personelle Ressourcen führen zu Kollisionen dieser unterschiedlichen Erwartungen. Mitarbeitende und Vorgesetzte

te haben die Erwartung, in Gewährleistung des Gleichbehandlungsgrundsatzes die Aufträge fachlich, rechtlich, methodisch und sozial kompetent auszuführen.¹ Mitarbeitende erwarten von ihren Vorgesetzten die Zuteilung bewältigbarer Aufgabenpensen und Unterstützung. Der Arbeitgeber und die Gemeinden fordern eine optimale und effiziente Gestaltung der Betriebsabläufe.

Können diese Erwartungen und damit der gesetzliche Auftrag mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen nur unzureichend erfüllt werden, stellt dies nicht nur eine Gefahr für das Bestehende dar, sondern der öffentlichen Hand und den Gläubigern, Gemeinden und Privaten, gehen letztlich auch Mittel verloren, was bei ausreichender personeller Dotierung verhindert werden könnte.

Unter diesen Voraussetzungen unterstützt der SVA die Ausführungen des Bundesrats im Harmonisierungsbericht vom 4. Mai 2011 und erachtet die zu treffenden Massnahmen in der Alimentenhilfe als zwingend.

Probleme in der Inkassohilfe

• Standardisierung der Leistungen

Die Leistungen, welche von den Inkassostellen zwingend zu erbringen sind, müssen im Rahmen eines verbindlichen Leistungskatalogs gesetzlich konkretisiert werden.

• Übernahme der Verfahrenskosten

Es muss gesetzlich geregelt werden, welche Verfahrenskosten zwingend durch die Inkassostellen zu übernehmen sind, und zwar in Übereinstimmung mit den Grundsätzen des neuen Haager Unterhaltsübereinkommens.

• Übernahme Übersetzungskosten

Es muss gesetzlich festgehalten werden, dass die Hilfe bei der Vollstreckung des Anspruchs auf Kindes- und nachehelichen Unterhalt die Übernahme der Kosten für Übersetzungen, welche für deren Durchsetzung im In- oder Ausland nötig sind, beinhalten.

• Hilfe für anspruchsberechtigte Ehegatten

Es muss gesetzlich festgehalten werden, dass auch für Ansprüche, die im Rahmen von Eheschutz- oder Massnahmeverfahren festgesetzt wurden, Inkassohilfe zu leisten ist.

• Kosten der Inkassohilfe für Ehegatten und nachehelichen Unterhalt

Es muss gesetzlich konkretisiert werden, unter welchen Voraussetzungen die Hilfe bei der Vollstreckung des Anspruchs auf Ehegatten- und nachehelichen Unterhalt unentgeltlich respektive kostenpflichtig zu erbringen ist.

• Rechte der Inkassobehörden in Zivilverfahren

Es muss gesetzlich festgelegt werden, dass die Inkassostellen auch nach der neuen Schweizerischen Zivilprozessordnung (ZPO) als Vertreter von Unterhaltsberechtigten in Zivilverfahren zugelassen werden.

• Bestrafung der Vernachlässigung von Unterhaltspflichten

Art. 217 Abs. 1 StGB muss dahin verschärft werden, dass «Wer seine familienrechtlichen Unterhalts- oder Unterstützungspflichten nicht erfüllt, obschon er über die Mittel dazu verfügt oder verfügen könnte, auf Antrag, mit Freiheitsstrafe bis zu 3 Jahren bestraft wird.» Vernachlässigung von Unterhaltspflichten sollte auch in der Schweiz nicht mehr länger als Kavaliersdelikt angesehen werden.

• Antragsrecht der Inkassostellen im Strafrecht

Der zweite Satz von Art. 217 Absatz 2 StGB muss gestrichen werden.

• Unterstützungspflicht der Inkassostellen gegenüber mündigen Kindern in Ausbildung

Es muss gesetzlich festgelegt werden, dass die Inkassostellen mündigen Kindern in Ausbildung ohne Rechtstitel bei der Organisation eines solchen behilflich sein müssen.

• Aufenthaltserforschung von Unterhaltspflichtigen

Den Inkassostellen muss – nicht zuletzt zur Entlastung der Untersuchungsbehörden – die Möglichkeit gegeben werden, Unterhaltspflichtige mit unbekanntem Aufenthalt im RIPOL zur Aufenthaltserforschung aus schreiben zu können.

• Drittauszahlung von Kinderrenten aus BVG

Das Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invaliden-Vorsorge (BVG) muss dahingehend revidiert werden, dass die Auszahlung von BVG-Kinderrenten an die gesetzliche Vertretung des unmündigen Kindes bzw. an mündige Kinder in Ausbildung auf Antrag hin direkt ausbezahlt werden können.

• Sicherung von Guthaben der beruflichen Vorsorge

Es ist eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, welche die Vorsorge- und Freizügigkeitseinrichtungen verpflichtet, die Inkassostellen über den Eingang von Auszahlungsgesuchen von Versicherten mit Unterhaltsschulden sofort zu informieren.

• Verwendung vom Schuldner eingehende Zahlungen

Es muss gesetzlich festgelegt und genau definiert werden, wie eingehende Zahlungen auf die fälligen bevorschussten und nicht bevorschussten Forderungen anzurechnen sind.

• Professionalisierung (Qualität) und Zuständigkeit in der Inkassohilfe

Die Kantone werden verpflichtet, Massnahmen zur Gewährleistung einer qualitativ hochstehenden Inkassohilfe zu treffen. Der SVA unterstützt diese Massnahmen auch weiterhin mit einem reichhaltigen

¹ Professionelle Handlungskompetenz der Fachleute Alimentenhilfe, Häfeli, Dez. 2005.

und aktuellen Angebot an Fachausbildung bzw. Weiterbildung, so unter anderem in Koordination mit der ZHAW Dep. Soziale Arbeit.

Die Zuständigkeit für die Inkassohilfe ist in allen Kantonen einer regionalen oder kantonalen Fachbehörde zu übertragen.

- **Probleme in der Alimentenbevorschussung**

Aus Sicht des SVA besteht ein grosses und dringendes Bedürfnis, zumindest die Bevorschussung von Kinderalimenten bezüglich dem maximal zu bevorschus-

senden Betrag pro Kind und Monat, der maximalen Dauer der Bevorschussung sowie dem Anspruch auf eine Teilbevorschussung in allen Kantonen einheitlich zu regeln.

Rose Nigg, Alimentenfachfrau, Präsidentin Schweizerischer Verband für Alimentenfachleute SVA.
E-Mail: rose.nigg@bluewin.ch

Alimentenhilfe gegen Armut

Für Kinder ist die Trennung der Eltern ein bedeutendes Armutsrisiko. Dennoch war die elterliche Unterhaltspflicht bis vor kurzem kaum ein öffentliches Thema. Der Bericht des Bundesrats zur Alimentenhilfe deutet ein Umdenken an. Er zeigt auf, dass ein wirkungsvolles Inkasso grundlegend ist für eine Alimentenhilfe, die ihren vollen Beitrag gegen Armut leistet. Nicht zuletzt ist dies ein Signal, dass die Vernachlässigung der Unterhaltspflicht kein Kavaliersdelikt ist.



Anna Hausherr

Schweizerischer Verband alleinerziehender Mütter und Väter SVAMV

Der Anspruch des Kindes auf ausreichenden Unterhalt ist ein Menschenrecht: Die UNO-Konvention über die Rechte des Kindes (KRK) verpflichtet die Vertragsstaaten, das Recht jedes Kindes auf einen Lebensstandard anzuerkennen, der für seine körperliche, geistige, seelische, sittliche und soziale Entwicklung angemessen ist (Art.27 KRK). Für den Unterhalt der Kinder sind in erster Linie die Eltern verantwortlich. Wohnen sie nicht zusammen, haben die Kinder nach Schweizer Recht An-

spruch auf Alimente der getrennt lebenden Elternperson. Die KRK bestimmt, dass die Vertragsstaaten die Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen des Kindes im In- und Ausland sicherstellen müssen (Art.27 Abs.4 KRK). Aus dem Bericht des Bundesrats zur Alimentenhilfe geht nun hervor, dass die Schweiz dieser Verpflichtung nur mangelhaft nachkommt.

Einelternfamilien und Armut

2009 zählte die Statistik 254 700 Kinder in 182 800 Familien, deren Eltern nicht zusammen leben. Zwar üben 40 Prozent der getrennt lebenden Eltern die elterliche Entscheidungsbefugnis (Sorge) gemeinsam aus¹, aber nur 16 Prozent der geschiedenen Mütter und Väter mit gemeinsamer Sorge teilen auch die Betreuung. Insgesamt machen nur 6 Prozent der geschiedenen Eltern bei der Kinderbetreuung halbe-halbe. 86 Prozent der Alleinerziehenden sind Mütter, 8 Prozent Väter²: Eine Folge der bereits in der Paarfamilie vorherrschenden Aufgabenteilung zwischen den Geschlechtern.

Studien und Statistiken zeigen regelmässig, dass Alleinerziehende und ihre Kinder besonders von Armut bedroht sind. Über die Hälfte der unter 18-Jährigen in der Sozialhilfe lebten 2009 in einer Einelternfamilie.³ Die gängige Erklärung, Notlagen nach der Trennung seien darauf zurückzuführen, dass ein Einkommen für zwei Haushalte reichen müsse, greift jedoch zu kurz: Gemäss Bundesamt für Statistik sind alleinerziehende Mütter doppelt so häufig voll berufstätig wie Mütter in Paarfamilien (31 Prozent gegenüber 15 Prozent). 41 Prozent der Alleinerziehenden arbeiten mit einem Teilpensum von über 50 Prozent, bei den Paar-Müttern sind es 28 Prozent. Die Zahlen zeigen, dass die Löhne vieler Alleinerziehender zu niedrig sind und die Unterhaltszahlungen zu gering, um dies auszugleichen und Armut zu verhindern.

Getrennt lebende Väter tun sich oft schwer mit dem Unterhalt ihrer Kinder. Caritas Schweiz schätzt, dass über ein Fünftel ihren Kindern die Alimente nicht, nur teilweise oder nicht rechtzeitig zahlt.⁴ Decurtins und Meyer⁵ stellen bei geschiedenen Männern eine grosse Diskrepanz zwischen ihrer finanziellen Lage⁶ und ihrer diesbezüglichen Selbsteinschätzung fest. Einen möglichen Grund sehen sie in nicht akzeptierten Alimentenzahlungen, die in Konfliktsituationen – ungeachtet der eigenen finanziellen Lage – Ärger und Verbitterung auslösen.

Wirkungsvolle Inkassohilfe ist zentral

Um das Recht auf Unterhaltsbeiträge besser zu schützen, wurde 1978 mit dem revidierten Kindesrecht die Alimentenhilfe in Kraft gesetzt. «Diese Reform bedeutet eine doppelte Neuorientierung» schrieb 1986 Pierre Gilliland,⁷ damals Professor für Sozialpolitik

1 Bundesamt für Statistik.

2 Andrea Büchler, Heidi Simoni (Hrsg.): Kinder und Scheidung. Der Einfluss der Rechtspraxis auf familiäre Übergänge. NFP 52. Rüegger-Verlag, 2009.

3 Statistischer Sozialbericht Schweiz 2011. Bundesamt für Statistik.

4 Stefanie Arnold, Carlo Knöpfel: Alleinerziehende zwischen Kinderkrippe, Arbeitsplatz und Sozialamt. Diskussionspapier 18, Caritas-Verlag, 2007.

5 Lu Decurtins, Peter C. Meyer (Hrsg.), 2001: Entschieden geschieden. Was Trennung und Scheidung für Väter bedeuten. Rüegger, Zürich.

6 Gemäss der nationalen Armutsstudie (Leu et al., 1997: Lebensqualität und Armut in der Schweiz. Haupt, Bern 1997) gehören geschiedene Männer zu den Bevölkerungsgruppen, die über weit überdurchschnittliche Einkommen verfügen.

7 Pierre Gilliland, 1986. Alimente: Inkasso, Bevorschussung und Sozialpolitik. In: Getrennte Eltern bleiben Eltern. Pro Juventute Zeitschrift für Jugend, Familie und Gesellschaft 2-86.

an der Universität Lausanne. «Die juristisch erfasste Nichtbefolgung von Verpflichtungen stört die öffentliche Ordnung; im weiteren stellen Kinder, die nicht regelmässig auf Alimente zählen können, ein schmerzliches soziales Problem dar, denn sie leben in einer materiell ungewissen Zukunft und auch im Gefühl des Verlassenseins von Seiten des Schuldners.»

In seinem Bericht kommt der Bundesrat zum Schluss, dass die Alimentenhilfe das Ziel des Bundesgesetzgebers, Unterhaltsansprüche zu sichern, in den Kantonen nur teilweise erreicht. Besonders wertvoll im Hinblick auf die Verhinderung von Armut sind die fundierte Analyse der bestehenden Schwierigkeiten und die daraus abgeleiteten Lösungsmöglichkeiten.

Das gilt ganz besonders für die Inkassohilfe. Der Bericht stellt gravierende Mängel bei den gesetzlichen Vorgaben über die zu erbringenden Leistungen und bei der Qualifikation der durchführenden Behörden fest, welche die Wirksamkeit des Inkassos in Frage stellen. Das kann aber weder im Interesse der Unterhaltsberechtigten noch des Gemeinwesens sein. Es ist deshalb dringend, die vorgeschlagenen Massnahmen zu realisieren. Ebenfalls sehr zu begrüssen sind die Vorschläge, die zum Ziel haben, Kinderalimente bis zum Ende der Ausbildung zu sichern.

Der Bericht beschreibt die Inkassohilfe als komplexe Querschnittsaufgabe, die umfangreiche Kenntnisse in zahlreichen unterschiedlichen Rechts- und anderen Bereichen, Methoden- und Sozialkompetenz erfordert. Der professionelle Vollzug der Inkassohilfe durch Fachbehörden ist deshalb entscheidend für ihre Wirksamkeit. Auch ein Katalog aller für die Einbringung von Unterhaltsbeiträgen zur Verfügung stehenden Instrumente im Gesetz ist nötig, und es muss sichergestellt werden, dass Betroffene nicht wegen Verfahrens- und Übersetzungskosten auf die Geltendmachung von Unterhaltsbeiträgen verzichten müssen. Ebenfalls unabdingbar sind die vorgeschlagenen Massnahmen für die Erforschung des Aufenthalts von UnterhaltsschuldnerInnen und die Sicherung von Guthaben der beruflichen Vorsorge.

Im Bereich der Alimentenbevorschussung zeigt der Bericht auf, welche Regelungen der Absicht des Gesetzgebers entsprechen, die Unterhaltsbeiträge zu sichern. Dazu zählt in erster Linie die Gewährung von Vorschüssen, die sich ausschliesslich am Unterhaltsanspruch des Kindes orientiert. Die meisten Kantone bevorschussen Alimente jedoch in Abhängigkeit von Einkommen und Vermögen der Alleinerziehenden.

Fazit und weiterer Handlungsbedarf

Die Analyse der Alimentenbevorschussung führt deutlich vor Augen, dass die Regelungen der bedarfsabhängigen Bevorschussung kompliziert sind. Auf der einen Seite führt die Bedarfsabhängigkeit zudem unweigerlich

zu einer regelmässigen Überprüfung der Bezugsberechtigung, die für die Behörden, aber auch für die mehrfach belasteten Alleinerziehenden aufwändig ist. Auf der anderen Seite gefährden die aufgezeigten Mängel der Inkassohilfe auch das erfolgreiche Inkasso der Alimentenvorschüsse. Ein effektives, kompetentes Inkasso ist deshalb im Interesse der öffentlichen Hand. Es erhöht gleichzeitig die Akzeptanz bedarfsunabhängiger Vorschüsse und ebnet den Weg zu einer als Rechtsschutz ausgestalteten Alimentenbevorschussung, die sich am Anspruch der Berechtigten ausrichtet.

Eine wirkungsvolle Inkassohilfe erscheint so als Dreh- und Angelpunkt einer Alimentenhilfe, welche die durch fehlende Unterhaltszahlungen verursachten Armutsprobleme der Einelternfamilien beheben oder mildern kann. Es ist deshalb erfreulich, dass der Bundesrat bereits Massnahmen zur Beseitigung der Mängel in Auftrag gegeben hat, und dass fast alle kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren diese grundsätzlich gutheissen.

Der Bericht des Bundesrats zeigt aber auch die Grenzen der Alimentenhilfe auf: Heute ist nicht der Bedarf des Kindes für die Festlegung der Alimente massgebend, sondern die Leistungsfähigkeit der getrennt lebenden Elternperson, deren Existenzminimum das Bundesgericht schützt. Werden keine oder ungenügende Unterhaltsbeiträge gesprochen, bietet die Alimentenhilfe keine oder zu wenig Unterstützung.

Doch die Sorge für den Lebensunterhalt des Kindes gehört untrennbar zur elterlichen Verantwortung. Im Interesse des Kindes muss jede Elternperson ihre Unterhaltspflicht wahrnehmen und Unterstützung erhalten, wenn sie dazu nicht in der Lage ist. Dass erstmals Massnahmen zur Verbesserung der Inkassohilfe in Angriff genommen werden, deutet diesbezüglich auf ein Umdenken hin und lässt auf weitere Verbesserungen für die Kinder hoffen.

Ein Mindestunterhaltsbeitrag, der jedem Kind getrennt lebender Eltern zusteht, würde die Lage der Kinder entscheidend verbessern. Sie hätten dadurch die Möglichkeit, Alimentenvorschüsse in der entsprechenden Höhe zu erhalten. Der Schweizerische Verband alleinerziehender Mütter und Väter verlangt deshalb, dass umgehend ein der einfachen Waisenrente entsprechender Mindestunterhaltsbeitrag ins Bundesrecht eingeführt wird. Ausserdem muss die Alimentenbevorschussung Kindern Überbrückungshilfe gewähren, für die noch kein Unterhaltstitel besteht.

Anna Hausherr, lic. phil., Psychologin FSP, Zentralsekretärin
des Schweizerischen Verbands alleinerziehender Mütter und Väter
SVAMV.
E-Mail: a.hausherr@svamv.ch

Gleiche Unterhaltsbeiträge für Zoé, Luca und Moritz

Endlich verfügen wir über einen detaillierten Bericht zur Alimentenhilfe in der Schweiz. Er bietet eine ausgezeichnete Grundlage für die sozialpolitische Diskussion zur Verbesserung der Sicherung der Alimente im Fall von säumigen Unterhaltspflichtigen. Die SKOS hat schon im Jahr 2003 mit der Studie zur Existenzsicherung im Föderalismus auf die gravierenden interkantonalen Unterschiede bei dieser Leistung hingewiesen und plädiert seither für eine Vereinheitlichung der Alimentenbevorschussung auf Bundesebene.



Caroline Knupfer
Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SKOS

Unterhaltsbeiträge je nach Wohnort

Zoé wohnt in Neuenburg, Luca in Bellinzona und Moritz in St.Gallen. Sie sind alle sechs Jahre alt und leben mit ihren Müttern zusammen. Vor zwei Jahren haben sich die Eltern scheiden lassen. Weil die Väter die Kinderalimente nicht bezahlten, gerieten die alleinerziehenden Mütter in finanzielle Not. Ihr tiefes Einkommen von 30000 Franken im Jahr erlaubt ihnen jedoch, Alimentenbevorschussung zu beziehen. Nur variiert der Betrag, den die drei Kantone zur Bevorschussung des Kinderunterhaltsbeitrags gewähren, in hohem Mass. Gemäss dem neuenburgischen Gesetz über die Alimentenhilfe erhält

Zoé nämlich gerade einmal 450 Franken Alimentenbevorschussung, obschon im Scheidungsurteil vereinbart wurde, dass der Vater 900 Franken pro Monat für den Kinderunterhalt bezahlen muss. Moritz hat es besser, denn in St.Gallen werden Alimente wie in 14 anderen Kantonen bis zur einfachen maximalen Waisenrente von 928 Franken bevorschusst. Folglich bevorschusst ihm der Staat den gesamten Betrag, der im Scheidungsurteil vereinbart wurde. In Bellinzona erhält Luca 700 Franken Alimentenbevorschussung. Obschon auch der Kanton Tessin eine relativ tiefe maximale Bevorschussungslimite kennt, zeichnet sich dieser Kanton, ebenso wie der Kanton Bern, durch die Besonderheit aus, dass er jedem Kind ein Recht auf Alimentenbevorschussung gewährt. Dieses Recht ist unabhängig vom Einkommen der unterhaltsberechtigten Person. Alimentenbevorschussung gibt es also auch, wenn die Mutter ein Managerineinkommen hat. Im Tessin ist dieses Recht jedoch auf maximal fünf Jahre beschränkt.

Evidenzbasierte Sozialpolitik

Der vom Bund publizierte Bericht zur Harmonisierung der Alimentenbevorschussung und der Inkassohilfe präsentiert eine äusserst wertvolle Übersicht über die Entwicklung, Ausgestaltung und Ziele der Alimentenhilfe in der Schweiz. Hohe Anerkennung zollt überdies für die nuancierte Herausarbeitung der Mängel der Leistung. Die sauber dokumentierte Vielfalt der kantonalen Leistungssysteme bestätigt und vertieft die enormen interkantonalen Unterschiede bei der Alimentenbevorschussung, welche die SKOS teilweise bereits in ihrer Föderalismusstudie aus dem Jahr 2003¹ aufgezeigt und 2007 im Rahmen weiterer Studien² bestätigt hat. Die heutige Gesamtsicht über die kantonalen Auslegungen des Artikels 293 ZGB ist von grossem Nutzen für die kommende sozialpolitische Debatte zur Verbesserung der Alimentenhilfe.

Der Bericht zeigt auf beeindruckende Art und Weise, dass das Ziel des Bundesgesetzgebers, die Unterhaltsansprüche von Kindern und Ehegatten mittels Alimentenhilfe zu sichern, in den Kantonen nur teilweise erreicht wird. Der Bund und die SODK sind sich in ihrer Einschätzung einig, dass die aktuellen Mängel der Alimentenhilfe zu beheben sind. Es ist äusserst begrüssenswert, dass es heute, basierend auf diesem Bericht, zum ersten Mal möglich ist, eine evidenzbasierte politische Diskussion zur Verbesserung der Alimentenhilfe führen zu können, und dass der Reformbedarf allseits anerkannt wird.

¹ Wyss Kurt, Knupfer Caroline (2003): Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz. Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, Bern.

² Z.B. Knupfer Caroline, Bieri Oliver (2007): Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz. Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, Bern.

Die kantonalen Gesetze über die Alimentenbevorschussung und das -inkasso schützen Kinder und allein-erziehende Eltern ganz unterschiedlich vor Armut. Wer durch die Maschen der Alimentenbevorschussung fällt, muss häufig Sozialhilfe beanspruchen. Ausserdem sind die Alimente oftmals so tief, dass die Sozialhilfe ergänzend intervenieren muss. Die kantonalen Unterschiede diesbezüglich sind enorm. Es lässt sich nicht rechtfertigen, weshalb Kinder in Neuenburg eher auf Sozialhilfe angewiesen sind, wenn der unterhaltspflichtige Elternteil die Alimente nicht bezahlt, als in St.Gallen. Diese Ungerechtigkeiten illustrieren die Grenzen des Föderalismus, denn die Kantonskompetenz hat bei dieser Leistung keineswegs zu konvergierenden Lösungen geführt und nur sehr beschränkt den Wettbewerb der guten Praktiken unter den Kantonen begünstigt.

Bundesgesetz gewährt grösste Rechtsgleichheit

Die SKOS fordert seit mehreren Jahren eine Harmonisierung der Alimentenbevorschussung. In ihrer Strategie zur Halbierung der Armut bis im Jahr 2020³ sieht sie in der Schaffung eines Bundesgesetzes über die Alimentenbevorschussung einen wichtigen Beitrag zur Linderung der Armut von Familien und Kindern und lädt Bundesrat und Parlament zum Handeln ein. Ein nationales Gesetz über die Alimentenbevorschussung wäre aus Gerechtigkeitsgründen die beste Lösung. Wir wissen dank der durch die SODK durchgeführten Konsultation bei den kantonalen Sozialdirektionen, dass die Kantone einer Bundesgesetzgebung grundsätzlich positiv gegenüber stehen. Diese Zielsetzung verfolgt auch die im Jahr 2009 vom Kanton Zürich eingereichte Standesinitiative, welche den Erlass eines Gesetzes über die Alimentenbevorschussung und das Alimenteninkasso durch den Bund verlangt.⁴ Ausserdem sind die Vorarbeiten gemacht und Ideen für die Schaffung eines entsprechenden Verfassungsartikels⁵ vorhanden.

Eine Konkordatslösung, ebenso wie ein Bundesrahmengesetz, bietet eine schwache Alternative zu einem Bundesgesetz. Dadurch könnten die interkantonalen Disparitäten nur bedingt beseitigt werden. Die heutigen Rechtsungleichheiten riskieren auf alle Fälle auch bei einem Konkordat fortzubestehen. Konkordate sind interkantonale Vereinbarungen mit oftmals komplizierten Strukturen und hohem Koordinationsaufwand. Ausserdem bergen sie stets die Gefahr, dass sie von den Kantonen als Auswahlkatalog empfunden werden, was sich in teilweisen Ratifizierungen niederschlägt. Dennoch erfordert eine Konkordatslösung immer Gesetzesrevisionen auf kantonalen Ebene. Der effektive Mehrwert eines Konkordats ist oftmals beschränkt. Nicht zu unterschätzen ist bei Konkordatslösungen ausserdem der Verwaltungsaufwand, die Besetzung verschiedenster Organe

bis hin zu Schlichtungskommissionen im Fall unklarer Interpretation einzelner Bestimmungen durch die Ratifizierungskantone.

Kontinuität oder totale Neukonzeption

Der Bundesrat bleibt vage in Bezug auf den konkreten Inhalt eines Bundesgesetzes oder eines Konkordats über die Alimentenbevorschussung. Grundsätzlich wird heute implizit davon ausgegangen, dass am aktuellen Prinzip der Alimentenbevorschussung als monetär begrenzte finanzielle Hilfe festzuhalten ist. Überdies zeichnet sich auch eine Tendenz ab, die Unterhaltsbeiträge nur in Bedarfssituationen des unterhaltsberechtigten Elternteils zu gewähren und die Bevorschussung auf Kinderunterhaltsbeiträge zu beschränken. Diese Ausgestaltung und Ausrichtung der Alimentenbevorschussung wurden bisher aber nicht eingehend politisch diskutiert und könnten mit guten Gründen auch hinterfragt werden.

Wird an der Idee der Kontinuität angeknüpft, müsste eine Reihe von Entscheidungen hinsichtlich der zu harmonisierenden Parameter getroffen werden. Aus Sicht der SKOS müsste sich die Festlegung der maximal bevorschussten Beträge der Kinderalimente vorab am Bedarf des unterhaltsberechtigten Kindes orientieren. Die maximalen Bevorschussungsbeiträge könnten sich folglich im Rahmen der bereits in 15 Kantonen angewendeten maximalen einfachen Waisenrente bewegen.⁶ Ausserdem wäre bei der Ausgestaltung der Leistung auf Erwerbsanreize zu achten. Die Berechnung der Alimentenbevorschussung in Anlehnung an die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, wie dies bereits in mehreren Kantonen der Fall ist, würde einen sanften Übergang von der Unterstützung in die finanzielle Autonomie garantieren und Schwelleneffekte vermeiden helfen.

Nun stellt sich die grundsätzliche Frage, ob es wirklich anzustreben ist, an einer Bedarfsleistung festzuhalten,

3 Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (2010): Zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung: Elemente einer nationalen Strategie. Ein Diskussionsbeitrag der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS.

4 09.301 – Standesinitiative, eingereicht vom Kanton Zürich, «Harmonisierung der Alimentenbevorschussung und des Alimenteninkassos». Im Plenum noch nicht behandelt.

5 Mit dem zurzeit in der Vernehmlassung stehenden Verfassungsartikel zur Familienpolitik (parl. Initiative Hochreutener: Verfassungsbasis für eine umfassende Familienpolitik (07.419)) liegt bereits ein konkreter Vorschlag für eine entsprechende Verfassungsgrundlage vor.

6 Diskutiert wird heute in Fachkreisen ausserdem die zusätzliche Gewährung eines Betreuungsunterhalts. Der Betreuungsunterhalt entspricht den Kosten, die einer Familie für die Kinderbetreuung anfallen. Dabei ist es nicht relevant, ob die Kinder eigen- oder drittbetreut werden. Zur Berechnung der Betreuungskosten wird auf die subventionierten Tarife öffentlich-rechtlicher oder subventionierter Betreuungseinrichtungen abgestützt. Leistet ein Elternteil die Betreuung selber, wird der entsprechende Betrag im Sinne von Opportunitätskosten in die Berechnung des Unterhalts aufgenommen, weil der betreuende Elternteil auf den entsprechenden Verdienst verzichtet (siehe Fussnote 7, Stutz/Knupfer).

die von mannigfachen Mängeln gekennzeichnet ist. Die Frage der Opportunität einer grundlegenden Neukonzeption der Alimentenhilfe wäre zumindest zu stellen. Ideen für eine eigentliche Systemänderung existieren nämlich durchaus.⁷ In Anlehnung an das Schwedische Modell der Alimentenbevorschussung und des -inkassos wäre die Entwicklung der aktuellen Grundprinzipien der Alimentenhilfe in Richtung einkommensunabhängige Kindersicherung zu prüfen. Dies erforderte jedoch auch eine Revision des Unterhaltsrechts, insbesondere was die gängige Praxis der Festlegung der Unterhaltsbeiträge betrifft. Die Anlehnung an die finanzielle Leistungsfähigkeit des unterhaltspflichtigen Elternteils ist insofern problematisch, als Kinder unter Umständen leer ausgehen – auch bei der Bevorschussung – wenn der Unterhaltsschuldner nicht über genügend finanzielle Mittel verfügt. Angebrachter wäre es, die Unterhaltsbeiträge in einem ersten Schritt aufgrund des effektiven Bedarfs des Kindes festzulegen, wobei ein gesetzlich definierter Kindermindestbedarf⁸ diesbezüglich nicht unterschritten werden dürfte. Erst in einem zweiten Schritt wäre dann zu prüfen, ob der Schuldner aufgrund seiner finanziellen Leistungsfähigkeit zur Begleichung des Kinderunterhaltsbeitrags

wirklich fähig ist. Falls dies nicht der Fall ist, würde seine Alimentenverpflichtung entsprechend tiefer angesetzt. Damit kann eine permanente Überschuldung des Unterhaltspflichtigen gegenüber dem Gemeinwesen vermieden werden.

In diesem neuen Modell würde der Staat einerseits die Funktion der Bevorschussung der Unterhaltsbeiträge erfüllen, wenn der Unterhaltspflichtige die vereinbarten Alimente nicht bezahlt. Überdies käme ihm auch die Aufgabe zu, eine allfällige Lücke zwischen gesetzlich verankertem Kindermindestbedarf und effektiv festgelegten Unterhaltsbeiträgen zu schliessen. Die Idee der Kindersicherung bestünde nämlich darin, dass Kinder – im Fall der Zahlungsunfähigkeit des unterhaltspflichtigen Elternteils – auf vom Staat garantierte Kindermindestunterhaltsbeiträge Anspruch haben. Damit könnten einerseits die Kinderkonsumkosten und andererseits die kinderbezogenen Betreuungskosten abgedeckt werden. Die zu erwartenden Kostenfolgen der Schaffung einer Kindersicherung wären auf relativ wenige Familien begrenzt und dort als Investition in eine nachhaltige Familienpolitik zu betrachten und müssten die zu erwartende Entlastung der Sozialhilfe in die Kostenrechnung mit einbeziehen.

7 Siehe: Stutz Heidi/Knupfer Caroline: Absicherung unbezahlter Carearbeit von Frauen und Männern. Anpassungsbedarf des Sozialstaats in Zeiten sich ändernder Arbeitsteilung, Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (im Erscheinen).

8 Dieser könnte sich beispielsweise an der einfachen Waisenrente plus Betreuungsunterhalt orientieren.

Caroline Knupfer, lic. ès sc. soc., MAS Sozialmanagement,
Fachbereichsleiterin Grundlagen, Schweizerische Konferenz für
Sozialhilfe SKOS.

E-Mail: caroline.knupfer@skos.ch

Recht auf Existenzsicherung gewährleisten

Der Bericht «Harmonisierung Alimentenbevorschussung und Alimenteninkasso» gibt eine umfassende, systematische Übersicht über die Problemfelder in der Alimentenbevorschussung und der Inkassohilfe, und er zeigt Lösungsmöglichkeiten zu den einzelnen Problemfeldern auf. Offenkundig ist, dass erheblicher Harmonisierungsbedarf besteht: Alimentenbevorschussung und Inkassohilfe müssen als sozialpolitisches Instrument zur Sicherung von Unterhaltsleistungen gesamtschweizerisch einheitlich ausgestaltet werden.



Olga Gamma
Rechtsanwältin

Gesamtschweizerische Regelung zwingend notwendig

Heute sind die Alimentenbevorschussung und das Alimenteninkasso durch die Kantone äusserst unterschiedlich geregelt. Dieser Zustand ist oft mit vielen bürokratischen Hindernissen verbunden und führt für die Anspruchsberechtigten zu unbefriedigenden Lösungen. Die unterschiedlichen Regelungen widersprechen dem Verfassungsgrundsatz der Gleichbehandlung. Eine gesamtschweizerische Regelung in Form eines Bundesgesetzes ist aus Sicht der unterhaltsberechtigten Personen deshalb zwingend notwendig. Nur so kann die Stellung armutsbetroffener oder -gefährdeter Teilfamilien verbessert und deren Recht auf Existenzsicherung gewährleistet werden.

Eine Harmonisierung der Alimentenbevorschussung und des Alimenteninkassos durch ein Konkordat ist damit abzulehnen. Um eine gesamtschweizerische Lösung zu erhalten, müssten sämtliche Kantone einem Konkordat beitreten. Eine derartige Lösung würde angesichts

des dringenden Handlungsbedarfs zu lange Zeit in Anspruch nehmen.

Alimentenbevorschussung einheitlich regeln

Die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF hat im Jahr 2006 eine Untersuchung zur Rechtsprechung und zum Änderungsbedarf bei Mankofällen durchführen lassen (vgl. Freivogel Elisabeth, Nachehelicher Unterhalt – Verwandtenunterstützung – Sozialhilfe. Wenn das Familieneinkommen nach Trennung oder Scheidung nicht für zwei Haushalte ausreicht; Rechtsprechung und Änderungsbedarf bei Mankofällen, www.frauenkommission.ch). Die aktuelle bundesgerichtliche Rechtsprechung, die ein Manko einseitig der unterhaltsberechtigten Partei aufbürdet, hat zur Folge, dass geschiedene Frauen fast doppelt so oft von Armut betroffen sind wie geschiedene Männer. Gestützt auf die Studie formulierte die EKF eine Reihe von Empfehlungen und regte an, im Scheidungsfall jeweils den gesamten Fehlbetrag zu beziffern und diesen auf beide Partner aufzuteilen (Frauenfragen 1. 2007 S.61 f). Eine Schlechterstellung der unterhaltsberechtigten Frauen ergibt sich überdies dadurch, dass Frauenalimente nur in wenigen Kantonen und nur in geringer Höhe, abhängig von Einkommens- und Vermögensgrenzen, bevorschusst werden. Im Bericht wird diese Situation nicht weiter untersucht, und es werden keine Lösungsmöglichkeiten vorgeschlagen.

Eine Verbesserung der Stellung armutsbetroffener Frauen kann nur erreicht werden, wenn die Bevorschussung von Frauenalimenten ebenfalls einheitlich geregelt wird. Ein weiteres Ärgernis ist die äusserst unterschiedliche Ausgestaltung der Alimentenbevorschussung von Kinderunterhalt in den Kantonen. Ein Kantonswechsel kann sogar zur Folge haben, dass der Anspruch auf Bevorschussung ganz wegfällt oder negative Schwelleneffekte eintreten. Derartige Folgen verletzen das Gebot der rechtsgleichen Behandlung massiv. Eine gesamtschweizerische einheitliche Berechnung des Anspruchs auf Alimentenbevorschussung sowohl für Ehegatten wie für Kinderunterhalt ist deshalb zwingend notwendig.

Kinderunterhaltsbeiträge sind unabhängig von Einkommen und Vermögen der Mutter zu bevorschussen. Die maximale Dauer der Bevorschussung soll gemäss Unterhaltstitel erfolgen, wobei in der Rechtsanwendung zuvor zu beachten ist, dass dieser bis zum Abschluss einer angemessenen Erstausbildung des Kindes gelten muss. Die meisten Kantone bevorschussen als Maximalbetrag die maximale einfache Waisenrente. Diese Regelung ist sachgerecht und deckt einen angemessenen Teil der Kinderkosten ab – sie soll als Bundesregelung übernommen werden. Als Bevorschussungsbeginn soll der Zeitpunkt der Gesuchstellung – und ohne irgendwelche Karenzfristen und unabhängig vom Aufenthaltsstatus des Kindes – vorgesehen werden.

Damit die genannten Forderungen an eine zweckmässige Ausgestaltung der Alimentenbevorschussung rasch umgesetzt werden können, ist ein entsprechendes Bundesgesetz gestützt auf Art. 116 Abs. 1 BV zu erlassen.

Inkassohilfe – Leistungen gesetzlich konkretisieren

UnterhaltsgläubigerInnen sollen in allen Kantonen die gleichen Instrumentarien zur Durchsetzung ihrer Unterhaltsforderungen zur Verfügung stehen. Der Bericht geht zutreffend davon aus, dass die Leistungen, welche die Inkassobehörden zwingend zu erbringen haben, im Rahmen eines Leistungskatalogs gesetzlich zu konkretisieren sind. Zudem sollen Frauen, welche bereits häufig mit Doppelbelastungen (v.a. Vereinbarkeit von Beruf und Familie) konfrontiert sind, nicht noch die Kosten des Inkassos zu tragen haben. Die Inkassohilfe (Kinder- und Frauenunterhalt) soll deshalb unentgeltlich erfolgen. Die gleichen Regeln sollen auch für mündige Kinder in Ausbildung gelten.

Um den Anforderungen zu genügen, wird eine Professionalisierung in der Inkassohilfe unabdingbar sein. Die Kantone sind deshalb in Übereinstimmung mit dem Bericht zu verpflichten, Massnahmen zur Gewährleistung einer qualitativ guten Inkassohilfe zu treffen. Überdies muss die Zuständigkeit einer kantonalen Fachbehörde übertragen werden, um rechtsungleiche Behandlungen von Alimentengläubigern in den einzelnen Kantonen zu verhindern.

Mit einer effizienten, professionellen Inkassohilfe können Alimente schneller als bisher eingetrieben werden – mit der Folge, dass weniger Alimente bevorschusst und weniger Sozialhilfe beansprucht werden müssen. Mit der geforderten Vereinfachung in der Bevorschussung von Kinderalimenten (unabhängig von Einkommen und Vermögen der Mutter, einheitliche maximale Höhe) werden in den Kantonen beträchtliche personelle Ressourcen frei, die beim Inkasso der Alimente genutzt werden können.

Drittauszahlung von Kinderrenten in der beruflichen Vorsorge

Der Bericht kommt zum Schluss, es sei effizienter und erfolgversprechender, wenn die Inkassobehörde beim Gericht eine Anweisung erwirke. Die Vorsorgeeinrichtung könne dadurch verpflichtet werden, einen Teil oder die ganze BVG-Kinderrente im Umfang des geschuldeten Unterhaltsbeitrags an den gesetzlichen Vertreter/die gesetzliche Vertreterin zu leisten. Dieser Beurteilung kann nicht zugestimmt werden. Es müssen gesetzliche Bestimmungen auch im BVG geschaffen werden, wonach

Kinderrenten zwingend an das unterhaltsberechtigende Kind (bzw. dessen VertreterIn, sofern noch unmündig) zu zahlen sind. Nur damit können zusätzlicher Aufwand (gerichtliches Verfahren für die Anweisung notwendig) und Loyalitätskonflikte mündiger Kinder, welche gegen den unterhaltspflichtigen Elternteil klagen müssen, vermieden werden.

Massnahmen zur Sicherung von Guthaben der beruflichen Vorsorge

Häufig sind Guthaben der beruflichen Vorsorge der einzige Vermögenswert von UnterhaltsschuldnerInnen. Die Inkassobehörden müssen Informationen erhalten, wenn ein Unterhaltsschuldner sich die Guthaben auszahlen lassen will. Mit dem Bericht wird deshalb gefordert, dass eine gesetzliche Grundlage zu schaffen ist, welche die Vorsorge- und Freizügigkeitseinrichtungen verpflichtet, die Inkassobehörde über den Eingang von Auszahlungsgesuchen zu orientieren. Dies erlaubt die rechtzeitige Erwirkung von Sicherheitsleistungen für künftige Unterhaltsbeiträge vor Abfluss der Guthaben ins Ausland.

Fazit

Der Bericht gibt eine umfassende, systematische Übersicht über die Problemfelder in der Alimentenbevorschussung und der Inkassohilfe und zeigt mögliche Lösungswege auf. Es wird offenkundig, dass in verschiedener Hinsicht Harmonisierungsbedarf vorliegt: Alimentenbevorschussung und Inkassohilfe müssen als sozialpolitisches Instrument zur Sicherung von Unterhaltsleistungen gesamtschweizerisch einheitlich ausgestaltet werden. Die Bevorschussung von Kinderalimenten hat dabei unabhängig vom Einkommen und Vermögen der unterhaltsberechtigten Person in der maximalen Höhe der einfachen Waisenrente bis zum Abschluss einer angemessenen Erstausbildung des Kindes zu erfolgen. Zudem ist die Bevorschussung von Ehegattenunterhalt einheitlich zu regeln.

Die Inkassohilfe muss rasch, professionell und für die Unterhaltsberechtigten unentgeltlich erfolgen, um die negativen finanziellen Auswirkungen einer Trennung bzw. Scheidung zu minimieren. Ein effizientes Inkasso von Alimenten hat zur Folge, dass weniger Alimente bevorschusst werden müssen.

Olga Gamma Ammann, lic. iur., selbstständige Rechtsanwältin, ehemaliges Mitglied der EKF.
E-Mail: olga.gamma@gcs-law.ch

Harmonisierung der Alimentenhilfe im Licht der kantonalen Praktiken

In Erfüllung eines Postulats der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats veröffentlichte der Bundesrat am 4. Mai 2011 einen Bericht zur Harmonisierung der Alimentenbevorschussung und des Alimenteninkassos in der Schweiz. Der Bericht stützt sich auf die Ergebnisse einer Vernehmlassung bei den Kantonen, deren unterschiedliche Gesetzgebungen in diesem Bereich zu Lösungen führen, die von einem Kanton zum anderen stark variieren können. Das gilt vor allem für die Frage, wie der Anspruch auf Alimentenbevorschussung und dessen Dauer zu bemessen sind. Der vorliegende Artikel nimmt gewisse Elemente des Bundesratsberichts im Lichte der kantonalen Praktiken auf und bringt einige Erwägungen dazu ein.



Daniel Känel
Kantonales Sozialamt KSA, Freiburg

Allgemeines

Gemäss Bundesverfassung hat der Bund keine eigenen Kompetenzen zur Erlassung von Gesetzen im Bereich des Alimenteninkassos und der Alimentenbevorschussung, da er «nur» verpflichtet ist, Massnahmen zum Schutz der Familie zu *unterstützen* (Art. 116 Abs. 1 BV). Faktisch ist es Sache der Kantone, einen öffentlichen Dienst einzurichten, um Anspruchsberechtigten in geeigneter Weise und in der Regel unentgeltlich bei der Eintreibung der Unterhaltszahlungen für sie selbst und/oder für Kinder in ihrer Obhut zu helfen (Art. 131 und 290 des Zivilgesetzbuches [ZGB]).

«Unterhaltsbeiträge» oder «Alimente» sind die Beträge, die Unterhaltspflichtige zahlen müssen, und zwar im Prinzip zu Beginn jedes Monats, um für den Unterhalt ihrer Kinder und/oder einer von ihnen getrennt lebenden erwachsenen Person zu sorgen. Die Beträge werden vom Zivilrichter oder von der Vormundschaftsbehörde in Form von Urteilen oder Verfügungen festgelegt, die vollstreckbar sein müssen, um Gültigkeit zu haben. Die Höhe der Alimente kann auch durch einen von der zuständigen Behörde ordnungsgemäss genehmigten Unterhaltsvertrag festgesetzt werden (Art. 125, 133, 137, 140, 176, 280, 283 und 287 ZGB). Die kantonale Alimenteninkassostelle als administrative Vollstreckungsbehörde muss über einen solchen Rechtstitel verfügen, der die Unterhaltspflicht klar und uneingeschränkt festsetzt, um bei Unterhaltspflichtigen zu intervenieren, welche die geschuldeten Alimente nicht oder nur teilweise zahlen.

Gleichzeitig hat die kantonale Stelle die Möglichkeit, der unterhaltsberechtigten Person «Alimentenvorschüsse» über den Zeitraum, in dem die Unterhaltspflicht nicht erfüllt wird, zu gewähren. Wie die Sozialhilfe (Art. 115 BV) hängt diese Leistung jedoch von der Kompetenz und vom guten Willen der Kantone ab, insbesondere was den Umfang des Bevorschussungsanspruchs angeht (Art. 131 Abs. 2 und 293 Abs. 2 ZGB). So sehen zwar alle Kantone die Möglichkeit vor, mehr oder weniger grosszügige Vorschüsse für Kinder zu gewähren, aber für (ehemalige) Ehepartner und -partnerinnen gibt es nur selten eine solche Leistung, obwohl diese für die Bekämpfung der in Einelternfamilien häufig beobachteten Armut wichtig wäre (vgl. Statistischer Sozialbericht Schweiz 2011, Bundesamt für Statistik/BFS 2011, S. 82).

Die Vorschüsse sind maximal so hoch wie die Unterhaltsbeiträge. Es handelt sich dabei um eine Sozialleistung, die der Wohnsitzkanton einer unterhaltsberechtigten Person zu zahlen bereit ist, und zwar grundsätzlich jeden Monat ab dem Zeitpunkt, ab dem die Unterhaltsbeiträge nicht oder nur teilweise überwiesen werden. Dieses Bevorschussungssystem ändert jedoch nichts an der vom Richter oder von der Vormundschaftsbehörde festgelegten Unterhaltspflicht. Der Kanton tritt also nicht an die Stelle der unterhaltspflichtigen Person, denn diese muss letztlich dem Kanton die der unterhaltsberechtigten Person gewährten Vorschüsse zurückerstatten. Ausserdem steht es (ehemaligen) Ehegatten und -gattinnen trotz des Eingreifens des Kantons weiterhin frei, als Kläger oder Beklagte an einem Verfahren zur Änderung der Unterhaltsbeiträge teilzunehmen. Die Höhe der Beiträge kann somit von der zuständigen Behörde nach unten

korrigiert werden, gegebenenfalls auch rückwirkend, und zwar ohne Anhörung der kantonalen Inkassostelle. Die einzige Beschränkung der Verfügungsbefugnis über Alimentenrückstände betrifft die Rückstände, die bereits durch die Vorschüsse des Kantons gedeckt sind. Hier geht der Unterhaltsanspruch mit allen Rechten auf den Kanton über (Art. 131 Abs. 2 und 289 Abs. 2 ZGB). Bei vom Kanton vorgestreckten Beträgen wird dieser zum Gläubiger gegenüber der unterhaltspflichtigen Person. Ansonsten beschränkt sich die Rolle des Kantons auf einen Inkassoauftrag, der manchmal das Recht einschliessen kann, in eigenem Namen im Auftrag der Unterhaltsberechtigten zu handeln.

Während die Beziehungen zwischen der kantonalen Stelle und der unterhaltsberechtigten Person den Regeln des Verwaltungsverfahrens unterliegen, wobei die Ansprüche der Unterhaltsberechtigten grundsätzlich jedes Jahr im Rahmen einer Revision geprüft werden, unterstehen die Beziehungen zwischen der Stelle und der unterhaltspflichtigen Person je nach gewähltem Vorgehen (Betreibung, Zwangsverwaltung, Anzeige an den Schuldner, Strafantrag) den Regeln des Zivil- oder Strafverfahrens. Unter «*Alimenteninkasso*» sind jedoch nicht nur alle privat- und strafrechtlichen Massnahmen zu verstehen, die eine Person zwingen sollen, ihre Unterhaltspflicht zu erfüllen, sondern auch die verschiedenen möglichen Interventionen eines öffentlichen Dienstes, die diese Person ausserhalb eines Zwangsverfahrens, namentlich durch Absprachen, veranlassen sollen, ihrer Unterhaltspflicht nachzukommen. Die Praxis zeigt nämlich, dass es sinnvoll sein kann, auf eine Zivil- oder Strafverfolgung zu verzichten, wenn die unterhaltspflichtige Person bereit ist, ihre Pflichten anzuerkennen, alle erforderlichen Angaben zu ihren finanziellen Verhältnissen zu machen und die Unterhaltsbeiträge zumindest teilweise zu entrichten, bis eine bessere Lösung gefunden ist. Ein solches Vorgehen ist bundesrechtskonform, denn die Kantone müssen die Unterhaltsberechtigten *in angemessener und geeigneter Weise* unterstützen (Art. 131 Abs. 1 und 290 ZGB). Ausserdem sind bei einem Strafverfahren die Interessen der Familie zu wahren (Art. 217 Abs. 2 des Strafgesetzbuches [StGB]).

Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen

Mit Ausnahme der Kantone Bern und Tessin, welche die Mittel der Unterhaltsberechtigten nicht berücksichtigen, bemessen alle Kantone den Bevorschussungsanspruch aufgrund des Einkommens und des Vermögens der Unterhaltsberechtigten. Die verschiedenen kantonalen Gesetzgebungen sehen Einkommens- und Vermögensgrenzen vor, die nicht überschritten werden dürfen, damit ein Bevorschussungsanspruch besteht. Mit diesem System kann Personen, deren Einkommen und

Vermögen unter den vom Kanton festgelegten Obergrenzen liegen, finanzielle Unterstützung gewährleistet werden. Ein solches System kann sich jedoch negativ auswirken, wenn das allfällige Vermögen und das massgebende Einkommen nahe bei der Obergrenze liegen, denn schon ein minimaler Einkommensanstieg kann zum Verlust des Bevorschussungsanspruchs oder anderer kantonaler Sozialleistungen führen (Schwelleneffekt). Ausserdem können die Kantone die Obergrenzen nach eigenem Gutdünken festsetzen, was grosse Unterschiede zwischen ihnen zur Folge hat. Eine Harmonisierung in diesem Bereich ist somit wünschenswert. Dabei könnte man sich beispielsweise auf die Bundesgesetzgebung im Bereich der Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung stützen. Hingegen scheint heute in Anbetracht des allgemeinen Subsidiaritätsprinzips der Sozialleistungen wenig wahrscheinlich, dass die Kantone sich bereit erklären, Vorschüsse ohne Berücksichtigung des Einkommens und des allfälligen Vermögens der Anspruchsberechtigten zu gewähren. Bevor man sich für eine solche Lösung entscheidet, braucht es ausserdem sicherlich einen Vergleich zwischen dem administrativen Aufwand zur Bemessung des Bevorschussungsanspruches unter Einbezug der finanziellen Verhältnisse der Unterhaltsberechtigten und dem administrativen Aufwand zur Annahme und Bearbeitung von Bevorschussungsanträgen ohne Berücksichtigung der finanziellen Mittel der Anspruchsberechtigten. Dann müsste man diese Resultate noch einem allfälligen Anstieg der kantonalen Ausgaben im Bereich der Alimentenbevorschussung gegenüberstellen.

Bei dieser Sachlage variiert die Höhe der Bevorschussung von einem Kanton zum anderen beträchtlich. So entspricht in fünfzehn Kantonen der maximal bevorschusste Betrag pro Monat der maximalen Waisenrente, also 928 Franken pro Monat seit 1. Januar 2011 (Art. 34 Abs. 3 und 37 Abs. 1 AHVG, SR 831.10; Art. 3 Abs. 1 der Verordnung 11 über Anpassungen an die Lohn- und Preisentwicklung bei der AHV/IV/EO, SR 831.108). In den anderen Kantonen wird der maximal bevorschusste Betrag pro Monat von der geltenden kantonalen Gesetzgebung festgelegt und bewegt sich zwischen 400 und über 1000 Franken. Eine landesweite, einheitliche Ausrichtung an der maximalen Waisenrente wäre eine leicht umsetzbare und wichtige Harmonisierungsmassnahme. Der bevorschusste Betrag dürfte jedoch den Unterhaltsbeitrag, wie er von der zuständigen Instanz (Zivilrichter oder Vormundschaftsbehörde) festgesetzt wurde, nicht übersteigen, wenn dieser unter der maximalen Waisenrente liegt. Es ist hier daran zu erinnern, dass ein Vollstreckungstitel erforderlich ist, damit die kantonalen Inkassostellen effizient bei den Unterhaltspflichtigen intervenieren kann. Das wäre nicht mehr der Fall, wenn die vom Kanton gewährten Vorschüsse nicht mehr den geschuldeten Unterhaltsbeiträgen entsprächen.

Dauer der kantonalen Leistungen

In der Regel bestimmt sich die Dauer des Alimenteninkassos und des Bevorschussungsanspruchs aufgrund des Rechtstitels (Zivilurteil oder Vormundschaftsverfügung), der die Unterhaltspflicht festsetzt. In mehreren Kantonen sind jedoch das Alimenteninkasso und der Bevorschussungsanspruch unabhängig von der durch den Zivilrichter oder die Vormundschaftsbehörde festgelegten Dauer der Unterhaltspflicht befristet. Die Unterstützung kann beispielsweise auf eine Dauer von zwei bis fünf Jahren beschränkt sein (NE, GE, TI) oder bei Volljährigkeit des Kindes enden (AI, BS, SZ, TG). Nur zehn Kantone intervenieren so lange, wie das Urteil oder die Vormundschaftsverfügung den Unterhalt vorsehen (BE, FR, GL, LU, NW, OW, SH, VD, ZG, ZH).

Eine Harmonisierung der Unterstützungsdauer ist sicherlich wünschenswert, auch wenn es schwierig sein mag, einen Kompromiss zu finden, der allen Kantonen zusagt, da jeder Kanton sein eigenes Sozialhilfesystem entwickelt, indem er dieses durch gewisse Angebote ergänzt, die damit in Verbindung stehen. Dennoch wäre zumindest erstrebenswert, dass die Kantone eine Form des Alimenteninkassos und der Alimentenbevorschussung vorsehen, mit der Jugendliche bis zum Abschluss einer ersten Ausbildung unterstützt werden können. Eine Lösung wäre, die Obergrenze beim zurückgelegten 25. Altersjahr anzusetzen, was der maximalen Ausrichtungsdauer der Waisenrente entspricht. Diese Lösung wurde übrigens von drei Kantonen gewählt (GR, SG, SO). Der Rechtstitel, der die Unterhaltspflicht festsetzt, muss jedoch auch dieselbe Dauer vorsehen. Daraus folgt, dass das Alimenteninkasso und der Bevorschussungsanspruch eng mit dem vollstreckbaren Urteil oder dem offiziell anerkannten Unterhaltsvertrag verknüpft sind. Deshalb scheint es angezeigt, sich auch mit den Harmonisierungsmöglichkeiten bei der Festlegung der Unterhaltspflicht auseinanderzusetzen.

Einige Erwägungen

Unter den Schwierigkeiten in Zusammenhang mit der Unterhaltspflicht und dem Alimenteninkasso sind die Beziehungsprobleme zwischen den (ehemaligen) Ehepartnern zu nennen. Diese können manchmal über lange Zeit in einen richtigen Konflikt ausarten. Eine weitere Schwierigkeit liegt oft darin, dass es für manche Personen, unabhängig davon, wer für die Situation verantwortlich ist, objektiv unmöglich ist, ihre Unterhaltspflicht zu erfüllen, zumindest so, wie sie vom Zivilrichter oder der Vormundschaftsbehörde zu einem bestimmten Zeitpunkt festgelegt wurde. Grundsätzlich wird zwar bei der Festsetzung der Unterhaltsbeiträge berücksichtigt, dass die Schaffung von zwei getrennten Haushalten zu einer all-

gemeinen Zunahme der finanziellen Belastung führt. Nicht selten verändern sich die finanziellen Verhältnisse aber in der Folge (Einkommensverlust, Langzeitarbeitslosigkeit, Geburt eines weiteren Kindes usw.), so dass die Beitragsfähigkeit abnimmt oder wegfällt. In einem solchen Fall ist die Anwendung der üblichen Inkassomittel wie Schuldbetreibung keine grosse Hilfe für die unterhaltsberechtigten Person, denn dieses Vorgehen endet in der Regel mit einem vom Betreibungsamt ausgestellten Verlustschein. Eine politische Auseinandersetzung mit diesem Thema wäre sicherlich willkommen.

Eine der Fragen, die sich hier stellt, ist jene nach der Einhaltung des Existenzminimums (vgl. BGE [Bundesgerichtsentscheid] 136 I 129; BGE 134 III 337; BGE 132 III 209). Soll man beispielsweise die Meinung vertreten, dass beide Elternteile für einen Teil der Unterhaltskosten des gemeinsamen Kindes aufkommen müssen, und zwar unabhängig von ihren jeweiligen finanziellen Mitteln? Oder soll man weiterhin das derzeit geltende Recht anwenden, nach dem die Unterhaltsbeiträge je nach Einkommen und Vermögen beider Elternteile und ihres Kindes festzulegen sind (Art. 125 und 285 ZGB)? Bei Zwangsvollstreckung oder Lohnpfändung ist leider Folgendes festzustellen: Wenn bereits eine Pfändung zugunsten eines ersten Kindes aufgrund eines vollstreckbaren Urteils angeordnet wurde und das Existenzminimum des unterhaltspflichtigen Elternteils bereits erreicht ist, erhalten Kinder desselben Elternteils aus einer weiteren Verbindung nichts, wenn der unterhaltspflichtige Elternteil nicht selbst die notwendigen Vorkehrungen trifft, um die verfügbare Summe aus seinem Einkommen gerecht unter allen seinen Kindern aufzuteilen. Auch hier gibt es interessante Harmonisierungsmöglichkeiten auf privatrechtlicher Ebene.

Ebenso wäre trotz Unabhängigkeit der Judikative wünschenswert, dass die Richter darauf aufmerksam gemacht werden, wie wichtig es ist, im Rechtstitel, der die Unterhaltspflicht festsetzt, ausdrücklich vorzusehen, dass die Pflicht bis zum Abschluss der Ausbildung des Kindes dauert, sofern diese innert nützlicher Frist abgeschlossen wird (Art. 277 Abs. 2 ZGB). Nur mit einer klaren und uneingeschränkten Unterhaltspflicht können die kantonalen Inkassostellen die notwendigen Schritte bei der unterhaltspflichtigen Person unternehmen (vgl. Bundesgerichtsentscheid vom 19. Oktober 2005, Fall 5P88/2005, Erwägung 2). Ein klarer Rechtstitel verhindert, dass Jugendliche in Ausbildung selbst vor den Richter gehen müssen, um zu erreichen, dass der eine oder andere Elternteil zur Zahlung von Unterhaltsbeiträgen über die Volljährigkeit hinaus verurteilt wird. Das scheint umso gerechtfertigter, als die Komplexität der juristischen Mechanismen, die zur Erlangung eines vollstreckbaren Urteils innert nützlicher Frist in Gang zu setzen sind, mehr als eine Person davon abhalten kann, vor Gericht zu gehen, ganz zu schweigen von den damit verbundenen Kosten.

Ausserdem ist auf gewisse Urteile oder Verträge hinzuweisen, welche die Unterhaltspflicht an die Schwankungen im Einkommen der unterhaltspflichtigen Person koppeln, was die unterhaltsberechtigte Person zwingt, sich ständig nach dem derzeitigen Einkommen ihres ehemaligen Ehepartners zu erkundigen, damit sie weiss, wie hoch die Unterhaltsbeiträge sind, auf die sie gerade Anspruch hat. Aus klar ersichtlichen Gründen wäre es natürlich wünschenswert, dass in Zukunft solche «Urteile» nicht mehr gefällt bzw. solche Verträge nicht mehr anerkannt werden, was auf jeden Fall möglich sein sollte, wenn die Unterhaltspflicht bei Minderjährigkeit des Kindes festgesetzt wird, da der Richter dann eine umfassende Entscheidungsbefugnis hat (Art.133, 176 Abs.3, 276 ZGB).

Fazit

Der Bundesratsbericht vom 4.Mai 2011 beinhaltet eine ausführliche Analyse des Alimenteninkassos und des Anspruchs auf Alimentenbevorschussung in der Schweiz. Er enthält mehrere interessante Vorschläge zur Harmonisierung der verschiedenen kantonalen Angebote in diesem Bereich, namentlich durch Professionalisierung des Inkassos und Vereinheitlichung bei der Festlegung von Vorschusshöhe und Dauer der kantonalen Unterstützung.

Auf jeden Fall ist es wichtig, dass die Kantone eine Form der Unterstützung für Unterhaltsberechtigte beibehalten. Diese Familienhilfe ist heute umso nötiger, als die Scheidungsrate in der Schweiz hoch bleibt (fast 50 Prozent) und Einelternfamilien oft auf die Sozialhilfe zurückgreifen müssen (vgl. Statistischer Sozialbericht Schweiz 2011, Bundesamt für Statistik/BFS 2011, S.76 und 82).

Es ist jedoch schwierig, eine Lösung zu finden, wenn man nur die finanziellen Mittel der (ehemaligen) Ehepartner und -partnerinnen nutzt, die nur selten in der Lage sind, die allgemeine Zunahme der finanziellen Belastung nach der Trennung selbst zu tragen. In vielen Fällen ist ein Einschreiten des Kantons unerlässlich, damit getrennten oder geschiedenen Personen menschenwürdige Lebensbedingungen gewährleistet werden können. Die Alimentenbevorschussung ist ein nützliches Mittel, wenn die Zahlungen von Unterhaltspflichtigen ausbleiben, und kann Unterhaltsberechtigten die Inanspruchnahme der Sozialhilfe ersparen.

Daniel Känel, Rechtsberater, Koordinator Opferhilfe und Alimenteninkasso, Kantonales Sozialamt KSA, Freiburg.
E-Mail: daniel.kaenel@fr.ch

«Jugend in Aktion» – die Schweizer Jugend nähert sich Europa

Seit Anfang 2011 nimmt die Schweiz an den europäischen Jugendprogrammen «Lebenslanges Lernen» und «Jugend in Aktion» teil. Während die erste Programmlinie den schulischen und beruflichen Austausch (formale Aus- und Weiterbildung) fördert, werden durch das zweite Programm «Jugend in Aktion» non-formale Lernaktivitäten unterstützt. Es handelt sich um Erfahrungen, welche Jugendliche im Austausch, einem Freiwilligendienst oder bei internationalen Jugendprojekten sammeln können. Die Jugendprogramme laufen in zahlreichen europäischen Ländern in und ausserhalb der Europäischen Union mit grossem Erfolg. Eine erste Zwischenbilanz für die Schweiz zeigt: «Jugend in Aktion» ist auch bei uns auf gutem Weg, doch die Schweiz ist nicht Europa. Es braucht noch weitere Anstrengungen.



Tina Hofmann
Bundesamt für Sozialversicherungen

Entwicklung einer Jugendpolitik in der Europäischen Union

Die Europäische Union und ihre Jugendstrategie

Die Geschichte der europäischen Jugendpolitik ist jung. Ein erstes eigenständiges europäisches Jugendprogramm unter dem Titel «Jugend für Europa» sowie ein «Europäischer Freiwilligendienst» existierten 1998 und 1999. An diesen Programmen beteiligten sich etwa 405 000 Jugendliche. Das Hauptziel bestand darin, die aktive Beteiligung von Jugendlichen

an der Gesellschaft und ihre Integration in diese zu fördern. Erreicht werden sollte dies durch Austauschmassnahmen innerhalb der europäischen Gemeinschaft und durch einen Austausch mit Drittländern.¹

2001 wurde das Weissbuch «Ein neuer Schwung für die Jugend» verabschiedet, das einen neuen Rahmen für die jugendpolitische Zusammenarbeit in Europa vorschlägt. Vorrangiges Ziel des Weissbuches war, dass junge Menschen in sie betreffende Entscheidungen eingebunden werden² sowie die verstärkte Berücksichtigung der Jugendbelange in anderen

Politikbereichen. Eine bedeutende Folgemaassnahme des Weissbuchs Jugend bildet der sogenannte «strukturierte Dialog». Strukturierter Dialog bedeutet, dass Regierungen und Verwaltungen, einschliesslich EU-Organen, mit jungen Menschen anhand eines vorbereiteten Schemas diskutieren. Ziel ist, eine fundierte Debatte über wichtige Themen in Gang zu bringen, die für politische EntscheidungsträgerInnen verwertbare Ergebnisse hervorbringt.

Die jungen EuropäerInnen sollen sich an politischen Entwicklungen beteiligen und das Gefühl gewinnen, dass die Europäische Union für sie wichtig ist.³

Eine eigentliche **EU-Jugendstrategie** wurde 2009 verabschiedet. Sie bildet den erneuerten Rahmen für die **jugendpolitische Zusammenarbeit in Europa (2010–2018)** und beinhaltet ebenso die Schwerpunkte des Weissbuchs. Mit der EU-Jugendstrategie werden zudem Ziele wie das Schaffen von mehr und gleichen Chancen für alle jungen Menschen in der Bildung und am Arbeitsmarkt (Beschäftigungsfähigkeit) oder die Förderung der aktiven Bürgerschaft (Partizipation), sozialen Eingliederung und Solidarität aller jungen Menschen verfolgt.⁴

Aktuelle Herausforderungen

Die Jugendstrategie soll helfen, die Lissabon-Strategie⁵ umzusetzen,

1 http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/evalreports/youth/2001/yfe_evs/YEEVxpSEC_de.pdf, S. 4–5.

2 http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/youth/c11055_de.htm.

3 http://ec.europa.eu/youth/focus/focus165_de.htm.

4 http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/youth/ef0022_de.htm.

5 http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_employment_policies/c11325_de.htm.

welche anlässlich einer Sondertagung des Europäischen Rats in Lissabon im Jahr 2000 verabschiedet wurde und Wachstums- und Beschäftigungsziele beinhaltet. Der Europäische Rat von Lissabon war bestrebt, Leitlinien für die Nutzung der von der New Economy gebotenen Chancen aufzustellen, um Arbeitslosigkeit und andere soziale Missstände zu beseitigen. Angesichts der günstigen Konjunkturlage erschien die Vollbeschäftigung im Jahr 2000 als ein erreichbares Ziel. Wegen der Konjunkturabschwächung und struktureller Schwierigkeiten in den Mitgliedstaaten hinkt die Europäische Union diesem Ziel allerdings hinterher. Die Arbeitslosenquote in der Europäischen Union nimmt zu, besonders unter Jugendlichen. Das «Jugend in Aktion»-Programm hat deshalb in den letzten Jahren zunehmend die Aufgabe zu erfüllen, Jugendliche durch den Erwerb von non-formalen Kompetenzen für eine bessere Integration in den Arbeitsmarkt zu befähigen.

Das Programm «Jugend in Aktion»

Strategie 2007–2013

2006 haben das Europäische Parlament und der Rat das aktuelle Programm «Jugend in Aktion» eingeführt, welches von 2007 bis 2013 umgesetzt wird. Während dieser Zeit werden insgesamt 885 Millionen Euro in das Jugendprogramm investiert.

Teilnahmeberechtigt sind die EU-Mitgliedstaaten, EWR- und EFTA-Länder und die Schweiz, die Kandidatenländer, die westlichen Balkanländer sowie Drittländer (oder Partnerländer), die mit der EU für den Jugendbereich relevante Kooperationsabkommen abgeschlossen

haben.⁶ Die europäische Kommission und die am Programm teilnehmenden Länder stellen sicher, dass die zur Durchführung des Programms erforderlichen Strukturen auf europäischer, nationaler und gegebenenfalls regionaler und lokaler Ebene bestehen.

Das Programm beinhaltet verschiedene Ziele, welche sich aus der Jugendstrategie 2010-2018 ableiten.⁷ Dazu gehört die Förderung der aktiven und europäischen Bürgerschaft junger Menschen, die Entwicklung von Solidarität und Toleranz sowie die Stärkung des sozialen Zusammenhalts. Weiter soll das gegenseitige Verständnis zwischen jungen Menschen der verschiedenen Länder gefördert und ein Beitrag zur Entwicklung der Qualität von Unterstützungssystemen und Kompetenzen von Organisationen im Jugendbereich geleistet werden. Schliesslich zielt die Jugendstrategie auf die Förderung der europäischen Zusammenarbeit im Jugendbereich ab.

Diese Ziele sollen in den Projekten umgesetzt werden. Daneben werden ständige wie jährliche Prioritäten⁸ definiert, welche die EU-Kommission festlegt. Eingereichte Anträge, die diese Themen berücksichtigen, werden dann prioritär behandelt. Zu den **ständigen Prioritäten** gehören die **Europäische Bürgerschaft**, welche bei jungen Menschen das Bewusstsein, dass sie BürgerInnen Europas sind, wecken soll. Auch die **aktive Beteiligung** junger Menschen in der Gesellschaft sowie die Achtung der **kulturellen Vielfalt** in Verbindung mit dem Kampf gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit gehören dazu. Schliesslich ist die **Einbeziehung von jungen Menschen mit erhöhtem Förderbedarf** eine wichtige ständige Priorität.

Die aktuellen **jährlichen Prioritäten** bilden die folgenden Themen: das europäische Jahr der Freiwilligen 2011, die Jugendarbeitslosigkeit, integratives Wachstum (als Massnahme gegen Armut und Marginalisierung), globale ökologische Herausforderun-

gen und Klimawandel, Kreativität sowie unternehmerische Initiative und schliesslich das europäisch-chinesische Jahr der Jugend.

Zielgruppen und die Methoden non-formales / informelles Lernen

«Jugend in Aktion» richtet sich an junge Menschen zwischen 13 und 30 Jahren sowie an Personen, die in der ausserschulischen Jugendarbeit oder in einer Jugendorganisation tätig sind.

Jugendliche erhalten dank ausserschulischen Aktivitäten die Möglichkeit, non-formale wie informelle Kompetenzen und ein Bewusstsein als europäische BürgerInnen zu entwickeln. Der Begriff «Nicht-formales Lernen» bezieht sich auf Lernprozesse, die ausserhalb von formalen Unterrichtsplänen und auf freiwilliger Basis stattfinden. Informelles Lernen bezieht sich auf Lernprozesse in Alltagsaktivitäten, sogenanntes «Learning by doing», beispielsweise in der Familie und Freizeit. Nicht-formales und informelles Lernen befähigt junge Menschen, wichtige Kompetenzen zu erwerben, verbessert ihre Beschäftigungsaussichten und trägt zu ihrer persönlichen Entwicklung und sozialen Integration bei. Diese Methoden verfolgen einen partizipativen und auf die Lernenden ausgerichteten Ansatz, werden auf freiwilliger Basis durchgeführt und sind mit den Bedürfnissen, Wünschen und Interessen der jungen Menschen verbunden.⁹

Weiter bietet das Programm für Jugendorganisationen und Jugendarbeitende Trainings- und Vernetzungsmöglichkeiten, mit einem speziellen Fokus auf die europäische Dimension der Jugendarbeit.

Aktionen

Von 2009–2013 verfügt das Programm über die folgenden dezentralen Massnahmen, sogenannte Aktionen, welche unterschiedliche Schwerpunkte und Kriterien für die Auswahl der eingereichten Projekte beinhalten und in den jeweiligen Programmländern umgesetzt werden¹⁰:

6 http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/youth/c11080_de.htm.

7 Programmhandbuch 2011, S. 8.

8 Programmhandbuch 2011, S. 8–10.

9 Programmhandbuch 2011, S. 11.

10 Programmhandbuch 2011, S. 16–18.

Jugend für Europa: Jugendbegegnungen bieten Gruppen von jungen Menschen aus verschiedenen Ländern die Gelegenheit, zusammenzukommen und sich mit einem spezifischen Thema auseinanderzusetzen sowie mehr über die Kultur der anderen zu erfahren. Zum Beispiel innerhalb des Projekts «Begegnung – Lass mir Platz» des Trägervereins offene Jugendarbeit Bern (TOJ), in dem sich zehn junge SchweizerInnen und acht junge Deutsche zwischen 18 bis 25 Jahren in Bern treffen, um sich mit Hilfe verschiedener theaterpädagogischer Modelle und Methoden mit dem Thema «Jugendliche im öffentlichen Raum» auseinanderzusetzen und eine kleine Theaterinszenierung auf die Beine zu stellen.

Jugend für Europa: Jugendinitiativen unterstützen Projekte auf lokaler, regionaler, nationaler und internationaler Ebene, welche von Jugendlichen selbst initiiert wurden. Mit dieser Aktion können auch national durchgeführte Projekte unterstützt werden, zum Beispiel das Projekt «I Laboratori»: Basierend auf ihren Vorstellungen über und Erfahrungen mit der Arbeitswelt entwickeln sieben erwerbslose Jugendliche im Kanton Tessin ein Kunstprojekt und lernen dabei unterschiedliche Methoden und Hilfsmittel aus den Bereichen Improvisationstheater, Clowntechnik, Akrobatik usw. kennen. Den Kunstprojekten sind keine Grenzen gesetzt, solange sie einen Bezug zur Arbeitswelt haben, die Teilnehmenden dabei neue Techniken kennenlernen und ausprobieren können, und die Teamarbeit gestärkt sowie die Öffentlichkeit zum Thema Arbeitsmarkt sensibilisiert wird.

Jugend für Europa: Projekte der partizipativen Demokratie haben zum Ziel, die Teilnahme junger Menschen am demokratischen Leben, auf regionaler, nationaler und internationaler Ebene zu fördern.

Der **Europäische Freiwilligendienst** ermöglicht jungen Menschen einen Freiwilligeneinsatz innerhalb und ausserhalb der Europäischen Union.

Die Aktion **Zusammenarbeit mit benachbarten Partnerländern (Jugend in der Welt)** unterstützt Jugendbegegnungen sowie Trainings, welche mit Partnerorganisationen aus den benachbarten Partnerländern durchgeführt werden, beispielsweise das Projekt «Participation of the youth – how can young people take influence» des Jugendparlaments Emmen, in dem sich 21 Jugendliche aus der Schweiz, der Slowakei und Armenien in Tsakhkadzor (Armenien) treffen, um sich über die unterschiedlichen Partizipationsmöglichkeiten, -systeme und -methoden in der Gesellschaft auszutauschen und der Frage nachzugehen, was es braucht, damit sich Jugendliche erfolgreich in eine Gesellschaft integrieren können.

Weiter wird die **Ausbildung und Vernetzung der in der Jugendarbeit und in Jugendorganisation Tätigen und in Jugendorganisationen** unterstützt. Durch Fortbildung und Erfahrungsaustausch soll die Qualität der Projekte, Partnerschaften und Netzwerke weiterentwickelt werden. Innerhalb des von Frankreich durchgeführten Projekts «Volunteering 2011/Global strategies for global challenges» beispielsweise haben Jugendorganisationen, Jugendliche und Institutionen aus dem Jugendbereich anlässlich des europäischen Jahrs der Freiwilligen über die Herausforderungen und Prioritäten der Freiwilligenarbeit von Jugendlichen und ihre Nachhaltigkeit debattiert sowie Strategien definiert. Die Resultate aus den Debatten fliessen in das Weissbuch der Freiwilligenarbeit 2011 bis 2021 ein.¹¹

Mit der **Begegnung junger Menschen mit Verantwortlichen der Jugendpolitik** werden die Zusammenarbeit sowie der strukturierte Dialog zwischen Jugendlichen, den in der Jugendarbeit Tätigen und den Verantwortlichen der Jugendpolitik unterstützt.

Neben den aufgelisteten dezentralen Aktionen, also solchen, welche von den jeweiligen Nationalagenturen durchgeführt werden, verfügt das Pro-

gramm «Jugend in Aktion» über sogenannte zentrale Massnahmen, welche durch die Exekutivagentur der Europäischen Kommission (Bildung, Audiovisuelles und Kultur EACEA) mit Sitz in Brüssel umgesetzt werden.

Eine Erfolgsgeschichte

Die europäischen Jugendprogramme erfreuen sich grosser Beliebtheit: Jedes Jahr nehmen etwa 100 000 Personen an den Programmaktivitäten teil. Jugendliche mit Benachteiligung («young people with fewer opportunities») machen etwa 30 Prozent der Teilnehmenden aus. Etwa 30 000 Jugendarbeitende nehmen an Trainings teil und 20 000 Jugendorganisationen und Trägerschaften der offenen Jugendarbeit setzen etwa 7500 transnationale Projekte um.

In den Jahren 2007 und 2009 wurden umfassende Zwischenevaluationen des Programms durchgeführt, in der 3920 jugendliche Programmteilnehmende und 2000 Nicht-Teilnehmende befragt wurden. Die wichtigsten Erkenntnisse aus der Halbzeitevaluation 2009 auf einen Blick¹²:

Bisher haben (in absoluten Zahlen) 278 000 Jugendliche und 102 000 JugendarbeiterInnen am Programm partizipiert. Von 42 700 eingereichten Projekten wurden 21 800 unterstützt. 405,4 Millionen Euro wurden in die Jugendprogramme investiert. Im 2007 konnten 52 Prozent der beantragten Projekte unterstützt werden, im 2009 noch 42,3 Prozent. Nur 28 Prozent der Teilnehmenden im 2009 haben schon im 2008 von den Programmen profitiert. 66 Prozent der Jugendlichen glauben, dass ihre Job-Aussichten besser geworden sind. 88 Prozent der

11 Die aufgelisteten und weitere Beispiele können in der Datenbank der Europäischen Kommission gefunden werden: http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/eve/alfresco/faces/jsp/dialog/advanced-search-eve.jsp.

12 Der Evaluationsbericht kann hier heruntergeladen werden: <http://www.jugendpolitikneuropa.de/beitrag/starke-toene-kommission-bewertet-die-halbzeitevaluation-von-jugend-in-aktion.7489/>.

JugendarbeiterInnen geben an, ihre Fähigkeiten verbessert zu haben. 92 Prozent der Jugendorganisationen sagen, dass sich ihre Projektmanagement-Fähigkeiten positiv entwickelt haben.

95 Prozent der Jugendlichen geben an, durch die Teilnahme an «Jugend in Aktion» ihre Fremdsprachenkompetenzen verbessert zu haben. 67 Prozent der teilnehmenden Organisationen geben an, dass die Jugendlichen ihre unternehmerischen Kompetenzen stärken konnten. 61 Prozent der Jugendlichen geben an, eine klarere Vorstellung von ihrem beruflichen und bildungsbezogenen Werdegang zu haben.

Die unabhängigen EvaluatorInnen kommen zu einem sehr positiven Ergebnis. «Jugend in Aktion» übe eine nachhaltige Wirkung auf die Teilnehmenden aus, viele engagieren sich über die Teilnahme am Programm hinaus. Auch Personen, die noch nie an «Jugend in Aktion» partizipiert haben, kennen das Programm (mehr als eine von drei befragten Personen). Es seien auch immer wieder neue Jugendorganisationen, die um eine Unterstützung anfragen (auch sogenannte unerfahrene «grass root organisations»).

Im Hinblick auf die Zukunft des Jugendprogramms sprechen sich die EvaluatorInnen für einige Veränderungen aus, beispielsweise soll die Anzahl der Aktionen reduziert, die zahlreichen Angebote breiter durch Social-Media-Kanäle beworben werden (insbesondere die Kostenübernahme für benachteiligte Jugendliche). Die EvaluatorInnen empfehlen, den Youthpass, das Zertifikat für die TeilnehmerInnen, welches beschreibt, was sie im Zuge des Projekts getan und was sie dabei gelernt haben, umfassender zu bewerben. Im Grundsatz sprechen Sie sich dafür aus, dass der Fokus der Programme auf der Förderung Jugendlicher und der Unterstützung der Jugendarbeit belassen wird. Schliesslich mündete die Feststellung, dass von Jahr zu Jahr mehr Anträge gestellt werden, in dem Vorschlag, die

Mittel für Jugend in Aktion ab 2012 zu erhöhen.

Die Teilnahme der Schweiz

Programmumsetzung in der Schweiz

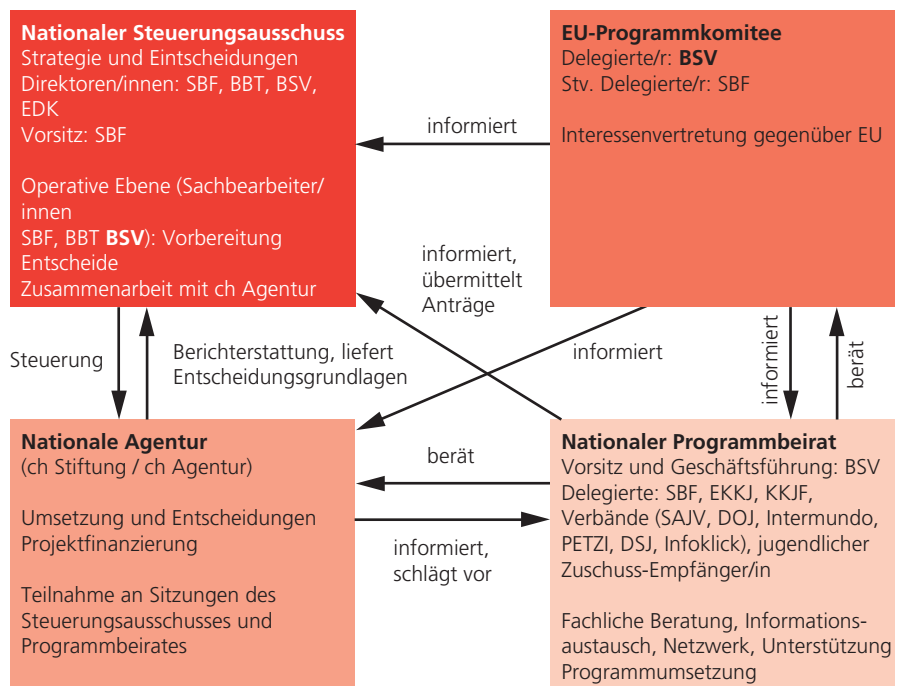
Seit Mitte der 1990er Jahre ist die Vollbeteiligung an den Berufsbildungs- und Jugendprogrammen der EU ein vom Bundesrat verfolgtes Ziel. Nach einem längeren politischen Prozess konnte im Jahr 2010 das bilaterale Abkommen über die Teilnahme der Schweiz unterzeichnet werden. Seit Anfang 2011 nimmt die Schweiz als assoziiertes Land an den europäischen Programmen teil. Damit können Schweizer BürgerInnen mit den gleichen Rechten wie EU-BürgerInnen an sämtlichen Aktionen mitwirken, die im Rahmen von Jugend in Aktion durchgeführt werden. Das federführende Amt innerhalb der Bundesverwaltung ist das Staatssekretariat für Bildung und Forschung SBF.

Parallel zum langjährigen politischen Prozess entwickelte sich ab 1995 eine freiwillige Teilnahme durch die Schweiz. Dies bedeutet, dass Schweizer Jugendliche im Rahmen einzelner Projekte und auf der Basis von Vereinbarungen mit ProjektkoordinatorInnen und Partnerinstitutionen in der EU an den Programmen teilnehmen konnten. Die Möglichkeiten der freiwilligen Teilnahme waren jedoch auf die Aktionen Jugendbegegnungen, Europäischer Freiwilligendienst und auf die Weiterbildung für Jugendarbeitende und Freiwillige beschränkt.

Seit diesem Jahr ist in der Schweiz, wie in allen teilnehmenden Staaten, eine Agentur für die Umsetzung der dezentralen Aktionen verantwortlich. Mit der Aufgabe betraut wurde die «ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit» (ch Agentur), nachdem eine öffentliche Ausschreibung stattgefunden hat. Die ch Stiftung hat einen Leistungsvertrag mit dem SBF. Ihre Aufgabe besteht darin, gemeinnützige Organisationen und NGOs,

Programmstruktur «Jugend in Aktion»

G1



Quelle: eigene Darstellung

öffentliche Institutionen und informelle Gruppen von jungen Menschen, die Projekte und Veranstaltungen durchführen möchten, sowie Jugendliche, die einen Freiwilligendienst leisten möchten, bei der Einreichung eines Antrags und in der Umsetzung der Aktivitäten zu unterstützen. Weitere Aufgaben der ch Agentur sind die Selektion der Projekte, die Mittelverwaltung, die Information der potenziellen Zielgruppen, Verbreitung der Resultate, Vorbereitung der Strategie und Jahresberichte, Vorbereitung der Berichterstattung gegenüber der EU-Kommission und schliesslich der Austausch mit der EU-Kommission und anderen Nationalagenturen in operativen Fragen.

Die Rolle des BSV

Das Bundesamt für Sozialversicherungen BSV ist die Fachstelle des Bundes für Kinder- und Jugendfragen. Das BSV steht in regelmässigem Kontakt zu sämtlichen für die ausserschulische Jugendarbeit wichtigen Akteuren, ist national wie international vernetzt und in wichtigen jugendpolitischen Gremien vertreten. Das BSV begleitet die Europäischen Jugendprogramme durch seine fachliche, politische und strategische Unterstützung in den relevanten Gremien.

Innerhalb der Aktion «Begegnung junger Menschen mit Verantwortlichen der Jugendpolitik» ist das BSV zudem Ansprechpartner für die operative Umsetzung des Programms im Sinne des strukturierten Dialogs.

Im Einklang mit den europäischen Zielen stehen in der Schweiz innerhalb der Jugendstrategie unter anderem Handlungsfelder wie die Förderung und Anerkennung von non-formaler Bildung, die Partizipation (Teilhabe) von Jugendlichen und schliesslich die Integration (Inklusion) von Jugendlichen mit besonderem Förderbedarf im Vordergrund.

Das wegweisende Gremium ist der nationale Steuerungsausschuss. Er setzt sich aus den Direktoren der betroffenen Ämter zusammen. Für «Jugend in Aktion» nimmt der BSV-

Vizedirektor Ludwig Gärtner diese Aufgabe war. Die Bildungsprogramme «Lebenslanges Lernen» werden von der Direktorin des Bundesamts für Berufsbildung und Technologie BBT, Ursula Renold, vertreten. Den Vorsitz übt der Staatssekretär Mauro Dell'Ambrogio vom SBF aus. Der **Steuerungsausschuss** legt die strategischen Vorgaben der Umsetzung der beiden EU-Programme sowie die nationalen Prioritäten fest und genehmigt die Jahresvereinbarung, die Arbeitsprogramme und den Jahresbericht der ch Agentur.

Das fachlich relevante Gremium ist der **nationale Programmbeirat**. Desse Vorsitz und Geschäftsführung liegt beim BSV. Im Programmbeirat sind alle wichtigen Stakeholder der Schweizer Jugendpolitik vertreten. Seine Aufgabe besteht vor allem darin, die ch Agentur bei der Programmumsetzung zu beraten und zu unterstützen, die Programmaktivitäten innerhalb der eigenen Organisation und deren Umfeld bekannt zu machen (Multiplikatoreffekt) und in die nationalen Bildungs- und Jugendaktivitäten einzubetten.

Die Delegierten im **EU-Programmkomitee** vertreten die Schweizer Interessen gegenüber der EU-Kommission.

Erste Erfahrungen der Teilnahme

Da die Schweiz erst seit einem halben Jahr an den Jugendprogrammen partizipiert und die ch Agentur neu aufgebaut werden musste, ist es noch nicht möglich, eine aussagekräftige Zwischenbilanz zu ziehen. Während andere Programmländer gezwungen sind, bei den Projektanträgen teilweise stark zu selektionieren, verfügt die Schweiz zurzeit noch über mehr Mittel als qualitativ gute Anträge vorhanden sind.

Drei von fünf Eingabefristen im 2011 sind vorbei und es zeigt sich, dass vor allem Projekte eingereicht wurden, welche mit den Aktionen **Jugend für Europa** (vierzehn Anträge), **Jugend in der Welt** (sieben Anträge) und innerhalb von **Trainings und Vernet-**

zungaktivitäten (elf Anträge) gefördert werden können. Auch für die Aktion **Begegnung mit Verantwortlichen aus der Jugendpolitik** (strukturierter Dialog) sind zwei Projektanträge eingereicht worden. Über den europäischen Freiwilligendienst kann noch kein Zwischenfazit gezogen werden, da dort die Aufbauarbeiten sowie die Akkreditierung der antragsberechtigten Organisationen erst ange laufen sind.

Insgesamt wurden bisher Anträge in Höhe von 0,772 Millionen Euro eingereicht. Zur Verfügung stehen im Jahr 2011 1,163 Millionen Euro. Von den 22 Anträgen, welche bei den beiden ersten Fristen eingereicht wurden, konnten 17 Projekte mit 0,32 Millionen Euro gefördert werden. Es kann nicht damit gerechnet werden, dass im ersten Jahr der volle Betrag gesprochen werden wird.

Julien Jaeckle, Programmleiter von «Jugend in Aktion» bei der ch Stiftung / ch Agentur, zieht ein optimistisches erstes Fazit. Er sagt, er sei positiv überrascht über die Anzahl Anträge und Vielfalt der Themen, Projektideen und Trägerschaften. Die ch Agentur könne Projekte und Trainings von informellen Jugendgruppen, kleinen Jugendorganisationen, lokalen Trägerschaften der offenen Jugendarbeit wie auch von etablierten Institutionen und Dachorganisationen fördern. Zudem wurden bisher mindestens 61 Anträge bei Agenturen anderer Programmländer eingereicht, bei denen Schweizer Organisationen als Partner involviert seien. 26 dieser Projekte wurden bereits angenommen. JugendleiterInnen und -arbeiterInnen nehmen vermehrt an europäischen Trainings und Netzwerktreffen teil, finden so den Zugang zur «Jugend-in-Aktion»-Bewegung und lancieren neue Partnerschaftsprojekte.

Das Jugendprogramm der Europäischen Union fusst auf der Stärkung der Identität von Jugendlichen als selbstbestimmte BürgerInnen Europas. Die Identität von Jugendlichen in der Schweiz ist jedoch nicht so stark mit Europa verbunden wie dies in an-

deren Programmländern der Fall ist. Zudem zeichnet sich «Jugend in Aktion» durch eine hohe Komplexität aus, was die administrativen Abläufe und das Verständnis der einzelnen Programminhalte anbelangt. Der Blick nach Europa zeigt, dass dies dem Erfolg des Programms nicht schadet. Es ist nun die Aufgabe der ch Agentur und sämtlicher beteiligter Stakeholder, durch gezielte Information und Öffentlichkeitsarbeit dem europäischen Jugendprogramm auch in der Schweiz zum Durchbruch zu verhelfen.

Jugend in Aktion 2.0 – die neue Programmgeneration

Im 2010 wurde die Leitinitiative «Youth on the Move (Jugend in Bewegung)» im Rahmen der EU-Strategie 2020 verabschiedet, welche den Rahmen für die zukünftigen Programme, die ab 2014 umgesetzt werden, bilden soll. Die Europäische Kommission will mit dieser Initiative jungen Menschen dabei helfen, das Wissen

und die Fähigkeiten zu erwerben, die sie für eine Arbeitsstelle benötigen.¹³ Zur Diskussion Anlass gibt nun die Frage, ob «Jugend in Aktion» als eigenständiges Programm weitergeführt oder ob es in einem integrierten Ansatz mit den Bildungsprogrammen zusammengelegt werden soll. Um den jugendpolitischen AkteurInnen den Puls zu fühlen, würde eine europaweite Online-Konsultation durchgeführt.¹⁴ Die Auswertung zeigt, dass «Jugend in Aktion» von den Befragten als innovatives Instrument gesehen wird, das die europäische Jugendarbeit fördert und seine Ziele erreicht. Ausserdem sind mehr als 80 Prozent der Konsultierten der Meinung, dass es weiterhin ein eigenständiges Jugendprogramm braucht.

Auch das BSV hat zur Zukunft von «Jugend in Aktion» Stellung genommen: Es betont, dass der Erwerb und die Anerkennung von non-formaler Bildung, die Ausrichtung auf Zielgruppen, die sonst kaum Mobilitäts-erfahrungen machen, der Austausch und das gegenseitige Lernen zwischen verschiedenen Ländern und Institutionen sowie die Anerkennung von Freiwilligenarbeit für die Schweiz Priorität habe. Ausserdem plädiert das BSV dafür, dass die neue Programmgeneration nicht als reines Beschäftigungsprogramm oder Wachstumsprogramm gesehen werden dürfe.

Im Juni 2011 hat die Europäische Kommission ihre Vision eines neuen Programms für 2014 bis 2020 angekündigt. Dieses soll «Education Europe» heissen und das bisherige Bildungsprogramm «Lebenslanges Lernen» mit «Erasmus Mundus» und «Jugend in Aktion» zusammenführen. Neu ist zudem eine Förderung im Sportbereich vorgesehen.¹⁵ Die Herausforderung wird nun sein, die europäischen Akteure aus dem Jugendbereich von dieser Idee zu überzeugen. Nur eine Minderheit von ihnen (17 Prozent) hat sich in der Online-Konsultation für ein einziges europäisches Programm ausgesprochen.

Weitere Informationen und Links:

www.ch-go.ch/programme/jugend-in-aktion/
Website der ch Stiftung für die Schweizer Teilnahme an Jugend in Aktion

www.jugendpolitikeneuropa.de/
Website der Deutschen Agentur, mit zahlreichen Hintergrundinformationen in deutscher Sprache.

www.ch-go.ch/repository/proxy/oi-files/10232/yia/programme-guide-de.pdf
Download Handbuch

[http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/youth/ef0022_de.htm/](http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/youth/ef0022_de.htm)
Europäische Jugendstrategie

Tina Hofmann, lic. phil., wissenschaftliche Mitarbeiterin, Bereich Kinder- und Jugendfragen, Geschäftsfeld FGG, BSV.
E-Mail: tina.hofmann@bsv.admin.ch

13 http://ec.europa.eu/education/news/news2540_de.htm.

14 www.jugendfuereuropa.de/news/7580/.

15 www.jugendpolitikeneuropa.de/beitrag/finanzrahmen-2014-2020-mehr-fuer-bildung-jugend-und-sport.7628/.

«Schwierige» Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Die Befragung von Vorgesetzten und Personalverantwortlichen in der Region Basel zeigt, dass 25 Prozent der Mitarbeitenden psychische Auffälligkeiten mit Auswirkung auf die Arbeitsfähigkeit aufweisen. Von besonderer Bedeutung sind Auffälligkeiten im zwischenmenschlichen Bereich. Die Vorgesetzten reagieren unspezifisch auf die gezeigten «schwierigen» Verhaltensweisen ihrer Mitarbeitenden und sind oft überfordert. Die IV wird kaum als mögliche Unterstützung wahrgenommen. Die Auflösung des Arbeitsverhältnisses wird meist als einzige Lösung gesehen.

Niklas Baer, Tanja Fasel

Fachstelle für Psychiatrische Rehabilitation, KPD Liestal

Ausgangslage

Die Invalidenversicherung legt mit der 5. und der kommenden 6. IVG-Revision den Fokus auf das betriebliche Umfeld, um mit Frühintervention und Eingliederungsbemühungen die Leute am Arbeitsplatz zu halten oder an diesen zurückzuführen. Gesicherte Daten zur Bedeutung psychischer Erkrankungen in den Betrieben und zur Dynamik invalidisierender Verläufe am Arbeitsplatz liegen jedoch nicht vor. Das Bundesamt für Sozialversicherungen hat deshalb im Rahmen des Forschungsprogramms zu Invalidität und Behinderung eine Pilotstudie finanziert, um eine empirische Basis zur Wahrnehmung und Bewältigung psychisch bedingter Problemsituationen im betrieblichen Umfeld zu schaffen. Durchgeführt wurde die Untersuchung von der Fachstelle für Psychiatrische Rehabilitation der Kantona-

len Psychiatrischen Dienste BL und der Fachhochschule Kärnten (A). Unterstützt wurde die Studie durch eine Begleitgruppe mit Vertretungen der regionalen Arbeitgeber- und HR-Verbände, der IV-Stellenkonferenz, des Staatssekretariats für Wirtschaft, der Pro Mente Sana sowie des Bundesamts für Sozialversicherungen. Die Studie soll neben der Gewinnung einer Evidenzbasis zur Sensibilisierung für psychische Probleme im betrieblichen Umfeld beitragen.

Vorgehen

Linienvorgesetzte und Personalverantwortliche beider Basel wurden elektronisch zum Thema «Schwieriges» Verhalten am Arbeitsplatz befragt. Die Kontaktaufnahme erfolgte via E-Mail über die Mitgliederlisten regionaler Arbeitgeberverbände. Es wurden insgesamt 8200 Personen

kontaktiert, welche den Link zur Befragung ihrerseits an die Mitarbeitenden mit Führungsfunktion sowie an sämtliche Personalverantwortliche weiterleiten sollten. Im dreimonatigen Befragungszeitraum erfolgten 2183 Zugriffe auf die Befragungshomepage. Die Befragung besteht aus zwei Teilen: Im ersten Teil wurden die Teilnehmenden gebeten, sich an eine reale Situation mit einem aus psychischen Gründen «schwierigen» Mitarbeitenden zu erinnern, die für sie persönlich resp. für den Betrieb mit einer besonderen Belastung verbunden war. Die Bezeichnung «schwierig» wurde gewählt, um direkt am Erleben der Vorgesetzten anzusetzen. Die Vorgesetzten und Personalverantwortlichen wurden anschliessend ausführlich zu dieser Situation befragt. Dieser erste Teil der Befragung enthält ein paar wenige Fragen, die lediglich den Personalverantwortlichen gestellt wurden, um von diesen eine «Meta»-Einschätzung in Bezug auf die Verbreitung und die Art der psychischen Probleme zu erhalten. Der zweite, experimentelle Teil der Befragung hat zum Ziel, den Umgang der Vorgesetzten und HR-Verantwortlichen mit psychisch auffälligen Mitarbeitenden im Problemverlauf zu untersuchen. Es wurde eine Problemsituation simuliert, auf welche die Befragten reagieren sollten.

Insgesamt 1055 Personen bearbeiteten die Befragung zumindest teilweise, 537 beantworteten den 1. Teil vollständig, 479 Personen spielten die gesamte Simulation durch, niemand brach diese vorzeitig ab. Aufgrund des gewählten Zugangsweges über eine Kontaktperson mit Auftrag zum Weiterleiten lässt sich die Rücklaufquote nicht angeben, da die Grundgesamtheit der Befragten unbekannt ist. Die teilnehmenden Befragten sind im Durchschnitt 49 Jahre alt, arbeiten seit

rund 15 Jahren in einer Führungsposition und leiten durchschnittlich 14 Mitarbeitende. Besonders stark vertreten sind unter den Antwortenden die Personalverantwortlichen mit Führungserfahrung sowie die höheren Linienvorgesetzten. Deutlich unterrepräsentiert sind die unteren und mittleren Kaderleute, weshalb die vorliegenden Ergebnisse eher die Situation in kleineren als in grösseren Betrieben abbilden dürfte.

Charakteristika der «schwierigen» Mitarbeitenden und der Problemsituation

Die im ersten Teil der Befragung beschriebenen «schwierigen» Mitarbeitenden unterscheiden sich hinsichtlich soziodemografischer Charakteristika kaum vom Durchschnitt der Schweizer Erwerbsbevölkerung, sie sind lediglich geringfügig älter. Auffallend ist der doppelt so hohe Anteil Geschiedener unter den «schwierigen» Mitarbeitenden im Vergleich zu der Erwerbsbevölkerung. Die geschilderten besonders belastenden Problemsituationen dauern durchschnittlich knapp drei Jahre, wobei die Hälfte zum Befragungszeitpunkt noch nicht beendet ist. Es gibt eine Latenzzeit zwischen dem Beginn des auffälligen Verhaltens des betreffenden Mitarbeitenden und der bewussten Wahrnehmung der Problematik durch die Befragten. Bei denjenigen Mitarbeitenden, welche bereits vor oder seit Stellenantritt auffällig waren, werden die Auffälligkeiten erst viel später bewusst als Probleme gewertet. Beginnen die Probleme jedoch erst nach einigen Jahren Betriebszugehörigkeit, werden diese auch schneller erkannt, da in diesen Fällen ein direkter Vergleich zum vorherigen unauffälligen Verhalten möglich ist. Rund die Hälfte der Mitarbeitenden mit psychischen Auffälligkeiten zeigt bereits vor oder seit Stellenantritt Probleme, ist also nicht erst im Rahmen des beschriebenen Arbeitsverhältnisses erkrankt.

Das «schwierige» Verhalten am Arbeitsplatz

Die psychischen Probleme wirken sich am Arbeitsplatz in verschiedenen Bereichen negativ aus. Zwischenmenschliche Beziehungen sind dabei von zentraler Bedeutung: In diesem Bereich kommt es in 80 Prozent der geschilderten Fälle zu Störungen. Zudem sind zwischenmenschliche Probleme das häufigste frühe Anzeichen einer psychisch bedingten Problematik. Diese werden von allen Beteiligten auch als besonders belastend erlebt und stellen den häufigsten Grund für die Kontaktaufnahme mit dem Personaldienst dar. Leistungsprobleme zeigen sich in zwei Drittel der Fälle. Längere Absenzen hingegen kommen nur in 40 Prozent der Fälle vor und wenn, dann erst mit der Zeit. Die gängige Praxis, längere Absenzen als Ausgangspunkt für «Früherkennungsprogramme» in Betrieben zu verwenden, ist in Anbetracht der vorliegenden Ergebnisse nicht optimal.

Geht man nun einen Schritt weiter und betrachtet die konkreten Verhaltensauffälligkeiten der «schwierigen» Mitarbeitenden, so ergibt sich folgendes Bild: 46 Prozent streiten eigene Fehler ab und geben anderen die Schuld, 39 Prozent zeigen unvorhersehbare Stimmungsschwankungen und Launenhaftigkeit und 34 Prozent der «schwierigen» Mitarbeitenden sind aufmüpfig bei Anweisungen. Diese zentralen, als «schwierig» erlebten Verhaltensweisen, schlagen sich auch in den zu Beginn der Befragung von den Vorgesetzten vergebenen Spitznamen nieder. Diese reichen von «Besserwisser», «Giftzwerg» über «Heulsuse» und «Rambo» bis zu «Eigenbrödler» und «Psycho». Die Heftigkeit und emotionale Konnotation dieser Spitznamen liefert einen Hinweis auf die hohe Belastung der Vorgesetzten durch die betreffenden Mitarbeitenden und dürfte eine «Ventilfunktion» erfüllen.

Aus den rund 30 vorgegebenen konkreten Auffälligkeiten wurde folgende Problemtypologie berechnet:

- Problem-Typ 1 (32 Prozent der Fälle): wenige, aber spezifische Auffälligkeiten
- Problem-Typ 2 (23 Prozent der Fälle): «Charakterprobleme» – gute Arbeitsleistung
- Problem-Typ 3 (19 Prozent der Fälle): ausschliesslich Leistungsver-sagen
- Problem-Typ 4 (13 Prozent der Fälle): «Charakterprobleme» – Leistungsprobleme
- Problem-Typ 5 (13 Prozent der Fälle): Antriebslosigkeit, Depression

«Charakterprobleme» wie z.B. entwertendes Verhalten gegenüber Mitarbeitenden und Vorgesetzten, Kritikunfähigkeit etc. erwiesen sich als zentrales Charakteristikum von zwei der fünf Problemtypen. Dies kann wiederum als Hinweis für die zentrale Bedeutung von persönlichkeitsbedingten Problemen am Arbeitsplatz verstanden werden. Die Analyse der Invalidisierungen aus psychischen Gründen (Baer, Frick & Fasel, 2009) zeigte die Relevanz von Persönlichkeitsstörungen bereits für die IV-Berentung auf. Neben diesem zentralen Bereich spielen im Rahmen der Typologisierung der Auffälligkeiten auch Leistungsprobleme eine gewichtige Rolle. Diese Erkenntnisse sind in der Praxis für eine erste rasche Abklärung von psychisch bedingten Problemen am Arbeitsplatz von grosser Relevanz.

Verbreitung am Arbeitsplatz

Bei den geschilderten Problemsituationen handelt es sich keineswegs um Einzelfälle – 70 Prozent der Befragten geben an, solche schon wiederholt erlebt zu haben. Die Personalverantwortlichen schätzen die Häufigkeit psychischer Probleme mit Auswirkungen auf die Arbeitsfähigkeit während der gesamten Arbeitsbiografie auf ca. 25 Prozent. In Klein- und Kleinstunternehmen, wo man sich gut kennt, wird die Häufigkeit psychisch belasteter Mitarbeitender sogar auf gegen 50 Prozent geschätzt.

Mit zunehmender Betriebsgrösse nimmt die Häufigkeit der wahrgenommenen psychischen Probleme ab, was kaum mit den realen Verhältnissen, sondern vor allem mit der zunehmenden Distanz der Antwortenden zusammenhängen dürfte. Auch wenn die Einschätzung der Personalverantwortlichen die leichteren Fälle beinhaltet und somit nicht nur die im ersten Teil der Befragung geschilderten besonders belastenden Fälle gemeint sind, so kann doch in einer Vielzahl der Fälle von einer Krankheitswertigkeit ausgegangen werden. Dies auf dem Boden von epidemiologischen Erkenntnissen, welche zeigen, dass ein Viertel der Bevölkerung innerhalb eines Jahres zumindest vorübergehend an einer psychischen Störung erkrankt.

Reaktionen von Vorgesetzten und Teams

Psychische Probleme sind somit am Arbeitsplatz weit verbreitet – wie gehen Vorgesetzte, Personalverantwortliche sowie die betroffenen Teams damit um? Es wird generell relativ viel unternommen. In 90 Prozent der Fälle haben die Befragten mit dem betreffenden «schwierigen» Mitarbeitenden Gespräche geführt und versucht, diesen persönlich zu unterstützen. Zudem wurde die Arbeitsorganisation diskutiert, der Mitarbeitende an seine Pflichten erinnert, Konsequenzen angedroht, die ArbeitskollegInnen informiert und unterstützt, an die Leistungsmotivation des «schwierigen» Mitarbeitenden appelliert und diesem empfohlen, sich zusammenzureissen. Nur in 17 Prozent der Fälle wurden externe, nicht-ärztliche Stellen beigezogen. In 40 Prozent der Fälle haben die Vorgesetzten den betreffenden Mitarbeitenden an einen Arzt oder Psychologen verwiesen, besonders häufig bei Auffälligkeiten mit augenscheinlichem Krankheitswert (Schmerzstörungen, Angststörungen, Suchtprobleme etc.). Bei den «schwierigen» Mitarbeitenden mit

persönlichkeitsbedingten Problemen hingegen wurde besonders selten zum Arztbesuch aufgefordert.

Anhand der gezeigten Reaktionsmuster der Befragten lassen sich vier Interventionstypen identifizieren:

- Interventions-Typ 1 (15 Prozent der Fälle): Aktivismus
- Interventions-Typ 2 (24 Prozent der Fälle): Zuwarten
- Interventions-Typ 3 (47 Prozent der Fälle): Leistung einfordern
- Interventions-Typ 4 (14 Prozent der Fälle): Professionelle Hilfe

Während die beiden häufigsten Interventionstypen, das Einfordern der Leistung und das passive Zuwarten eher in kleineren Betrieben zum Einsatz kommen, wird vor allem in grösseren Betrieben zielloser Aktivismus an den Tag gelegt oder es erfolgt die Zuweisung zu professioneller Hilfe resp. der Einbezug externer Stellen. Eine Haupteckdaten dieser Analysen ist, dass Vorgesetzte und HR-Verantwortliche nicht in Abhängigkeit von der gezeigten Problematik reagieren, sondern gemäss ihrem persönlichen Führungsstil, welcher geprägt wird von Erfahrungen, Einstellungen, Emotionen etc. Probleme werden zwar differenziert wahrgenommen, wie die Daten zu den Auffälligkeiten zeigen, es kommt dennoch nicht zu spezifischen Reaktionen.

Die Teams reagieren auf «schwieriges» Verhalten eines Kollegen emotional, wobei Ungeduld, Ärger und Unverständnis die häufigsten Reaktionen sind. In der Hälfte der Fälle löst das auffällige Verhalten jedoch auch Besorgnis, Mitgefühl und Hilfeimpulse aus. Die emotionale Reaktion der Teams erfolgt in Abhängigkeit von der Art des gezeigten «schwierigen» Verhaltens des Teamkollegen: Persönlichkeitsbedingte Auffälligkeiten lösen besonders häufig Ärger, Unverständnis und Wut aus, Mitleid ist in diesen Fällen selten. Mitarbeitende mit depressiven Symptomen rufen im Team besonders häufig Mitgefühl und Hilfeimpulse hervor und nur selten Ärger und Wut, jedoch auch Verunsicherung.

Der Zusammenhalt im Team leidet im Verlauf der Problemsituation in einem Drittel aller Fälle. Bei Teamkollegen mit persönlichkeitsbedingten Problemen kommt es sogar in der Hälfte der Fälle zu einer Verschlechterung des Klimas im Team. In den restlichen Fällen ist eine Klimaverschlechterung in den betroffenen Teams deutlich seltener.

Ausgang der Problemsituation und der Beitrag der IV

Rund die Hälfte der Vorgesetzten und HR-Verantwortlichen bezeichnen die Situation als «gelöst», wobei 90 Prozent unter «gelöst» eine Auflösung des Arbeitsverhältnisses verstehen. In den Fällen, wo die Situation als «verbessert» empfunden wurde, kam es ebenfalls in einem Drittel der Fälle zu einer Auflösung des Arbeitsverhältnisses (Grafik G1).

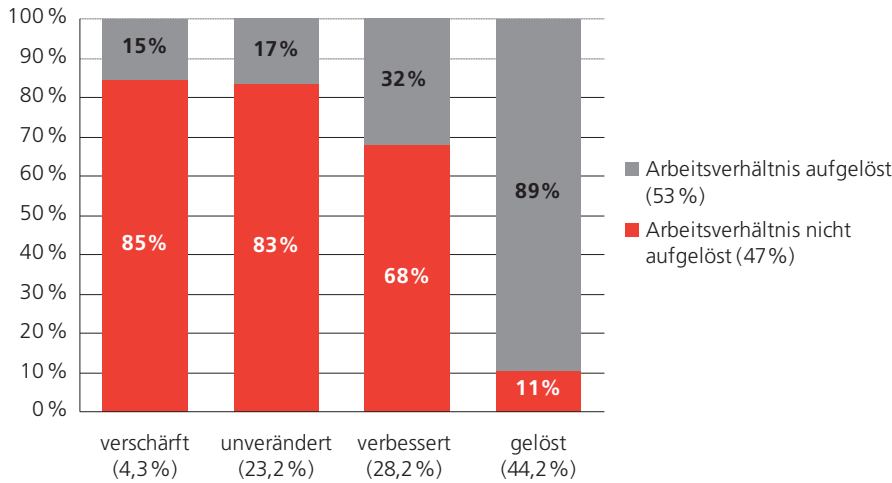
Als besonders hilfreich für die Problemlösung nennen die Befragten das eigene Führungsverhalten, die Offenheit der betreffenden Mitarbeitenden sowie der involvierten Teams. Die Invalidenversicherung wurde nur in jedem dreiunddreissigsten Fall als Problemlöser genannt. Dass die Auflösung des Arbeitsverhältnisses die vorherrschende Lösungsstrategie ist, muss nicht von vorneherein als negativ bewertet werden. Kündigungen können je nach dem die bessere Lösung sein als eskalierende Problemsituationen, die für alle Beteiligten schädlich sind.

Die Befragung beinhaltet ebenfalls Fragen zur Rolle der Invalidenversicherung. Die IV war in 14 Prozent der Problemfälle involviert – etwa gleich häufig wie externe Beratungsfirmen, externe soziale Stellen sowie VertrauensärztInnen, aber deutlich seltener als die Krankentaggeldversicherungen. Die IV wurde aber weniger häufig als hilfreich wahrgenommen, nämlich nur in der Hälfte der Fälle im Gegensatz zu drei Vierteln bei den externen sozialen Stellen und Beratungsfirmen. Wenn die IV involviert

Problemlösung und Status des Arbeitsverhältnisses (n=599)

G1

kommt und wenn, dann erst, wenn es bereits zu spät ist.



Quelle: eigene Darstellung

Simulation einer fiktiven Problemsituation

Im zweiten Teil der Befragung wurde eine Problemsituation simuliert. Die Teilnehmenden (n=479) erhielten zufällig eine von fünf möglichen Fallgeschichten eines fiktiven erkrankten Mitarbeiters (Depression, psychisch bedingte Schmerzstörung, soziale Angststörung, Alkoholabhängigkeit oder Persönlichkeitsstörung). Die Vorgesetzten und Personalverantwortlichen sollten auf einer Skala von 0 bis 100 jeweils angeben, wie viel Ärger, Mitgefühl und Stress sie zu drei verschiedenen Zeitpunkten der Simulation empfinden. Zudem sollten sie sich in drei Durchgängen jeweils für eine von fünf Interventionen entscheiden, wobei eine optimale, drei weniger optimale Interventionen sowie die Möglichkeit zur Kündigung zur Auswahl standen. Bereits die Problembeschreibung zu Beginn der Simulation löst hohe durchschnittliche Ausprägungen von Ärger, Mitgefühl und Stress aus.

Das Mitgefühl sinkt im Verlauf der Problemsimulation bei allen psychischen Störungsbildern deutlich, damit

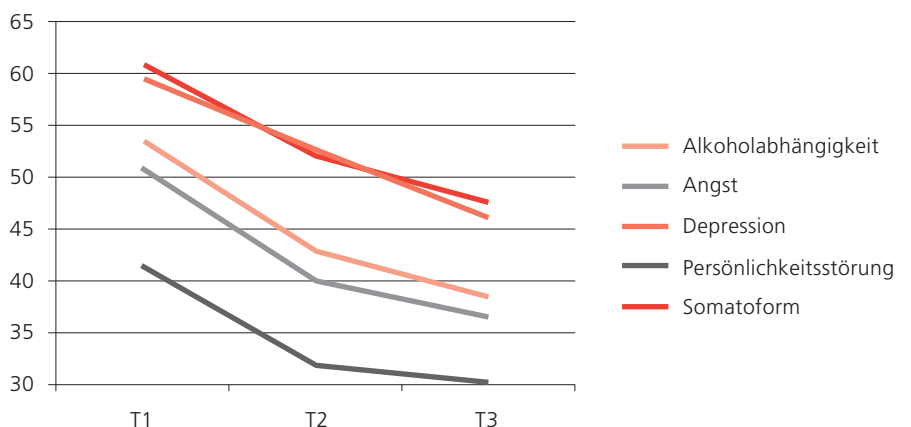
war, dann fand in der Hälfte aller Fälle keine Beratung zum Umgang mit dem/r betreffenden MitarbeiterIn resp. zu allfälligen Arbeitsplatzanpassungen statt. Diese Art von Unterstützung wäre für den/die VorgesetzteN jedoch von grosser Wichtigkeit und entscheidend, um solche belastende und komplexe Problemsituationen zu bewältigen und Stellenverluste zu verhindern.

Die Befragten geben grösstenteils an, dass sie auch zukünftig in einem analogen Fall die Unterstützung der IV nicht suchen würden. Als Gründe dafür werden genannt: Es handle sich um ein «Charakterproblem» nicht um eine psychische Erkrankung, das Problem sei noch zu wenig weit fortgeschritten oder aber weil schlechte Erfahrungen mit der IV gemacht wurden oder das Problem betriebsintern gelöst werden soll. Besonders die ersten beiden genannten Gründe verhindern eine frühe Intervention und führen zu einer Problemverschärfung. Die schlechten Erfahrungen mit der IV sind vor allem darin begründet, dass diese als zu bürokratisch, distanziert, zu wenig praxisbezogen und unpersönlich erlebt wird, sowie als zu wenig fachkompetent im Umgang mit psychisch bedingten Problemen am

Arbeitsplatz. Ein weiterer Grund für den fehlenden Beizug der IV ist die Tatsache, dass lediglich 25 Prozent der Befragten ausreichend darüber informiert sind, dass sie Mitarbeitende mit relevanten Absenzen seit 1.1.2008 zwecks Früherfassung und Frühintervention bei der IV melden können. Auch hier wird wiederum das Kriterium der Absenzen verwendet, was wie bereits erwähnt nicht ganz unproblematisch ist, da es in vielen Fällen gar nicht erst zu längeren Absenzen

Verlauf des Mitgefühls nach Störung

G2



Quelle: eigene Darstellung

geht eine Erhöhung der Kündigungsbereitschaft der Vorgesetzten einher. Die Störungsbilder unterscheiden sich jedoch im Ausmass an Mitgefühl, welches sie bei den Befragten auslösen: Mitarbeitende mit einer Persönlichkeitsstörung lösen besonders wenig Mitgefühl aus, gefolgt von Mitarbeitenden mit einer Angststörung oder Alkoholabhängigkeit. Depressive Mitarbeitende und solche mit einer Schmerzstörung hingegen erhalten besonders viel Mitgefühl entgegengebracht (Grafik G2). Persönlichkeitsstörungen sowie Alkoholabhängigkeit werden wohl nicht als Krankheit aufgefasst, sondern eher als Charakterprobleme resp. Willensschwäche. Über alle Versionen betrachtet reagieren 14 Prozent der Befragten im Problemverlauf durchwegs richtig, 19 Prozent der Befragten zeigen in allen Durchgängen eine falsche Intervention. In Abhängigkeit von der jeweiligen Störung unterscheidet sich der Anteil der durchgängig optimalen Interventionen: Bei Persönlichkeitsstörungen wurde fast nie durchgängig richtig interveniert, bei Schmerzstörungen jedoch besonders häufig. Die hohe optimale Lösungsquote könnte damit zusammenhängen, dass eine Schmerzstörung aus der Aussensicht wie eine körperliche Erkrankung daherkommt und somit besser damit umgegangen werden kann. Auch hier zeigt sich wiederum, dass der Umgang der Vorgesetzten mit psychisch kranken Mitarbeiten-

den kaum durch die spezifische Problematik des betreffenden Mitarbeitenden bedingt ist, sondern stark durch emotionale Reaktionen und teilweise auch zugrunde liegende Einstellungen geprägt ist. Zentral scheint es zu sein, ob die Vorgesetzten angeben, in ihrem persönlichen Umfeld jemanden mit psychischen Problemen zu kennen. Angesichts der starken Verbreitung von psychischen Problemen in der Bevölkerung ist es objektiv sehr unwahrscheinlich niemanden zu kennen. Diese Art der Verleugnung von psychischen Problemen erhöht die Kündigungsneigung um das Vierfache.

Fazit

Psychische Auffälligkeiten sind im betrieblichen Umfeld kein Randproblem. Als besonders belastend werden Mitarbeitende mit Charakterproblemen erlebt. Die Studie zu den Invalidisierungen aus psychischen Gründen hat gezeigt, dass es sich bei den «schwierigen» Mitarbeitenden zu einem grossen Teil um dieselben Personengruppen handelt, die langfristig bei der IV als Rentenfälle landen. Ein Teil davon soll im Rahmen der 6. IVG-Revision wieder in den Arbeitsmarkt eingegliedert werden. Vorgesetzte jedoch reagieren unspezifisch auf die «schwierigen» Mitarbeitenden und sind grösstenteils überfordert, sodass die Kündigung als einziger Ausweg

gesehen wird. Auf der Grundlage dieser Überforderung und der gezeigten Verleugnung der Problematik bedarf die mit der 6. IV-Revision geplante Wiedereingliederung flankierender Massnahmen. Bereits durch die Auseinandersetzung mit der Thematik im Rahmen von Schulungen und Unterstützungsangeboten kann eine Sensibilisierung stattfinden und psychische Probleme werden nicht mehr als derart bedrohlich erlebt, dass diese verleugnet werden müssen. Zusätzliche Schulungen zum problemspezifischen Umgang mit «schwierigen» Mitarbeitenden geben den Vorgesetzten und Personalverantwortlichen die nötige Sicherheit, um die betreffenden Personengruppen am Arbeitsplatz zu halten.

Baer, N., Frick, U., Fasel, T. & Wiedermann, W. (2011). «Schwierige» Mitarbeiter – Wahrnehmung und Bewältigung psychisch bedingter Problemsituationen durch Vorgesetzte und Personalverantwortliche. Bericht im Rahmen des Forschungsprogramms zu Invalidität und Behinderung. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.

Niklas Baer, Dr. phil., Leiter Fachstelle für Psychiatrische Rehabilitation, KPD Liestal.
E-Mail: niklas.baer@kpd.ch

Tanja Fasel, lic. phil., wissenschaftliche Mitarbeiterin, Fachstelle für Psychiatrische Rehabilitation, KPD Liestal.
E-Mail: tanja.fasel@kpd.ch

Quantifizierung der Wechselwirkungen zwischen den Systemen der sozialen Sicherheit

Rund 670 000 Personen oder 13 Prozent der ständigen Wohnbevölkerung (18 bis 65 Jahre) in der Schweiz bezogen im Jahr 2009 Leistungen in Form von IV-Renten, ALV-Taggeldern oder Sozialhilfeleistungen. Nur ein kleiner Teil dieser Personen (42 000) bezog während der gleichen Periode Leistungen aus mehr als einem dieser Leistungssysteme. Die hohe Anzahl von LeistungsbezügerInnen der IV, ALV und der Sozialhilfe wirft die Frage auf, wie viele Personen im Zeitverlauf Leistungen aus mehreren Systemen bezogen haben und wie viele Personen von einem System in ein anderes gewechselt haben. Diesen Fragestellungen geht das neue Monitoring SHIVALV¹ nach, indem es die Wechselwirkungen zwischen den Leistungssystemen quantifiziert und aussagekräftige Grundindikatoren entwickelt.



Michel Kolly
Bundesamt für Sozialversicherungen

1 Ausgangslage

Die diversen laufenden Gesetzesrevisionen zeigen die Notwendigkeit, mehr über die Abhängigkeiten zwischen den einzelnen Leistungssystemen der sozialen Sicherheit (IV, ALV, Sozialhilfe) zu wissen. Bis anhin be-

standen keine oder nur lückenhafte Informationen über die Gesamtzahl und den Wechsel von BezügerInnen von einem Leistungssystem in ein anderes. Es zeigt sich aber, dass die Quantifizierung der Personen und Personenflüsse in und zwischen diesen Leistungssystemen im Hinblick auf deren konstant hohe Beanspruchung von grosser Bedeutung ist.

Nach einer ersten Machbarkeitsstudie im Jahre 2006 beauftragte das BSV in Zusammenarbeit mit dem SECO und dem BFS² die Forschungsabteilung des Fachbereichs Soziale Arbeit der Fachhochschule Bern, die

Frage der Wechselwirkungen zwischen diesen Leistungssystemen zu analysieren und zu quantifizieren (siehe CHSS 3/2009 und BSV-Forschungsbericht Nr.1/09). Die Studie umfasste dabei die LeistungsbezügerInnen der eingangs aufgeführten Leistungssysteme für die Periode 2004–2006 als Ganzes.

Die Ergebnisse dieser Studie bewegen die verantwortlichen Stellen der drei Leistungssysteme (BSV, SECO, SODK³), anhand von aussagekräftigen Indikatoren ein regelmässiges Monitoring bzw. eine Dauerbeobachtung dieser Wechselwirkungen aufzubauen. Die Informationen zu den LeistungsbezügerInnen können dabei – je nach Bedarf – mit Informationen aus zusätzlichen Registern (Ergänzungsleistungen, AHV-Einkommen) ergänzt werden.

2 Zielsetzungen

Das neue Monitoring SHIVALV umfasst die LeistungsbezügerInnen dreier wichtiger Systeme zur Einkommenssicherung⁴ im erwerbsfähigen Alter (18 bis 65 Jahre). Während die ALV ein Ersatzeinkommen garantiert, falls die versicherte Person arbeitslos wird, kann ein Anspruch auf eine IV-Rente dann entstehen, wenn eine Person aus gesundheitlichen Gründen voraussichtlich dauerhaft oder über längere Zeit ganz oder teilweise erwerbsunfähig ist.

Die Sozialhilfe (SH) bildet das letzte Netz im System der sozialen Sicherheit. Sie gewährt Leistungen an Personen, die es nicht schaffen, für ihren Bedarf oder denjenigen ihrer Familie aufzukommen. Die Sozialhilfe folgt dem Subsidiaritätsprinzip, d.h. bevor Sozialhilfe gewährt wird, wird überprüft, ob der finanzielle Bedarf eines Antragstellers nicht durch andere

1 SHIVALV = Sozialhilfe(SH)-IV(Invalidenversicherung)-ALV(Arbeitslosenversicherung).

2 SECO: Staatssekretariat für Wirtschaft; BFS: Bundesamt für Statistik.

3 SODK: Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren.

4 ohne Unfallversicherung.

Leistungen des Systems gedeckt werden kann.

Das Monitoring SHIVALV umfasst dabei nur die Sozialhilfe im engeren Sinne (wirtschaftliche Sozialhilfe), alle übrigen bedarfsabhängigen Leistungen von Kantonen und Gemeinden können in SHIVALV zur Zeit nicht berücksichtigt werden. Unberücksichtigt bleiben im System auch die Kinder (0 bis 17 Jahre) in der Sozialhilfe, die jeweils knapp einen Drittel der Gesamtzahl der Personen in der Sozialhilfe umfassen.

Untersucht werden im Weiteren nur die Personen und Personenflüsse zwischen den drei Leistungssystemen; die Finanzflüsse der damit verbundenen Verrechnungen und finanziellen Rückvergütungen können mit den vorhandenen Datengrundlagen nicht oder nur ungenügend analysiert werden.

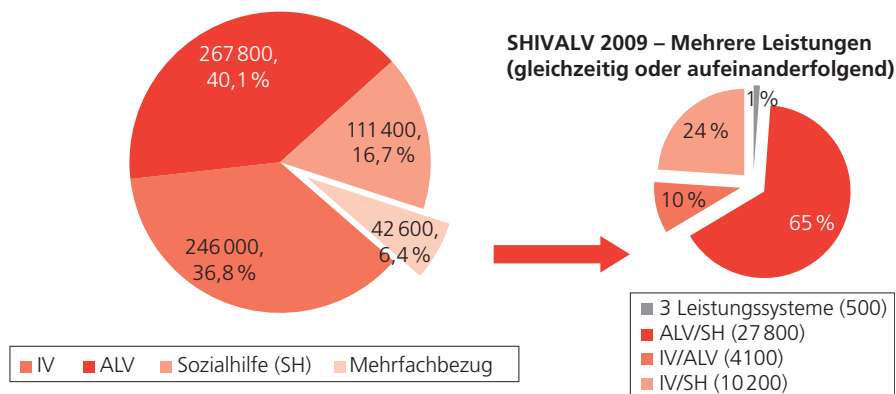
Die Hauptziele des Monitoring lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- **Personen mit Leistungsbezug**
Quantifizierung der Personen mit einem Leistungsbezug zu einem bestimmten Zeitpunkt oder während einer bestimmten Zeitdauer aus einem Leistungssystem.
- **Verbleib, Ein- und Austritte**
Quantifizierung der Personen, die während einer bestimmten Beobachtungsperiode im Leistungssystem verbleiben oder in das System ein- oder austreten.
- **Kombinierter Leistungsbezug**
Bestimmung der Anzahl Personen, die Leistungen aus mehreren Leistungssystemen zum gleichen Zeitpunkt oder Zeitraum beziehen.
- **Wechsel**
Bestimmung der Anzahl Personen, die das Leistungssystem innerhalb der Beobachtungsperiode wechseln, d.h. von einem Leistungssystem in ein anderes übertreten, im Vergleich zur Vorperiode.

Das Monitoring SHIVALV beruht auf einer neuen Datengrundlage mit einem verknüpften Datensatz der LeistungsbezügerInnen aus den drei Leistungssystemen. SHIVALV ermöglicht Aus-

SHIVALV 2009: 667 900 LeistungsbezügerInnen (= 13,1 Prozent)

G1



Quelle: BSV, SHIVALV

wertungen über alle quantitativen Wechselwirkungen zwischen den Leistungssystem für ein oder mehrere Jahre, je nach Bedarf. Auf Grundlage des neuen Datensatzes wurden **Basisindikatoren** (siehe Kapitel 3) entwickelt, die nachfolgend präsentiert werden. Sie können später mit vertieften Analysen ergänzt werden.

3 Die Basisindikatoren 2005 bis 2009

Das Gesamtsystem SHIVALV (siehe Kasten Methode) erfasst alle Personen im Alter von 18 bis 65 Jahren, die einen Leistungsbezug in der Schweiz aus einem der drei Leistungssysteme während der Beobachtungsperiode verzeichneten.

Die Periode 2005 bis 2009 war gekennzeichnet durch eine starke Abnahme der Arbeitslosenzahlen bis Mitte 2008 und eine erneute Zunahme ab Ende 2008. Das Leistungssystem IV verzeichnete während dieser Zeit – vor allem auf Grund der abnehmenden Neurentenbestände und einer leichten Zunahme der Abgänge – einen leichten Rückgang am Gesamtbestand der IV-RentenbezügerInnen. Die Anzahl SozialhilfebezügerInnen reagiert meistens etwas verzögert vor allem auf die Zu- und Abnahmen der ALV-Taggeldbezü-

rInnen; entsprechend nahm die Anzahl SozialhilfebezügerInnen erst ab 2007 leicht ab, um im Jahre 2009 im Zuge der ansteigenden Arbeitslosenzahlen erneut leicht anzusteigen.

Die Basisindikatoren, welche aus dem Monitoring SHIVALV gewonnen werden, beziehen sich in der Regel alle auf ein Beobachtungsjahr, unabhängig davon, ob die Person die Leistung (ALV-Taggeld, IV-Rente oder Sozialhilfeleistung) zu Beginn, in der Mitte oder erst am Jahresende bezogen hat. Die Basisindikatoren sind dabei Jahreseckwerte, die jährlich berechnet und verglichen werden können.

Nachteilig für die Auswertungen und Analysen ist, dass die Sozialhilfedaten erst mit einiger administrativ bedingter zeitlicher Verzögerung vorliegen.⁵ Auswirkungen von Gesetzesrevisionen oder konjunkturellen Entwicklungen können daher erst mit einer gewissen zeitlichen Frist analysiert werden.

Die Basisindikatoren im Monitoring SHIVALV teilen sich auf in Bezugsquoten (3.1), Verbleibindikatoren (3.2), Indikatoren zum kombinierten Leistungsbezug (3.3) und Indikatoren zum Wechsel zwischen den Leistungssystemen (3.4).

⁵ Die Sozialhilfedaten 2010 werden frühestens per Ende 2011 vorliegen und im 1. Quartal 2012 in das Gesamtsystem SHIVALV integriert sein.

3.1 Bezugsquoten

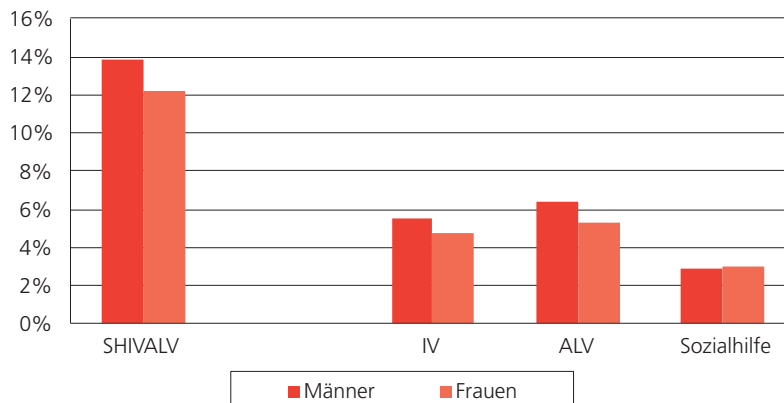
Im Laufe des Jahres 2009 bezogen 13,1 Prozent der Wohnbevölkerung (= 667 900 Personen) Geldleistungen in Form von IV-Renten, ALV-Taggeldern oder Sozialhilfeleistungen aus einem der drei Leistungssysteme. Dabei erhielten 93,6 Prozent aller Personen eine Leistung aus einem einzigen Leistungssystem und 6,4 Prozent oder 42 600 Personen waren BezügerInnen mehrerer Leistungssysteme im gleichen Jahr.

Grafik G1 präsentiert die Aufteilung der Personen im Jahre 2009 auf die drei Leistungssysteme und zeigt, wie unterschiedlich die einzelnen Leistungssysteme am Gesamtsystem

Bezugsquoten 2009, pro Leistungssystem und Geschlecht

G3.1

(in % der ständigen Wohnbevölkerung am Jahresende)

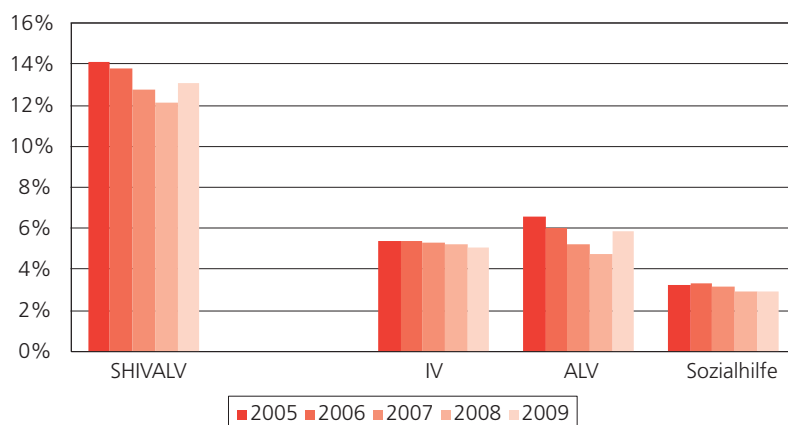


Quelle: BSV, SHIVALV

Bezugsquoten 2005 bis 2009 pro Leistungssystem und im Total

G2

(in % der ständigen Wohnbevölkerung am Jahresende)



Quelle: BSV, SHIVALV

SHIVALV beteiligt sind. Der überwiegende Teil aller Personen bezog ausschliesslich ALV-Taggelder (40,1 Prozent) oder IV-Renten (36,8 Prozent); die Sozialhilfe als kleinstes Teilsystem umfasste 16,7 Prozent der LeistungsbezügerInnen mit einem ausschliesslichen Sozialhilfebezug. Bei den MehrfachbezügerInnen überwiegt die

Kombination von ALV-Taggeld und Sozialhilfe, welche zwei Drittel (65 Prozent) der MehrfachbezügerInnen umfasst. Ein Viertel (24 Prozent) der MehrfachbezügerInnen waren BezügerInnen mit der Kombination IV-Rente und Sozialhilfeleistung. (Mehr zum kombinierten Leistungsbezug in Kapitel 3.4.)

Wie eingangs erwähnt, steht mit den Daten von 2005 bis 2009 praktisch ein ganzer Konjunkturzyklus zur Verfügung. Die jährlichen Gesamtbezugsquoten in SHIVALV wider-

spiegeln daher in diesen Jahren vornehmlich die konjunkturell bedingte Entwicklung der Arbeitslosenzahlen. Diese beeinflusst die Entwicklung der Gesamtquote am stärksten, während in der IV wie auch in der Sozialhilfe die Bezugsquoten gemäss SHIVALV tendenziell leicht rückläufig waren (Grafik G2).

Die Bezugsquoten fallen nach Geschlecht, Nationalität und Alter sehr unterschiedlich aus. Die Quoten nach Geschlecht zeigen das bekannte Bild mit insgesamt leicht höheren Quoten bei den Männern mit Ausnahme der Sozialhilfe, in der die Frauenquote auf Grund des hohen Anteils alleinerziehender Frauen etwas höher ist (Grafik G3.1).⁶

Die Quoten nach Nationalität zeigen, dass die IV kleine Unterschiede aufweist, in den beiden anderen Systemen ist die Bezugsquote der AusländerInnen mehr als doppelt so hoch wie die der Schweizer. Im Jahre 2009 war im Gesamtsystem SHIVALV gut jede/r zehnte SchweizerIn (11 Prozent) im Alter von 18 bis 65 Jahren LeistungsbezügerIn, im gleichen Zeitraum bezog aber fast jede/r fünfte AusländerIn (18 Prozent) Leistungen aus einem der drei Leistungssysteme (Grafik G3.2).

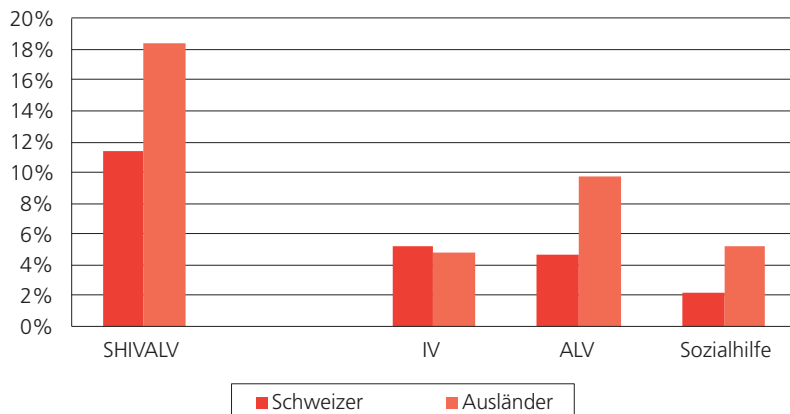
SozialhilfebezügerInnen und ArbeitslosentaggeldbezügerInnen sind

6 Von den Bezugsquoten zu unterscheiden sind die Arbeitslosenquoten, welche die Anzahl Arbeitslose im Verhältnis zu den Erwerbspersonen ausweist.

Bezugsquoten 2009, pro Leistungssystem und Nationalität

G3.2

(in % der ständigen Wohnbevölkerung am Jahresende)



Quelle: BSV, SHIVALV

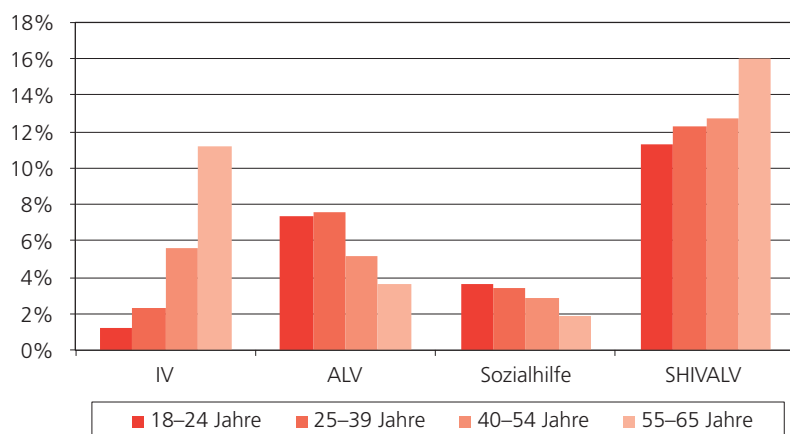
vor allem unter den jüngeren Personen (< 40 Jahre) überproportional vertreten, während die IV die höchsten Bezugsquoten in der Altersklasse vor dem Erreichen des AHV-Rentenalters aufweist (Grafik G3.3).

SHIVALV ermöglicht ebenfalls Aussagen über längere Zeiträume. Betrachtet man drei aufeinanderfolgende Jahre, so ergibt sich folgendes Bild: Nahezu jede fünfte Person in der Schweiz (18,5 Prozent) bezog im Zeitraum 2007–2009 mindestens einmal eine Leistung aus einem der drei Leistungssysteme. Dank den abnehmenden Arbeitslosenzahlen waren die langfristigen Gesamtbezugsquoten seit 2005 leicht rückläufig (Grafik G4).

Bezugsquoten 2009, pro Leistungssystem und Altersklasse

G3.3

(in % der ständigen Wohnbevölkerung am Jahresende)



Quelle: BSV, SHIVALV

3.2 Systemverbleib

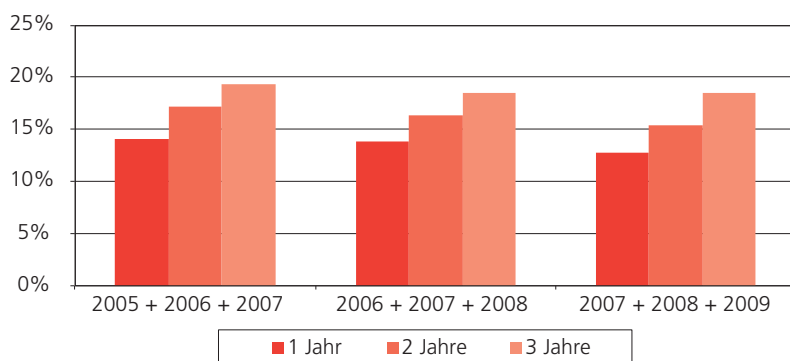
Wie viele Personen im Vergleich zum Vorjahr bleiben im Gesamtsystem oder im einzelnen Leistungssystem? Diese Frage beantworten die Indikatoren zum Systemverbleib oder zum Systemzugang bzw. -abgang. Grafik G5 zeigt dabei deutlich die unterschiedlichen Risiken und die damit verbundenen unterschiedlichen Aufgaben und Zuständigkeiten in den einzelnen Leistungssystemen.

Während in der IV mehr als 90 Prozent der Personen auch im Folgejahr jeweils eine Rente beziehen,⁷ sind es in der ALV – je nach konjunktureller Situation – nur rund die Hälfte der Personen, die innerhalb zwei aufeinanderfolgender Jahre eine Leistung beziehen. Dies widerspiegelt die wichtigste Aufgabe der ALV, die Abfederung von eher kurzfristigen Einkommensausfällen bedingt durch Arbeitslosigkeit und das damit verbundene Ziel der raschen Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt. Die Zunahme des Verbleibs in der ALV ab 2009 erklärt sich durch die verschlechterte

Gesamtbezugsquoten SHIVALV für ein und mehrere Jahre

G4

(in % der ständigen Wohnbevölkerung am Jahresende)



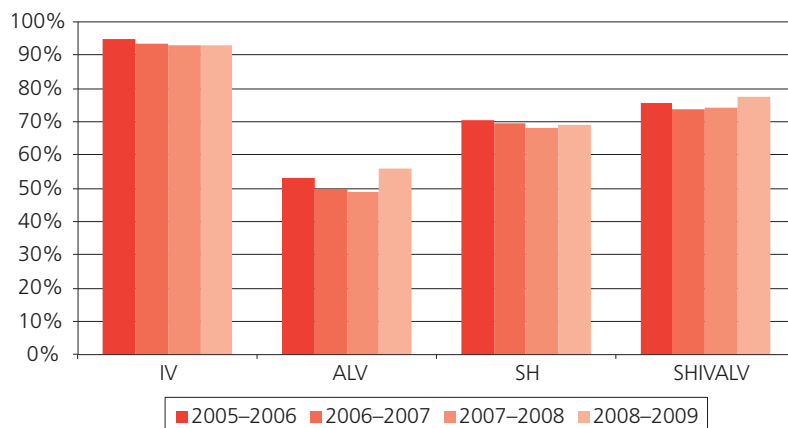
Quelle: BSV, SHIVALV

⁷ Abgänge aus der IV sind vor allem Personen, bei denen die IV-Rente durch eine AHV-Rente abgelöst wird, oder Todesfälle. Ausreisen aus der Schweiz sind im Monitoring SHIVALV Systemabgänge. Zusammen mit den übrigen Abgängen (Reaktivierungen) spielen sie aber quantitativ eine untergeordnete Rolle.

Verbleib pro Leistungssystem im Folgejahr

G5

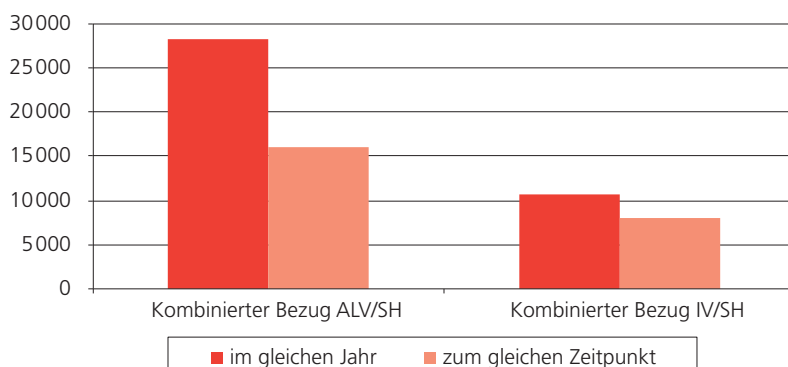
in % des Vorjahresbestandes



Quelle: BSV, SHIVALV

Kombinierter Leistungsbezug 2009 – Anzahl Personen

G6.1

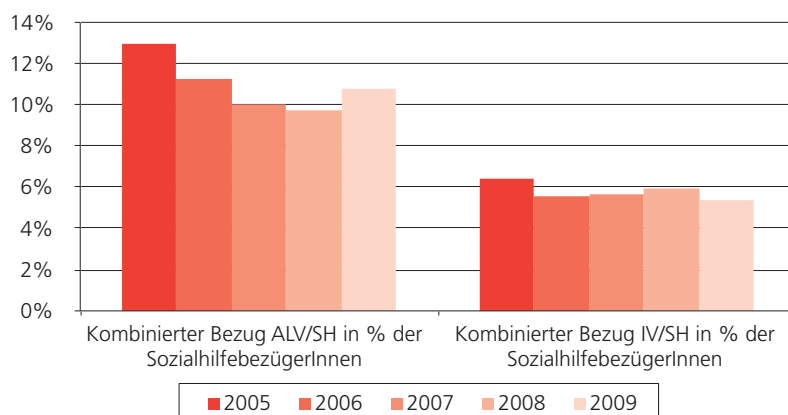


Quelle: BSV, SHIVALV

Kombinierter Leistungsbezug zum gleichen Zeitpunkt

G6.2

in % der SozialhilfebezügerInnen



Quelle: BSV, SHIVALV

Wirtschaftslage mit deutlich tieferen Abgängen aus der ALV.

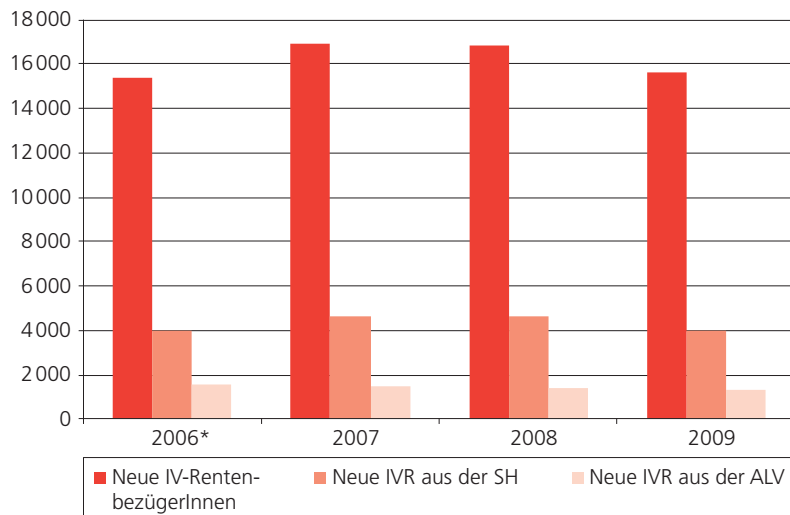
In der Sozialhilfe verbleiben im Jahresvergleich jeweils etwas mehr als zwei Drittel aller Personen. Die Sozialhilfe umfasst zahlen- und anteilmässig den grössten Personenfluss zu und von den anderen Leistungssystemen und bildet häufig das Bindeglied zwischen den beiden anderen Systemen (IV, ALV). Zu- oder Abnahmen in den Beständen der Sozialhilfe reagieren in der Regel zeitverzögert auf konjunkturelle Schwankungen, indem Arbeitslose zum Teil erst Monate nach Abschluss ihres letzten ALV-Taggeldbezugs (z.B. Ausgesteuerte) in die Sozialhilfe gelangen.

Abgänge aus einem einzelnen Leistungssystem sind aber nicht immer Abgänge aus dem Gesamtsystem SHIVALV. Ein Teil der neuen LeistungsbezügerInnen des einzelnen Leistungssystems bezog bereits Leistungen aus einem anderen System im Vorjahr oder bezieht im Folgejahr Leistungen eines neuen und anderen Systems (siehe Kapitel 3.4). Im Gesamtsystem SHIVALV beziehen somit drei Viertel aller Personen Leistungen während zwei aufeinanderfolgenden Jahren.

3.3 Quote des kombinierten Bezugs

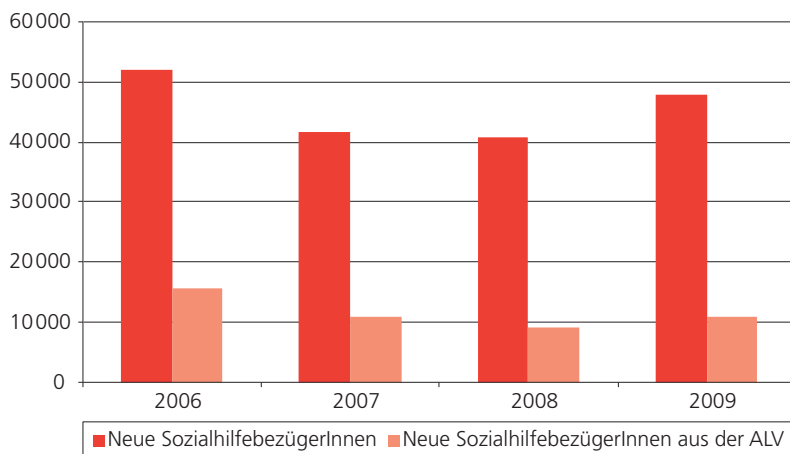
Kombinierter Leistungsbezug beinhaltet den Bezug von Leistungen aus mehreren Leistungssystemen während der Beobachtungsperiode. Die Basisindikatoren SHIVALV unterscheiden zwischen zwei Arten des kombinierten Leistungsbezugs: (a) Der kombinierte Leistungsbezug im Verlaufe des Jahres, bei dem die Leistungen gleichzeitig oder aufeinanderfolgend bezogen werden und (b) der kombinierte Leistungsbezug zum gleichen Zeitpunkt (Monat) im Jahr, bei dem die Leistungen aus mehreren Systemen gleichzeitig bezogen werden. Kombiniertes Leistungsbezug zum gleichen Zeitpunkt (Monat) im Jahr kann dann entstehen, wenn zum Beispiel die Höhe der Sozialversicherungsleistung das notwendige Ein-

Neue IV-RentenbezügerInnen mit Sozialhilfebezug/ALV-Taggeld im Vorjahr **G7.1**



* Neue IV-RentenbezügerInnen 2006: Nur bedingt vergleichbar, da Änderungen des IV-Verfahrens per 1.7.2006 zu einer vorübergehenden Verlangsamung der Leistungszusprachen geführt haben
Quelle: BSV, SHIVALV

Neue SozialhilfebezügerInnen und ALV-TaggeldbezügerInnen im Vorjahr **G7.2**



Quelle: BSV, SHIVALV

kommen zur Existenzsicherung nicht erreicht und deshalb ergänzende Leistungen der Sozialhilfe notwendig sind. Aber es kann auch vorkommen, dass SozialhilfebezügerInnen oder IV-RentenbezügerInnen ihre Arbeitsstelle verlieren und demzufolge gleichzeitig Leistungen aus zwei

Systemen (ALV-Taggeld und Sozialhilfe, IV-Rente und ALV-Taggeld) beziehen.

Unschärfen in den Daten, die teilweise auch administrativ bedingt sein können, haben dazu geführt, dass der gleiche Zeitpunkt als kombinierter Leistungsbezug während mindestens

zwei aufeinanderfolgenden Monaten definiert wird.

Von 28 000 Personen, die im Verlaufe des Jahres 2009 sowohl Sozialhilfe als auch Arbeitslosentagelder erhielten, bezogen rund 16 000 Personen (10,8 Prozent der SozialhilfebezügerInnen oder 5,4 Prozent der ALV-TaggeldbezügerInnen) die Leistungen zum gleichen Zeitpunkt (Monat).

Der kombinierte Leistungsbezug IV und Sozialhilfe ist mengenmässig weniger umfangreich. Rund 10 000 Personen bezogen im Verlauf des Jahres 2009 sowohl eine IV-Rente als auch Sozialhilfe. Zum gleichen Zeitpunkt (Monat) waren es noch 8000 Personen. Dies entspricht 5,4 Prozent der SozialhilfebezügerInnen⁸ oder 3,1 Prozent der IV-RentenbezügerInnen im Jahr 2009.

Die Ergebnisse zeigen, dass der kombinierte Leistungsbezug von Sozialhilfe und ALV-Taggeld stark mit der konjunkturellen Situation korreliert ist. Er nahm von 2005 bis 2008 stets ab, stieg aber im Jahre 2009 erneut leicht an.

Im Gegensatz dazu reagierte der kombinierte Leistungsbezug Sozialhilfe/IV kaum auf die konjunkturelle Entwicklung. Jeweils zwischen 5 und 6 Prozent der SozialhilfebezügerInnen bezogen zwischen 2005 und 2009 gleichzeitig eine IV-Rente und eine Sozialhilfeleistung. Dieser Anteil nahm in der Beobachtungsperiode seit 2005 jährlich leicht ab, nicht zuletzt auch dank der abnehmenden Zahl von Neurenten in der IV. (Grafik **G6.1** und **G6.2**)

⁸ Nebst den eingangs erwähnten Gründen gibt es weitere mögliche Erklärungsgründe für den kombinierten Leistungsbezug IV/Sozialhilfe, die in einer späteren Phase untersucht werden: (1) Die Bestimmung der EL auf der Basis eines hypothetischen Erwerbseinkommens bei teilinvaliden Rentnern, welches über dem effektiv erzielten Einkommen liegt; (2) die Abklärung des EL-Anspruchs ist mit grossem administrativem Aufwand verknüpft und zur zeitlichen Überbrückung erhält die Person Sozialhilfeleistungen; (3) IV-Rentner ausserhalb des EU-/EFTA-Raums, die erst später Anspruch auf EL haben.

3.4 Quoten zum Wechsel von Leistungssystemen

Wie viele Personen wechseln von einem Leistungssystem in ein anderes? Diese auf den ersten Blick triviale Frage erweist sich je nach Optik des Betrachters als nicht ganz leicht zu beantworten. Die Antwort hängt auch davon ab, wie der exakte Zeitpunkt des ersten Leistungsbezugs aus einem System definiert wird und wie genau er bekannt ist.

Um Schwächen und Unschärfen der Datengrundlagen (siehe Kasten Methode) zu umgehen, beinhalten die Basisindikatoren SHIVALV – analog zu allen anderen Basisindikatoren – wieder den Jahresansatz. Dieser Jahresansatz SHIVALV geht von der Präsenz oder Nichtpräsenz einer Person in einem Leistungssystem zu zwei verschiedenen Beobachtungszeiträumen (=Jahre) aus. Die Basisindikatoren umfassen zwei Fragestellungen aus einer unterschiedlichen Perspektive:

Woher kommen die neuen LeistungsbezügerInnen pro Jahr (z.B. neue IV-RentnerInnen oder neue SozialhilfebezügerInnen)?⁹

Gut jede/r vierte (2009: 26 Prozent) neue IV-RentnerIn bezog im Jahr vor der ersten Rente Leistungen aus der Sozialhilfe. Fügt man Personen hinzu, welche im Jahr vor dem ersten Rentenbezug eine ALV-Taggelderleistung bezogen haben, hatte ein Drittel (2009: 34 Prozent, ohne Doppelzählungen) der neuen IV-RentnerInnen im Vorjahr eine Leistung aus einem der beiden anderen Systeme (ALV, Sozialhilfe) bezogen (Grafik G7.1). Eingangs wurde darauf hingewiesen, dass das Monitoring SHIVALV nicht die Finanzflüsse zwischen den Leistungssystemen analysieren kann, sondern sich auf die Personenbetrach-

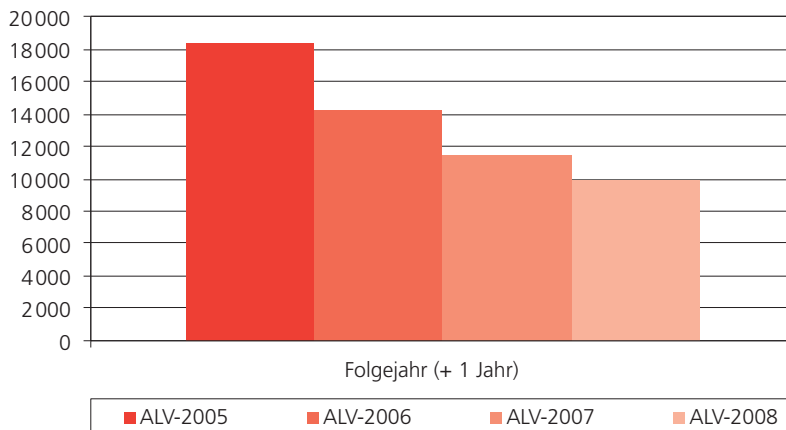
9 Der Indikator umfasst alle neuen BezügerInnen von Leistungen eines Leistungssystem im Beobachtungsjahr und weist einen allfälligen Leistungsbezug aus einem anderen System im Vorjahr (Herkunftssystem) aus.

10 Der Indikator umfasst alle Personen mit einem Leistungsbezug (ALV, IV, SH) im Beobachtungsjahr und keinem Leistungsbezug aus dem gleichen System im Folgejahr.

ALV-TaggeldbezügerInnen in Sozialhilfe im Folgejahr

G8.1

Anzahl Personen

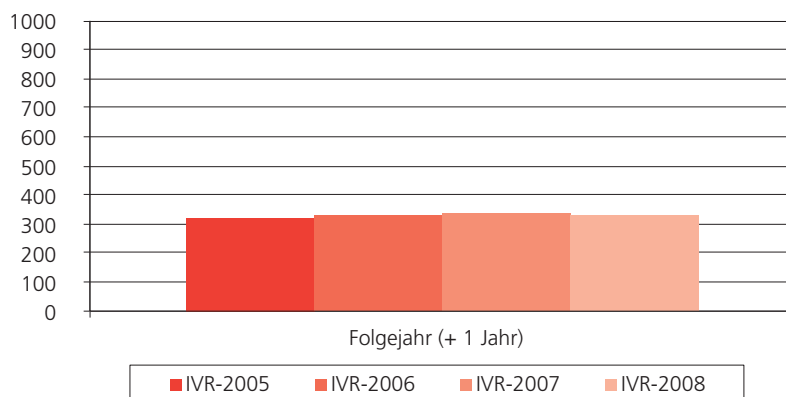


Quelle: BSV, SHIVALV

IV-RentenbezügerInnen in Sozialhilfe im Folgejahr

G8.2

Anzahl Personen



Quelle: BSV, SHIVALV

tung beschränken muss. Im konkreten Fall des Sozialhilfebezugs vor der IV-Rente kann es vorkommen, dass der/die neue IV-RentnerIn während der Wartezeit bis zur Leistungszusprache (IV-Rente) auf Sozialhilfeleistungen angewiesen ist. Zum Zeitpunkt der Leistungszusprache oder danach erfolgt für diese Fälle in der Regel eine Rückvergütung oder Verrechnung mit den Leistungen des Vor-systems.

Für die jährlich neuen SozialhilfebezügerInnen trifft diese einschränkende Bemerkung (Rückvergütung

an andere Systeme) weniger zu. Knapp ein Viertel aller neuen SozialhilfebezügerInnen (2009: 23 Prozent) bezogen im Jahr vor dem Sozialhilfebezug ALV-Taggelder. Dabei tritt erneut deutlich die konjunkturelle Komponente hervor: Der Umfang der neuen SozialhilfebezügerInnen mit ALV-Taggeldbezug im Vorjahr war im Jahre 2006 bedeutend grösser als zuletzt. (Grafik G7.2)

Die Zahl der effektiven Wechsel von ALV-TaggeldbezügerInnen zu SozialhilfebezügerInnen kann – neben den methodischen Unschärfen –

leicht überschätzt sein, da neue SozialhilfebezügerInnen gleichzeitig noch immer ALV-Taggelder beziehen können und somit das Leistungssystem ALV nicht verlassen.

*Wohin verlassen Personen ein Leistungssystem im Folgejahr?*¹⁰

Die Betrachtung der Personen ohne erneuten Leistungsbezug aus dem gleichen Leistungssystem im nächsten Jahr bestätigt bisher Gesagtes. Die grössten Verschiebungen und Wechsel finden zwischen den Systemen ALV und Sozialhilfe statt. Sie sind stark vom konjunkturellen Umfeld geprägt. Von den 241 600 Personen, die 2008 ALV-Taggelder bezogen hatten, erhielten 2009 noch rund 10 000 Personen Sozialhilfe. Von den ALV-TaggeldbezügerInnen 2005 (321 800) waren im Folgejahr 2006 hingegen noch mehr als 18 000 Personen SozialhilfebezügerInnen (Grafik G8.1).

Der Austritt aus der IV und der anschliessende Bezug von Sozialhilfeleistungen im Folgejahr ist selten und blieb in den Jahren 2005–2009 mit etwas mehr als 300 Personen jährlich nahezu unverändert (Grafik G8.2). Wichtig: Es handelt sich dabei nicht um Personen, welche zusätzlich zu ihrer Rente eine Sozialhilfeleistung beziehen, sondern um Personen, deren IV-Rente erloschen ist. Aus der IV-Statistik weiss man, dass pro Jahr (2005–2008) in der Schweiz zwischen 2100 und 2800 Personen aus anderen Gründen als aufgrund von Tod oder Übergang in die AHV aus dem IV-Rentenbestand ausgeschieden sind. Demzufolge bezogen zwischen 10 und 15 Prozent der austretenden IV-RenterInnen im Folgejahr eine Leistung aus der Sozialhilfe. Die konjunkturelle Situation hatte hier relativ wenig Einfluss auf die Anzahl Wechsel von der IV-Rente in die Sozialhilfe.

Analog zu diesen Bezugsquoten wäre auch eine mehrjährige Betrachtungsweise möglich. Damit würde die Frage beantwortet, wie viele Personen zwei oder drei Jahre nach der letzten Leistung aus einem System eine weitere bzw. neue Leistung aus einem anderen System beziehen. Inwiefern

es sinnvoll ist, einen Sozialhilfebezug mehrere Jahre nach einer Periode der Arbeitslosigkeit oder eines IV-Rentenbezuges zu untersuchen, muss an anderer Stelle beantwortet werden.

4 Ausblick

Das Monitoring SHIVALV mit seinen Basisindikatoren erlaubt es, die kurz- und längerfristigen Wechselwirkungen seit 2005 zwischen den drei

Leistungssystemen zu untersuchen. Die ersten Ergebnisse zeigen, dass zu einem überwiegenden Teil jedes Leistungssystem seine ihm zugrunde liegende Rolle erfüllt und es insgesamt zu relativ geringfügigen Folgewirkungen auf die anderen Systeme kommt.

Die Bezugsquoten sowie die Indikatoren zum Systemverbleib zeigen relativ hohe Zahlen von betroffenen Personen, auch bei einer mehrjährigen Betrachtung. Allerdings ist die Struktur der betroffenen Personen-

Methode und Datenmodell

Datengrundlage des Monitoring SHIVALV bilden die mittels eines Personenidentifikators verknüpften Daten der IV, der ALV und der Sozialhilfestatistik. Diese Datengrundlagen müssen für jedes Leistungssystem einzeln aufbereitet und bereinigt werden.

In den **Daten der IV und der ALV** steht für jede/n LeistungsbezügerIn der Personenidentifikator vollständig zur Verfügung. Für jede/n LeistungsbezügerIn kann der Zeitpunkt des Beginns und des Endes der Leistung im Laufe des Jahres ermittelt werden.

Die **Daten der Sozialhilfe** beruhen auf einzelnen Dossiers (Unterstützungseinheiten), die mehrere Personen umfassen können. Betrachtet man nur die 18- bis 65-jährigen Personen, so umfassen rund 20 Prozent der Dossiers mehr als eine Person (in der Regel Paarhaushalte, bei denen in 80 Prozent der Fälle der Ehemann der Antragsteller für die Sozialhilfe ist). Bei rund 90 Prozent aller Dossiers liegt der Personenidentifikator der antragstellenden Person vor. Er fehlt hingegen oft für den Partner bzw. die Partnerin der antragstellenden Person.

Da der Personenidentifikator nicht für alle LeistungsbezügerInnen vorliegt, müssen die Daten der Sozialhilfe mittels eines geeigneten statistischen Verfahrens gewichtet und hochgerechnet werden. **Dies kann insbesondere wegen den Frauen in Paarhaushalten zu leichten Verzerrungen und Überschätzungen der Anzahl Personen führen, die in das Leistungssystem eintreten oder daraus austreten.**

Eine weitere Unschärfe bildet die Bestimmung des Bezugsbeginns und des Endes der Leistung im Jahr. Mit den vorliegenden statistischen Daten der Sozialhilfestatistik ist es nicht möglich Leistungsunterbrüche im Jahresablauf zu ermitteln. Mit den Daten der Sozialhilfestatistik ab 2010 dürften einige der aktuell bestehenden Probleme behoben werden (Personenidentifikatoren auch für die übrigen Personen der Unterstützungseinheit/Dossier sollten umfassender vorliegen). Daher unterliegt das **Datenmodell SHIVALV** einer laufenden methodische Überprüfung damit neue Erkenntnisse und verbesserte Datengrundlagen in die künftigen Modellrechnungen eingebaut werden können. Dies kann dazu führen, dass die vorliegenden ersten Ergebnisse und Zahlen retrospektiv leicht revidiert werden müssen.

gruppen je nach Leistungssystem sehr unterschiedlich.

Die Indikatoren zum kombinierten Leistungsbezug machen eine umfangmässig zwar kleine Anzahl Personen sichtbar, die trotz Leistungen aus den Systemen ALV oder IV zusätzlich auf Sozialhilfe während einer bestimmten Dauer angewiesen sind.

Schliesslich lassen die Indikatoren zum Systemwechsel erkennen, dass Eintritte aus einem anderen Leistungssystem in das System Sozialhilfe oder in die IV für NeubezügerInnen relativ häufig vorkommen. Die Wechsel hängen jedoch meist mit der Aufgabe und der Zuständigkeit jedes einzelnen Systems zusammen.

Die neuen Indikatoren beruhen zumeist auf einer relativ einfachen Betrachtung der Situation der betroffenen Personen zu verschiedenen

Zeitpunkten bzw. Zeiträumen. Sie beinhalten in der Regel nur eine Aufteilung auf demografische Eckwerte (Geschlecht, Alter, Nationalität).

Die Datengrundlage SHIVALV, die seit 2005 zur Verfügung steht, ermöglicht später aber den Einbezug von weiteren Merkmalen jedes einzelnen Leistungssystems für detaillierte Analysen (z.B. IV: Rentenart, Gebrechen; ALV: Beruf, Branche, Ausbildung). Sie ermöglicht in Zukunft ebenfalls, Längsschnittanalysen durchzuführen und Personenflüsse über mehrere Jahre darzustellen. Damit lassen sich auch Fragen zum Mehrfachbezug aus einem einzigen oder mehreren Leistungssystemen über mehrere Jahre beantworten.

Die Basisindikatoren SHIVALV können auf der Internetseite des BSV (www.bsv.admin.ch; Ordner Doku-

mentation, Rubrik Zahlen und Fakten/Statistiken) abgerufen werden.

Literatur

Fluder, Robert; Graf, Thomas; Ruder, Rosmarie; Salzgeber, Renate (2009): Quantifizierung der Übergänge zwischen den Systemen der Sozialen Sicherheit (IV, ALV und Sozialhilfe) (BSV-Forschungsbericht Nr. 1/09 und Artikel CHSS 3/2009)

Michel Kolly, lic.rer.pol., wissenschaftlicher Experte, Bereich Statistik, Mathematik, Analysen und Statistik, BSV.
E-Mail: michel.kolly@bsv.admin.ch

Ergänzungsleistungen: 60 Prozent der Ausgaben für Personen im Heim

Im Jahr 2010 stiegen die Ausgaben für Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (EL) um 4,3 Prozent und beliefen sich auf 4,1 Milliarden Franken. 277 100 Personen erhielten eine EL; 2,2 Prozent mehr als im Vorjahr. Knapp 25 Prozent der EL-beziehenden Personen wohnen im Heim; an diese gehen 60 Prozent der EL-Ausgaben.

Zuwachsraten der EL-beziehenden Personen im Heim deutlich tiefer als jene der EL-Beziehenden zu Hause. (Tabelle T1)

Hohe Fluktuation bei den EL-Beziehenden im Heim

Um 2,2 Prozent oder 5800 Personen hat sich der Bestand der EL-beziehenden Personen im Jahr 2010 erhöht. Hinter dieser Zunahme verbergen sich umfangreiche Mutationen. Im letzten Jahr sind 26 600 Personen aus dem EL-System ausgeschieden, rund 10 Prozent des Anfangsbestandes. 32 400 Personen – das entspricht etwa 12 Prozent des Anfangsbestandes – haben neu einen Anspruch auf EL erhalten.

Die Zu- und Abgänge bei den EL unterschieden sich deutlich bezüglich der Wohnsituation. Was verbirgt sich hinter der Zunahme der zu Hause lebenden EL-BezügerInnen um 2,3 Prozent und jener im Heim um 1,7 Prozent? Bei den zu Hause lebenden Personen mit EL sind im Verlauf des Jahres 11 Prozent neu dazuge-



Urs Portmann
Bundesamt für Sozialversicherungen

15 Prozent der Renten-beziehenden beanspruchen EL

Ende 2010 bezogen 277 100 Personen eine EL. Gegenüber dem Vorjahr hat dieser Bestand um 2,2 Prozent zugenommen. Nur einmal seit 1998 lag die Zuwachsrate tiefer. Somit bestätigt sich das verlangsamte Wachstum der EL-Bezügerzahlen der letzten vier Jahre. Die gebremste Zunahme zeigt sich deutlich bei den EL zur IV. Die Zuwachsrate von 1,6 Prozent ist die tiefste seit 14 Jahren. Gut 38 Prozent der Personen mit einer IV-Rente beziehen eine EL. Dieser Prozentsatz hat in den letzten Jahren zugenommen. Bei den Altersrentnern und -rentnerinnen blieb der Bedarf nach EL in den letzten Jahren etwa gleich hoch. Knapp 12 Prozent beanspruchen eine EL.

Eine wichtige Aufgabe übernehmen die EL bei der Finanzierung

eines Heimaufenthalts. Im letzten Jahr wohnte knapp ein Viertel aller EL-Beziehenden in einem Heim. Dieser Anteil hat in den letzten 10 Jahren abgenommen. Seit 1997 liegen die

277 100 Personen beziehen EL, knapp 25 Prozent davon wohnen im Heim T1

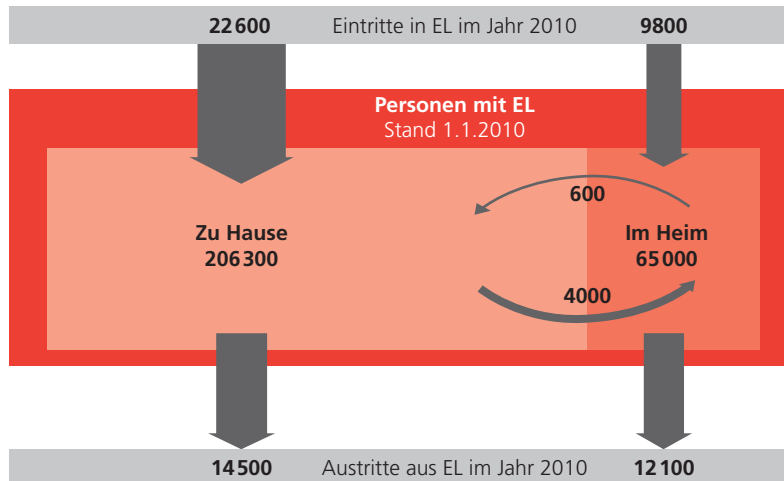
EL-Beziehende nach Wohnsituation, 2004 bis 2010

Jahr	Personen mit EL, Ende Jahr			Veränderung zum Vorjahr in %		
	Total	Zu Hause	Im Heim	Total	Zu Hause	Im Heim
2004	234 800	174 400	60 400	4,2	4,9	2,2
2005	244 500	183 300	61 200	4,1	5,1	1,4
2006	252 800	190 800	62 000	3,4	4,1	1,2
2007	256 600	194 100	62 600	1,5	1,7	0,9
2008	263 700	200 100	63 600	2,7	3,1	1,6
2009	271 300	206 300	65 000	2,9	3,1	2,2
2010	277 100	211 100	66 100	2,2	2,3	1,7

Quelle: EL-Statistik, BSV.

Zahlreiche Mutationen bei den EL: 12 Prozent* Eintritte, 10 Prozent* Abgänge

Personen mit EL, Mutationen nach Wohnsituation, 2010



* In Prozent des Bestandes am 1. Januar.

Quelle: EL-Statistik, BSV.

kommen, bei den Heimbewohnenden 15 Prozent. Der wesentliche Unterschied zeigt sich bei den Austritten. Fast 19 Prozent der HeimbewohnerInnen mit einer EL beziehen nach einem Jahr keine Leistung mehr, meistens weil sie innerhalb des Jahres sterben. Bei den EL-Beziehenden zu Hause betragen die Austritte aus den EL bloss 7 Prozent des Anfangsbestandes. 4000 Personen oder 2 Prozent der BezügerInnen ziehen ins Heim um, wo sie weiterhin eine EL erhalten. Sie erhöhen den Bestand der EL-beziehenden Personen im Heim um 6 Prozent. Umgekehrt ziehen nur wenige EL-beziehende HeimbewohnerInnen (600 Personen) in eine Wohnung um und sind weiter auf eine EL angewiesen. (Grafik G1)

1 Durchschnittlicher EL-Betrag einer alleinstehenden Person ohne Kinder inklusiv Vergütung der KV-Prämie. Ohne Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten.

2 Anspruch haben auch Personen mit einer Hilflosenentschädigung, einem IV-Taggeld u.a.

G1 EL-Betrag im Heim dreimal höher als zu Hause

Einer EL-beziehenden Person wird im Durchschnitt 1600 Franken im Monat ausbezahlt.¹ Die Höhe der Leistung hängt stark von der Wohnsituation ab. An eine/n EL-BezügerIn zu Hause werden im Durchschnitt 900 Franken ausgerichtet. Der EL-Betrag ist über 3 Mal höher, wenn eine Person im Heim wohnt und macht im Durchschnitt 3000 Franken aus. Mit dem Heimeintritt nehmen die Ausgaben meistens stark zu. Neben den «Hotelkosten» fallen oft Ausgaben an für Betreuung und Pflege. Für die Pflegekosten kommen zwar zum Teil die Krankenkassen auf. Doch bleibt bei mehr als der Hälfte der HeimbewohnerInnen eine Finanzierungslücke, die von den EL gefüllt wird.

Was sind Ergänzungsleistungen?

Ergänzungsleistungen (EL) werden an Personen mit einer AHV- oder IV-Rente² ausgerichtet, wenn sie in der Schweiz wohnen und ihr Einkommen die minimalen Lebenskosten nicht decken kann. Es sind bedarfsabhängige Versicherungsleistungen, auf die ein rechtlicher Anspruch besteht. Im Zusammenhang mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), welche 2008 in Kraft getreten ist, sind die EL nun definitiv in der Bundesverfassung verankert. Danach sind Bund und Kantone verpflichtet, gemeinsam EL auszurichten.

EL-Statistik

Das Bundesamt für Sozialversicherungen erhebt jährlich detaillierte Daten zu den EL. Statistische Auswertungen dieser Daten sowie aktuelle Informationen zu den EL finden Sie in der neuen Publikation (erschienen Mitte Juli):

Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV, 2010

Bestellnummer 318.685.11 d (deutsche Ausgabe), 318.685.11 f (französische Ausgabe)

Zu beziehen bei:

BBL, Vertrieb Publikationen, 3003 Bern, Fax 031 325 50 58

E-Mail: verkauf.zivil@bbl.admin.ch oder direkt abrufbar im Internet www.bsv.admin.ch

Der ausführliche **Tabellenteil** mit detaillierten Ergebnissen der EL-Statistik 2010 ist verfügbar unter www.el.bsv.admin.ch

4,1 Milliarden EL-Ausgaben, 60 Prozent davon für Personen im Heim

T2

EL-Ausgaben nach Wohnsituation, 2004 bis 2010

Jahr	EL-Ausgaben in Mio. Fr. pro Jahr			Veränderung zum Vorjahr in %		
	Total	Zu Hause	Im Heim	Total	Zu Hause	Im Heim
2004	2847,5	1232,4	1615,0	6,6	7,6	5,8
2005	2981,7	1312,3	1669,4	4,7	6,5	3,4
2006	3080,3	1377,4	1702,9	3,3	5,0	2,0
2007	3246,2	1448,6	1797,7	5,4	5,2	5,6
2008*	3679,8	1457,1	2222,7	13,4	0,6	23,6
2009	3905,7	1536,5	2369,3	6,1	5,4	6,6
2010	4074,7	1582,1	2492,6	4,3	3,0	5,2

* Aufhebung der Begrenzung des EL-Betrags.

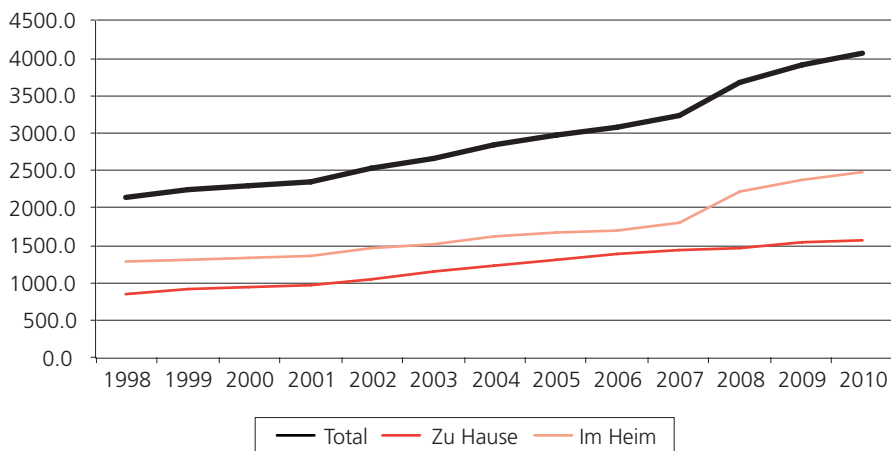
Quelle: EL-Statistik, BSV.

EL-Ausgaben für Personen im Heim steigen wieder stärker

G2

Entwicklung der EL-Ausgaben nach Wohnsituation, 1998 bis 2010

In Mio. Fr.



Quelle: EL-Statistik, BSV.

4,1 Milliarden EL-Ausgaben, stärkeres Wachstum im Heimbereich

Die Ausgaben für die EL beliefen sich 2010 auf 4,1 Milliarden Franken und nahmen im Vergleich zum Vorjahr um 4,3 Prozent zu. Zum vierten Mal in Folge haben die EL zur IV weniger stark zugelegt als die EL zur AHV. Setzt man die Summe der Leistungen

bei den EL zur IV ins Verhältnis zur Summe der ausgerichteten IV-Renten, kommt man auf einen Anteil von 37 Prozent; vor zehn Jahren waren es noch rund 21 Prozent. Wesentlich tiefer ist dieses Verhältnis bei den EL zur AHV, wo die EL-Ausgaben nur 7,5 Prozent der Rentensumme ausmachen. Dieser Anteil lag lange bei 6 Prozent und ist nun in den letzten drei Jahren auf etwas über 7 Prozent gestiegen.

Die EL-Ausgaben für Heimbewohnende sind in den letzten Jahren stärker gestiegen als jene für zu Hause Lebende. Die gesamten EL-Ausgaben nahmen wie erwähnt um 4,3 Prozent oder um 169 Millionen Franken zu. Zu Hause stiegen die Ausgaben im Vergleich zum Vorjahr um 46 Millionen zu (+3,0 Prozent), im Heim um 123 Millionen (+5,2 Prozent). Bei den Bezügerzahlen war das Wachstum gerade umgekehrt, nämlich eine schwächere Zunahme der EL-Bezügerzahlen im Heim. Das heisst, dass der durchschnittliche EL-Betrag für eine Person im Heim in den letzten Jahren stark gestiegen ist. Diese Entwicklung hängt in erster Linie damit zusammen, dass im Jahr 2008 die Begrenzung des EL-Betrags aufgehoben wurde. Dadurch schlugen die Heimkosten, die bei den EL übernommen werden, stärker zu Buch. 25 Prozent der EL-beziehenden Personen wohnen im Heim, an diese gehen 60 Prozent der EL-Ausgaben. (Tabelle T2, Grafik G2)

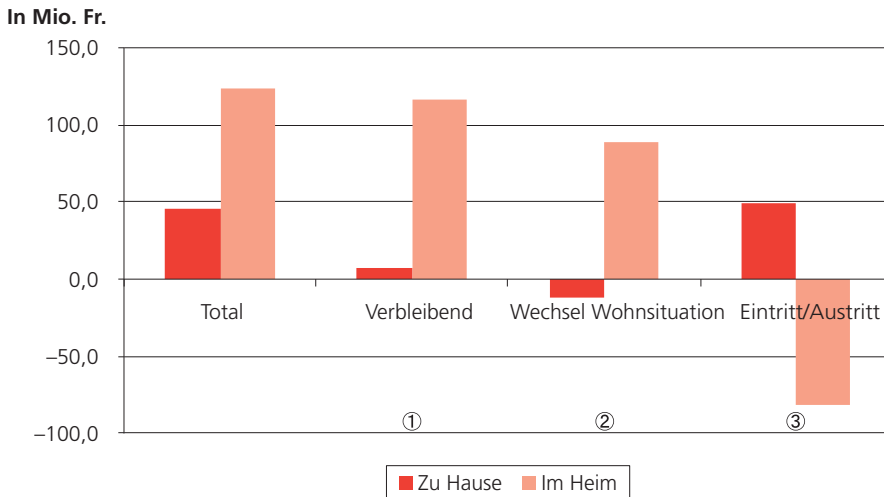
Verursachen die neuen EL-Fälle Mehrkosten?

Verursachen die neuen EL-Fälle Mehrkosten oder steigen die Leistungen vor allem bei den bisherigen BezügerInnen? Ein Blick auf die folgenden drei Gruppen gibt eine deutliche Antwort.

Fälle, die im Jahr 2010 im EL-System bleiben und die Wohnsituation nicht wechseln

Die meisten EL-Fälle verbleiben während eines Jahres im EL-System und wechseln ihre Wohnsituation nicht, das heisst, sie bleiben entweder zu Hause oder im Heim. Die EL-Ausgaben für diese Gruppe stiegen innerhalb eines Jahres um 123 Millionen Franken und trugen knapp drei Viertel zum gesamten Ausgabenwachstum bei. Deutlich zeigt sich, dass das Wachstum fast ausschliesslich aus dem Heimbereich stammt, zurückzuführen auf steigende Heimtaxen. Es

EL-Ausgaben im Heimbereich beeinflussen stark das Ausgabenwachstum **G3**
 Veränderung der EL-Ausgaben in Millionen Franken nach Wohnsituation, 2009/2010



Die Ziffern 1, 2, 3 verweisen auf die letzten Abschnitte im Text.

Quelle: EL-Statistik, BSV.

ist vor allem der zunehmende Pflegebedarf einer Person, welcher höhere Taxen verursacht, zum kleineren Teil die üblichen Preisanpassungen an die Teuerung und Lohnentwicklung. (Grafik G3, Ziffer 1)

Fälle, die im Jahr 2010 im EL-System bleiben und die Wohnsituation wechseln

Der grösste Teil der EL-Beziehenden, die ihre Wohnsituation wechseln, tritt ins Heim ein. Weit weniger Per-

sonen kehren aus dem Heim wieder nach Hause zurück. Die höheren Aufwendungen im Heim verursachen im Saldo einen Mehrbedarf bei den EL von 77 Millionen Franken. (Grafik G3, Ziffer 2)

Austritte aus den EL und Eintritte in die EL im Jahr 2010

Das grösste Wachstum bei den EL zu Hause ist auf die Bilanz der Austritte und Eintritte zurückzuführen. Daraus ergibt sich einmal eine Zu-

nahme der Anzahl Fälle. Zudem sind die EL-Leistungen bei den neuen «Hausfällen» deutlich höher als bei den austretenden. Im Saldo resultiert eine Zunahme der EL-Ausgaben zu Hause von 50 Millionen Franken. Gerade umgekehrt erweist sich die Situation bei Heimbewohnenden. Die Austritte sind zahlreicher als die Eintritte. Daraus ergibt sich eine Abnahme der Fallzahlen. Zudem bezogen die ausscheidenden EL-Fälle im Durchschnitt höhere Leistungen der EL. Während die teuren, pflegeintensiven Fälle ausscheiden, rücken günstigere nach. Im Saldo ergibt das einen Spareffekt von 81 Millionen Franken. Im Total (Fälle zu Hause und Fälle im Heim) ergibt sich aus den Eintritten und Austritten ein Rückgang der EL-Ausgaben um 31 Millionen Franken (Grafik G3, Ziffer 3)

Zusammenfassend lässt sich das Ausgabenwachstum im Jahr 2010 zurückführen auf EL-Fälle im Heim, die teurer werden, und auf jene Fälle, die von zu Hause ins Heim wechseln. Die wegfallenden Leistungen bei Austritten und die neuen Leistungen bei den Zugängen führen im Saldo zu einem Ausgabenrückgang.

Urs Portmann, Dr. phil., Abteilung Mathematik, Analysen, Statistik, Bereich Statistik, BSV.
 E-Mail: urs.portmann@bsv.admin.ch

Herabsetzung der Eintrittsschwelle in die 2. Säule

Die erste Revision des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) brachte auf den 1. Januar 2005 verschiedene Neuerungen, welche die Verbesserung des Vorsorgeschatzes von Personen mit tiefen Einkommen, insbesondere von Teilzeitbeschäftigten, zum Ziel hatten. Die Herabsetzung der Eintrittsschwelle in die 2. Säule war eine dieser Massnahmen. Das BSV hat im Rahmen des Evaluationsprogramms zur 1. BVG-Revision zwei Studien in Auftrag gegeben, welche die quantitativen wie die qualitativen, die positiven wie die negativen Auswirkungen dieser Massnahme aufzeigen sollen.



Valérie Ruffieux
Bundesamt für Sozialversicherungen

Ausgangslage

Ab Mitte der 1990-er Jahre wurden vermehrt Stimmen laut, welche die prekäre Vorsorgesituation von Arbeitnehmenden mit tiefen Einkommen kritisierten. Parlamentarierinnen und Parlamentarier forderten den Bundesrat wiederholt auf, die Herabsetzung der Eintrittsschwelle in die berufliche Vorsorge zu prüfen, um so einem breiteren Kreis Zugang zur zweiten Säule zu verschaffen.¹ Im Rahmen der Vernehmlassung zur 1. BVG-Revision stellte der Bundesrat verschiedene Massnahmen zur Diskussion, um den Vorsorgeschatz für Versicherte mit einem Einkommen bis rund 35 000 Franken gezielt zu

verbessern. Ein Forschungsbericht² im Auftrag des BSV zeigte aber auf, dass die geplanten Massnahmen nicht nur zu Leistungsverbesserungen, sondern auch zu Mehrkosten von rund 500 Millionen Franken jährlich geführt hätten. Zudem wären die Massnahmen für Vorsorgeeinrichtungen und insbesondere kleine und mittlere Unternehmen (KMU) mit einem beträchtlichen Verwaltungsaufwand verbunden gewesen.³ In Anbetracht dessen und aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse verzichtete der Bundesrat in seiner Botschaft zur 1. BVG-Revision vom 1. März 2000 schliesslich auf die Einführung dieser Massnahmen. Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen wurden

dann einzelne vom Bundesrat verworfene Massnahmen allerdings wieder aufgenommen. Eine davon ist die Herabsetzung der Eintrittsschwelle in die 2. Säule von 25 800 auf 19 350 Franken (Werte 2005).

Forschungsprojekte Infrass und Ecoplan

Das BSV hat im Rahmen des Evaluationsprogramms berufliche Vorsorge (EP-BV) zwei Forschungsprojekte in Auftrag gegeben, welche die Auswirkungen der im Rahmen der 1. BVG Revision herabgesetzten Eintrittsschwelle umfassend analysieren. Zum einen sollte die Zweckmässigkeit der Massnahme beurteilt werden, zum anderen ging es darum, die künftigen Vorsorgebedürfnisse von Personen mit tiefen Einkommen aufzuzeigen. Die Ergebnisse werden teilweise auch in den für 2012 geplanten Bericht «Zukunft 2. Säule» einfließen. Die für die beiden Studien verantwortlichen Forschungsbüros Ecoplan und Infrass erläutern in den nachfolgenden Beiträgen der vorliegenden

1 Siehe insbesondere: Einfache Anfrage Rennwald (01.1044) «Mehrfachanstellungen in Teilzeit». Motion Berger (00.3255); Motion Keller (99.3199) «Schutz für Beschäftigte in flexibilisierten Arbeitsverhältnissen». Motion Goll (98.3572) «BVG-Obligatorium für Berufe mit häufig wechselnden befristeten Anstellungen». Noch frühere Interventionen: Motion 87.466 und 87.483 von Lilian Uchtenhagen bzw. Esther Bühler «BVG. Berücksichtigung der Teilzeitbeschäftigten».

2 Infrass (1998), «Mikroökonomische Effekte der 1. BVG-Revision», BSV-Forschungsbericht Nr. 19/98 und Zwischenbericht des Bundesrates vom 22. Januar 1997, «Administrative Entlastung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU)», S. 8 ff.

3 Gemäss den damaligen Prognosen hätten die KMU über 100 000 neu dem Obligatorium unterstellte Mitarbeiter administrativ zu betreuen gehabt, wobei die Mutationen (überproportionaler Stellenwechsel bei Teilzeitanstellungen) zu einem erheblichen Mehraufwand geführt hätten.

CHSS Methoden und Ergebnisse ihrer Forschungsaufträge.

Wichtigste Erkenntnisse

Erfreulich ist für das BSV vorab, dass die mit der Massnahme anvisierte Zielgruppe erreicht worden ist.⁴ Was die konkrete Zielerreichung anbelangt, gilt es allerdings zu differenzieren. Der Vorsorgeschutz der neu in der 2.Säule versicherten Personen ist in Bezug auf die Risiken Tod und Invalidität tatsächlich besser geworden. Die Altersvorsorge hingegen hat sich nur geringfügig verbessert.⁵

Rechnerische Überlegungen sind jedoch nur das eine. So zeigte die zweite Studie⁶ im Wesentlichen auf, dass die grosse Mehrheit der befragten Personen, d.h. solche mit tiefen Einkommen, die Herabsetzung der Eintrittsschwelle in die 2.Säule positiv bewertet. Obwohl nicht jeder ein-

zelne Versicherte finanziell von der Neuversicherung in der beruflichen Vorsorge profitiert, begrüsst die anvisierte Zielgruppe den erleichterten Zugang zur zweiten Säule generell. Das zeigt, dass neben den rechnerischen auch soziale Überlegungen ins Gewicht fallen, etwa der Versicherungsgrundsatz oder die Eigenverantwortung. Auch die Arbeitgeber stehen der Herabsetzung der Eintrittsschwelle eher positiv gegenüber, auch wenn sie die zusätzlichen Administrativkosten teilweise als grosse Belastung sehen.

Allerdings ist die positive Einstellung der Arbeitnehmenden zur 2.Säule, welche vom Schweizerischen Pensionskassenverband ASIP in einer Umfrage⁷ bestätigt worden ist, vielleicht auch auf die mangelnden Kenntnisse der Schweizer Bevölkerung in Sachen berufliche Vorsorge zurückzuführen. Bemerkenswert ist nämlich, dass trotz grossem Interesse nur eine Minderheit der Versicherten weiss, welche Risiken die 2.Säule versichert. Dass es die freiwillige Versicherung für Personen gibt, die die Eintrittsschwelle durch Mehrfachbeschäftigung erreichen, ist ebenfalls nur bedingt bekannt.⁸

Fazit

Die Forschungsteams identifizierten als Hauptproblem die mangelnden Kenntnisse der meisten Arbeitnehmenden und Arbeitgeber im Bereich der 2.Säule. Das BSV geht davon aus, dass hier die Einführung des neuen Artikels 51a, Absatz 2,

Buchstabe h und i BVG per 1.Januar 2012 Abhilfe schaffen wird. Neu ist die Information der Versicherten sowie die Aus- und Weiterbildung der Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter ausdrücklich als Aufgabe des obersten Organs der Vorsorgeeinrichtungen verankert. Einen ersten Schritt in diese Richtung ist mit der Kampagne «mit uns – für uns» des Schweizerischen Pensionskassenverbandes bereits gemacht.

Die vermehrten Informationen der Vorsorgeeinrichtungen wird allerdings jene Personen nicht erreichen, die auch nach der Herabsetzung der Eintrittsschwelle nicht obligatorisch versichert sind. Dieses Fehlen eines Versicherungsobligatoriums ist insbesondere für jene Arbeitnehmenden unbefriedigend, die gleichzeitig oder nacheinander im Dienste verschiedener Arbeitgeber stehen (d.h. Arbeitnehmende in atypischen Arbeitsverhältnissen) und die für jede einzelne Anstellung ein Einkommen unter der Eintrittsschwelle erzielen. Ihnen steht gegenwärtig nur die freiwillige Versicherung offen. Die ist jedoch bislang kaum bekannt und bei den Arbeitgebern wenig beliebt. Die Situation der Arbeitnehmenden in atypischen Arbeitsverhältnissen wird im Rahmen des Berichts «Zukunft 2.Säule» näher untersucht.

4 Siehe Ecoplan (www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=40133).

5 Beispiel eines Extremfalls: Eine alleinstehende Person, die während ihrer gesamten Berufskarriere ein Jahreseinkommen von 22 000 Franken erzielt, muss auf ihrem Einkommen neu Beiträge an die 2.Säule entrichten. Das heisst sie erzielt während ihrer Erwerbstätigkeit ein tieferes Nettoeinkommen, ihr Pensionierteinkommen bleibt dabei aber unverändert (die kleine Rente, die sie aus der Pensionskasse bezieht, wird ihr bei den Ergänzungsleistungen, auf die sie aufgrund ihrer prekären finanziellen Situation Anspruch hat, abgezogen).

6 Siehe Infras (www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=40133).

7 Vgl. Omnibusumfrage «Vorsorge», DEMOSCOPE RESEARCH & MARKETING, Februar 2011.

8 Die oben erwähnte Umfrage der ASIP bestätigt diese Lücke.

Valérie Ruffieux, Juristin, Rechtsfragen Berufliche Vorsorge, Geschäftsfeld Alters- und Hinterlassenenvorsorge, BSV.
E-Mail: valerie.ruffieux@bsv.admin.ch

Was hat die Herabsetzung der Eintrittsschwelle in der 1. BVG-Revision gebracht?

Mit der Herabsetzung der Eintrittsschwelle in der 1. BVG-Revision wurden 140 000 Personen neu BVG-versichert – hauptsächlich Frauen, Arbeitnehmende mit tiefem Einkommen und Teilzeitbeschäftigte. Gemäss Modellschätzungen verbessert sich aber durch die Senkung der Eintrittsschwelle das Altersvorsorgeniveau für die Betroffenen kaum. Die Hauptwirkung der Massnahme auf die soziale Vorsorge der neu Versicherten ist der zusätzliche Versicherungsschutz für die Risiken Tod und Invalidität.



Kathrin Bertschy
Ecoplan



André Müller
Ecoplan

Mit dem 2. Paket der ersten Revision des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG), das am 1. Januar 2005 in Kraft getreten ist, wurden zwei Massnahmen zur Verbesserung der beruflichen Vorsorge für Arbeitnehmende mit geringem Einkommen und für Teilzeitbeschäftigte eingeführt:

- die Senkung des Koordinationsabzugs von 25 800 auf 22 575 Franken (Jahre 2005/2006). Durch diese Senkung wird der koordinierte Lohn um 3225 Franken angehoben. Der Gesetzgeber wollte damit in erster Linie den durch die Reduktion des Umwandlungssatzes geschmälernten Vorsorgeschutz wieder verbessern,

zusätzlich aber auch gezielt die Leistungen für kleine und mittlere Einkommen verbessern.

- die Senkung der Eintrittsschwelle zur zweiten Säule von 25 800 auf 19 350 Franken (Jahre 2005/2006) (vor der Revision entsprach der Koordinationsabzug gleichzeitig auch der Eintrittsschwelle).

Das Bundesamt für Sozialversicherungen hat – als Teil des Evaluationsprogramms zu den Auswirkungen der 1. BVG-Revision – die Auswirkung der Senkung der Eintrittsschwelle bei Ecoplan in Auftrag gegeben. Folgende zentrale Fragen werden beantwortet:

- Wie viele und wer wird neu BVG-versichert? (vgl. Kasten **K1**)

- Wie stark steigt das Vorsorgeniveau der neu BVG-Versicherten und welches sind die Auswirkungen auf die Löhne?

Wie viele und wer wird neu BVG-versichert?

Die nachfolgenden Ergebnisse stützen sich auf Auswertungen der AHV-Registerdaten und SESAM-Daten (vgl. Kasten **K2**). Es ist eine «Momentaufnahme» für ein bestimmtes Jahr (2005). Mit diesen Auswertungen können wir bestimmen, ob die Revision grundsätzlich die richtigen Zielgruppen bzw. Arbeitnehmende erreicht. Sie lassen aber keine Rückschlüsse zu auf die gesamte Lebenseinkommenssituation und insbesondere auch nicht auf das spätere Vorsorgeniveau.

140 000 neu obligatorisch BVG-Versicherte

Durch die Senkung der Eintrittsschwelle werden im Jahr 2005 rund 140 000 Unselbstständigerwerbende neu der obligatorischen BVG-Versicherung unterstellt. Dies entspricht einem Anteil von 3,9 Prozent der unselbstständig Erwerbstätigen. Zusätzlich erhalten von den weiterhin nicht obligatorisch BVG-Versicherten 45 000 Personen neu die Möglichkeit, sich freiwillig BVG-versichern zu lassen.

Neu BVG-versichert werden primär verheiratete Frauen mit mittlerem Haushaltseinkommen

Mit der Senkung der Eintrittsschwelle werden primär Frauen neu

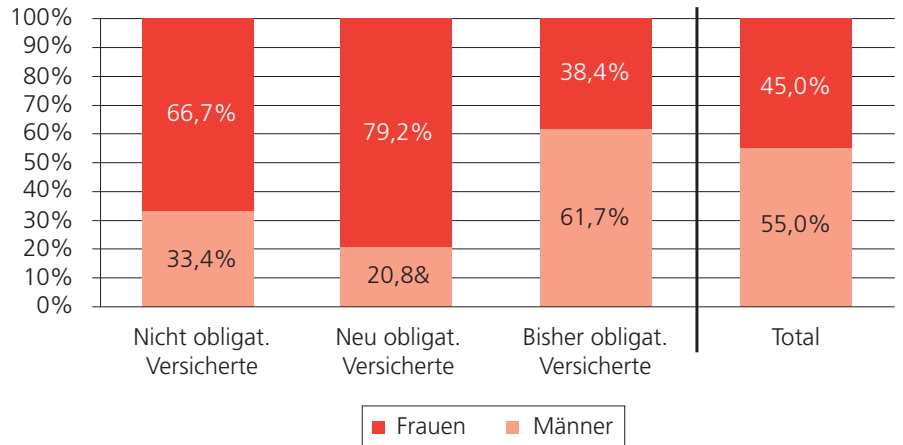
obligatorisch BVG-versichert: 79,2 Prozent der neu obligatorisch BVG-Versicherten sind Frauen (Grafik G1). Ohne Revision wären 66,8 Prozent aller unselbstständigerwerbenden Frauen obligatorisch BVG-versichert. Mit der Revision werden zusätzlich 6,9 Prozent der unselbstständigerwerbenden Frauen neu obligatorisch BVG-versichert. Schweizerinnen und Ausländerinnen werden in ähnlichem Ausmass neu obligatorisch BVG-versichert. Bei den Frauen profitieren mehrheitlich die über 35-Jährigen von der Herabsetzung der Eintrittsschwelle.

Rund ¾ aller neu obligatorisch versicherten Frauen sind verheiratet, je in etwa zu gleichen Teilen mit und ohne Kinder unter 15 Jahren. Ohne Revision wären 71,3 Prozent der nicht verheirateten Frauen mit Kindern unter 15 Jahren BVG-versichert. Mit der BVG-Revision konnte dieser Anteil um + 7,2 Prozent auf 78,5 Prozent angehoben werden. Neu versicherte, ledige oder verheiratete Frauen stammen häufig aus Haushalten mit einem mittleren Haushaltseinkommen zwischen 5000 bis 8000 Franken/Monat.

Die grosse Mehrzahl der unselbstständigerwerbenden Männer wäre auch ohne Revision (bzw. war schon vor der Revision) obligatorisch BVG-versichert (87,8 Prozent). Durch die 1.BVG-Revision werden zusätzlich 1,5 Prozent der unselbstständigerwerbenden Männer neu obligatorisch BVG-versichert. Hierbei handelt es sich überdurchschnittlich häufig um Ausländer und um jüngere (unter 35-jährige) oder ältere (über 55-jährige) Männer. Es sind überdurchschnittlich häufig ledige Männer und sie stammen häufig aus Haushalten mit einem relativ tiefen Haushaltseinkommen unter 5000 Franken/Monat.

Auch nach der 1.BVG-Revision sind immer noch deutlich mehr unselbstständigerwerbende Frauen als unselbstständigerwerbende Männer nicht BVG-versichert (26,3 Prozent vs. 10,8 Prozent).

Bisher / neu / nicht Versicherte nach Geschlecht (Männer / Frauen), 2005 G1



Anzahl	Nicht obl. Vers.	Neu obl. Vers.	Bisher obl. Vers.	Total
Männer	208 972	28 838	1 704 912	1 942 722
Frauen	417 631	109 748	1 060 644	1 588 023
Total	626 603	138 586	2 765 556	3 530 745
Zeilen %				
Männer	10,8%	1,5%	87,8%	100,0%
Frauen	26,3%	6,9%	66,8%	100,0%
Total	17,8%	3,9%	78,3%	100,0%

Quelle: AHV-Registerdaten 2005, Auswertung Ecoplan

Neu BVG-Versicherte haben tiefe Löhne ...

Es konnten primär Arbeitnehmende mit tiefem Bruttostundenlohn neu obligatorisch versichert werden: Rund 50 Prozent der neu Versicherten haben einen Stundenlohn bis maximal 25 Franken. Bei den bisher obligatorisch Versicherten trifft dies nur auf 12 Prozent zu. Immerhin erzielen 20 Prozent der neu Versicherten Bruttostundenlöhne über 35 Franken.

... sind teilzeitbeschäftigt ...

58 Prozent der neu versicherten Frauen üben ein Teilzeitpensum unter 50 Prozent aus, weitere 35 Prozent der neu versicherten Frauen haben ein Pensum von 50 bis 90 Prozent. Bei den

neu versicherten Männern sind 54 Prozent voll erwerbstätig und nur 46 Prozent Teilzeit erwerbstätig. (Zu berücksichtigen ist, dass diese Angaben nicht das ganze Jahr Gültigkeit haben müssen, sondern den Pensen zum Befragungszeitpunkt der SAKE im 2. Quartal 2005 entsprechen; hierbei kann es sich auch um befristete Anstellungen handeln).

... und üben nur eine Erwerbstätigkeit ...

Total üben 73,2 Prozent der neu obligatorisch Versicherten nur eine Erwerbstätigkeit aus (als eine Erwerbstätigkeit gilt auch ein einmaliger Stellenwechsel). 24,4 Prozent der neu obligatorisch Versicherten haben zwei oder mehrere Jobs gleichzeitig und

nur 2,4 Prozent sind kurzfristige «Jobhoppers» mit mehreren Erwerbstätigkeiten nacheinander. Im Vergleich zu bereits BVG-Versicherten üben die neu obligatorisch Versicherten häufiger mehrere Erwerbstätigkeiten parallel aus.

... vorwiegend im Dienstleistungsbereich aus

Branchen und Berufsgruppen: Bei den durch die 1.BVG-Revision neu Versicherten handelt es sich vor allem um Verkaufspersonal, kaufmännische Angestellte und (Hilfs-)Arbeitskräfte in den Sektoren «Handel», «Gesundheits- und Sozialwesen», «Gastgewerbe» und «Sonstige Dienstleistungen und private Haushalte», mehrheitlich ohne Vorgesetztenfunktion und mit einem obligatorischen Grundschul-

abschluss mit oder ohne Berufslehre als höchste abgeschlossene Ausbildung.

Fazit: 140000 Personen konnten im Zuge der 1.BVG-Revision neu BVG-versichert werden. Grundsätzlich wurden die von der BVG-Revision anvisierten Zielgruppen (Arbeitnehmende mit kleinem Einkommen und Teilzeitbeschäftigte) erreicht. 79 Prozent der neu Versicherten sind Frauen; Frauen «profitieren» damit überdurchschnittlich von der Senkung der Eintrittsschwelle.

Wie stark steigt das Vorsorge-niveau der neu obligatorisch BVG-Versicherten? Auswirkungen auf die Löhne?

Die Senkung der Eintrittsschwelle hat nur dann einen merklichen Ein-

fluss auf das Vorsorgeniveau der neu obligatorisch BVG-Versicherten, wenn das Einkommen mehrere Jahre im Schwellenbereich (also zwischen Eintrittsschwelle mit und ohne Revision) liegt: Jedes Jahr, bei welchem das Einkommen im Schwellenbereich liegt, generiert durchschnittlich eine Rente von 35 Franken/Jahr (oder 3 Franken/Monat). Bewegt sich das Einkommen der neu obligatorisch BVG-Versicherten während 40 Jahren zwischen den beiden Schwellenwerten (Eintrittsschwelle mit und ohne Revision), so erhalten neu diese Personen eine Altersrente von 1500 Franken/Jahr (oder 125 Franken/Monat).

Die Auswirkung der Senkung der Eintrittsschwelle auf das Vorsorgeniveau hängt also nicht nur vom momentan beobachteten Einkommen, sondern vom gesamten Lebenseinkommen ab. Da dieses Lebenseinkommen nicht direkt beobachtbar ist, wurde im zweiten Teil der Studie eine Modellrechnung zum gesamten Lebenseinkommen und dem künftigen Vorsorgeniveau durchgeführt. Aufbauend auf einem beobachteten Arbeitseinkommensprofil von nur gerade vier Jahren (2003 bis 2006) musste auf das gesamte Lebenseinkommen geschlossen werden. Aus den Annahmen zum Lebenseinkommensprofil und den Haushalt-Charakteristiken aus SESAM wurden Lebenseinkommenssituationen – unter Annahme der in SESAM beobachteten Haushaltstruktur – für die durch die Revision neu versicherten Personen simuliert. Diese Modellschätzungen basieren somit auf diversen vereinfachenden Annahmen.

In den Modellrechnungen wurde auch die Senkung des Koordinationsabzugs im Rahmen der 1. BVG-Revision berücksichtigt. Diese Massnahme betrifft alle bisherigen BVG-Versicherten. Sie führt zu einer höheren BVG-Rente im Umfang von bis 1500 Franken/Jahr (oder 125 Franken/Monat), sofern das erzielte Erwerbseinkommen im Alter zwischen 25 bis 65 Jahren ständig über dem Koordinationsabzug liegt. Erwirbt eine neu

Definition der obligatorisch und freiwillig BVG-Versicherten K1

Im Rahmen dieser Studie untersuchen wir, wie viele und welche Personen aufgrund der Senkung der Eintrittsschwelle neu BVG-versichert sind. Dabei beschränken wir uns auf die 25- bis 64/65-jährigen Arbeitnehmenden (Unselbstständigerwerbende), und unterscheiden neu obligatorisch Versicherte und neu freiwillig versicherbare Personen.

Obligatorisch BVG-versichert: Arbeitnehmende, die bei einem Arbeitgebenden einen Jahreslohn für eine hauptberufliche Erwerbstätigkeit über der Eintrittsschwelle beziehen, unterstehen ab 1. Januar nach Vollendung des 17. Altersjahres für die Risiken Tod und Invalidität und ab 1. Januar nach Vollendung des 24. Altersjahres auch für das Alter der obligatorischen Versicherung. Die Versicherung endet im Prinzip mit dem Erreichen des ordentlichen Rentenalters. Versichert ist der koordinierte Lohn. Bei einer Beschäftigungsdauer von weniger als einem Jahr gilt als Jahreslohn der Lohn, der bei Herabsetzung der Eintrittsschwelle BVG bei ganzjähriger Beschäftigung erzielt werden würde (vgl. Art. 2 Abs. 2 BVG). Die Person muss beim betreffenden Arbeitgebenden unbefristet oder mehr als 3 Monate beschäftigt sein, um obligatorisch versichert zu sein.

Freiwillig BVG-versicherbare Personen: Bei befristeten Arbeitsverträgen von höchstens drei Monaten, aber einem Einkommen oberhalb der Eintrittsschwelle kann der Arbeitnehmende dieses Einkommen freiwillig BVG-versichern. Weiter sind u.a. Nebeneinkommen während der Beschäftigungsdauer des obligatorisch versicherten Ersteinkommens ebenfalls freiwillig versicherbar. Ebenfalls freiwillig versicherbar sind (auf eine ganzjährige Beschäftigung) hochgerechnete Einkommen (sofern der Arbeitnehmer weniger als ein Jahr bei einem Arbeitgeber beschäftigt ist) unterhalb der Eintrittsschwelle, sofern das effektive (bei mehreren Arbeitgebenden erzielte) Jahreseinkommen gesamthaft über der Eintrittsschwelle liegt.

BVG-versicherte Person während ihres Erwerbslebens auch solche Einkommen über dem Koordinationsabzug, so wirken beide Massnahmen der 1. BVG-Revision (also die Herabsetzung der Eintrittsschwelle und die Senkung des Koordinationsabzugs) in Bezug auf ihr Vorsorgeniveau.

Altersvorsorgeniveau der neu BVG-Versicherten verbessert sich kaum

Kaum Auswirkungen der Herabsetzung der Eintrittsschwelle bei einem Drittel der neu BVG-Versicherten: Die Modellschätzungen ergeben, dass bei rund einem Drittel der neu Versicherten die Herabsetzung der Eintrittsschwelle keinen nennenswerten Einfluss auf das spätere Altersrentenniveau hat, da sie nur wenige Jahre ein Einkommen im Schwellenbereich aufweisen.

Für ein weiteres Drittel der neu BVG-Versicherten ändert sich zwar das Altersrentenniveau aber nichts am gesamten Altersvorsorgeniveau: Es handelt sich dabei um neu BVG-Versicherte mit tiefen Lebenserwerbseinkommen, bei welchen das Altersvorsorgeniveau durch die bedarfsabhängigen AHV-Ergänzungsleistungen bestimmt ist. Aus Sicht der Betroffenen ist dies eine Verschlechterung ihrer Lebenseinkommenssituation, da sie einen Teil der BVG-Beitragslast tragen müssen – ihr Nettolohn also sinkt – ohne gemäss Modellrechnungen im Alter besser gestellt zu sein. Aus Sicht der Sozialwerke führt die Revision zu einer Entlastung bei den Ergänzungsleistungen (grob geschätzt von 1 Prozent).

Beim restlichen Drittel der neu BVG-Versicherten erhöht sich das spätere Altersvorsorgeniveau. Bei diesen in Bezug auf die ganze Erwerbseinkommenssituation bessergestellten Personen – fast ausschliesslich Frauen – ergibt sich aus den Modellrechnungen eine Erhöhung des Vorsorgeniveaus um bis zu 5 Prozent (gemessen an der Ersatzquote, also der Rente in



Ausgewertete Datenquellen

K2

Folgende Daten wurden zur Beantwortung der Fragestellung ausgewertet:

- AHV-Registerdaten 2003-2006: Das AHV-Register gibt Auskunft über das erzielte AHV-pflichtige Einkommen pro Erwerbstätigkeit und bietet somit verlässliche Angaben für die Einteilung der Arbeitnehmenden in bisher (also auch ohne BVG-Revision Versicherte), neu (als Folge der BVG-Revision neu Versicherte) und nicht Versicherte (also alle Arbeitnehmenden, die auch nach der Revision unversichert bleiben).
- SESAM (verknüpft AHV-Registerdaten mit der SAKE – Schweiz. Arbeitskräfteerhebung) 2003-2006: Liefert ergänzende soziodemografische und haushaltsbezogene Merkmale. Für die vorliegende Studie wurde ein speziell konstruierter SESAM-Datensatz erstellt, der die präzisere Unterscheidung und damit Charakterisierung der bisher, neu und nicht BVG-versicherten Personen ermöglicht.
- LSE – Lohnstrukturhebung 2002/2004/2006: Diese wurde auf mögliche revisionsbedingte Veränderungen beim Brutto- bzw. Nettolohn ausgewertet. Im Fokus stand hier die Frage, wer die zusätzlichen BVG-Beiträge bei den neu Versicherten trägt – der/die Versicherte oder der/die Arbeitgebende.

% des Erwerbseinkommens). Dafür ist aber fast ausschliesslich die Senkung des Koordinationsabzugs verantwortlich. Die Senkung der Eintrittsschwelle hat für diese neu BVG-Versicherten keinen spürbaren Effekt auf das spätere Altersvorsorgeniveau.

Anmerkung: Auf Basis der zur Verfügung stehenden Informationen kann nicht genau festgestellt werden, wie gross der Anteil der ärmsten Neu-BVG-Versicherten ist, die im Rentenalter Anspruch auf AHV-Ergänzungsleistungen haben. Vermutlich liegt der tatsächliche Anteil unter dem modellmässig berechneten Drittel.

Zusätzlicher Versicherungsschutz für die Risiken Tod und Invalidität

Für den Todes- und Invaliditätsfall ergibt sich – im Vergleich zur Situation in der Altersvorsorge – ein anderes Bild: Erstens spielt die Dauer, während der die neu obligatorisch BVG-Versicherten ein Einkommen im Schwellenbereich erzielen, im Prinzip keine

Rolle auf die Leistungshöhe: Die neu obligatorisch BVG-Versicherten sind während ihrer Arbeitstätigkeit neu voll gegen die Risiken Tod und Invalidität versichert. Zweitens sind die BVG-Invaliditätsrenten für die neu BVG-Versicherten mit Einkommen im Schwellenbereich zwar klein, trotzdem würden im Invaliditätsfall gemäss Modellrechnungen rund 50 Prozent der neu BVG-Versicherten ihr Renteneinkommen erhöhen. Dies gilt vor allem für die verheirateten Frauen, deren Haushalteinkommen generell über der EL-Anspruchsgrenze zur IV liegen. Weiter konnten gemäss AHV-Registerdaten 14,5 Prozent der Arbeitslosen, welche im 2005 keiner Erwerbstätigkeit nachgingen, und 7,1 Prozent der nur zeitweise Arbeitslosen neu für die Risiken Invalidität und Todesfall versichert werden.

Vermutlich sinkende Nettolöhne für die neu Versicherten

Die durch die 1. BVG-Revision neu versicherten Arbeitnehmenden und

deren Arbeitgebende müssen zusätzliche Sozialabgaben in Form von BVG-Beiträgen für die Risiken Alter, Invalidität und Tod bezahlen. Die Auswertung der Lohnstrukturerhebung (LSE) lässt vermuten, dass die zusätzliche BVG-Beitragslast tatsächlich sowohl von Arbeitgebenden als auch von Arbeitnehmenden getragen wird. Vermutlich sinkt der Nettolohn in etwa um das Ausmass des von den Arbeitnehmenden finanzierten BVG-Anteils. Inwieweit dies auch längerfristig gilt, kann heute noch nicht beurteilt werden.

Fazit: Gemäss Modellschätzungen verbessert die Senkung der Eintrittsschwelle das Altersvorsorgeniveau für die Betroffenen kaum. Einzig kombiniert mit der Senkung des Koordinationsabzugs hat diese Massnahme einen massgeblichen Einfluss auf das spätere Altersvorsorgeniveau der neu BVG-Versicherten – mit Ausnahme der Ärmsten. Was die Altersvorsorge betrifft, werden die Ärmsten der neu BVG-Versicherten in Bezug auf die gesamte Lebenseinkommenssituation durch die Senkung der Eintrittsschwelle sogar schlechter gestellt. Die Hauptwirkung der Senkung der Ein-

trittsschwelle auf die soziale Vorsorge ist der zusätzliche Versicherungsschutz für die Risiken Tod und Invalidität für Arbeitnehmende und Arbeitslose mit Einkommen zwischen neuer und alter Eintrittsschwelle.

Anstösse für Verbesserungsmöglichkeiten

Aufgrund der kritischen Würdigung der Auswirkung der Senkung der Eintrittsschwelle in Bezug auf die Altersvorsorge – gerade für die ärmeren der neu BVG-Versicherten – könnten wir uns folgende Stossrichtungen für eine Verbesserung des Systems vorstellen:

- Altersvorsorge: Eintrittsschwelle wieder mit dem Koordinationsabzug gleichsetzen -> Rückkehr zum System vor der Revision – allerdings bei dem heute gültigen tieferen Koordinationsabzug, der sich besonders positiv auf die Altersvorsorge der Versicherten mit kleinen und mittleren Einkommen auswirkt.
- Todes- und Invaliditätsfall: Ähnlich wie bei den Arbeitslosen könnte eine unter dem Koordinationsab-

zug liegende Eintrittsschwelle den Teilzeit- oder TieflohnbezügerInnen, bzw. deren Familienangehörigen, einen obligatorischen Versicherungsschutz für den Todes- und Invaliditätsfall bieten. Dies würde bedeuten, dass im Bereich zwischen Eintrittsschwelle und Koordinationsabzug nur die Risiken Tod und Invalidität versichert und erst für Einkommen über dem Koordinationsabzug Beiträge für die Altersvorsorge entrichtet würden. Ob diese – aus Sicht der Autoren – sozialpolitische Systemverbesserung sinnvoll ist, müsste aber unter Beachtung weiterer Kriterien (Vollzugsaufwand, Auswirkungen auf Ergänzungsleistungen, usw.) näher abgeklärt werden.

Kathrin Bertschy, lic. rer. pol., Consultant
Ecoplan.

E-Mail: bertschy@ecoplan.ch

André Müller, Dipl. Ing. ETH, lic. rer. pol.,
Partner Ecoplan.

E-Mail: mueller@ecoplan.ch

Herabsetzung der Eintrittsschwelle – Auswirkungen auf Arbeitgebende und Arbeitnehmende

Die Herabsetzung der Eintrittsschwelle im Rahmen der 1. BVG-Revision ist positiv zu würdigen. Erstens konnten neu zusätzliche Arbeitnehmende mit tiefen Einkommen in die 2. Säule aufgenommen werden. Zweitens hat die Massnahme kaum zu unerwünschten Nebenwirkungen geführt. Arbeitnehmende und Arbeitgebende stehen der Herabsetzung der Eintrittsschwelle grösstenteils positiv gegenüber. Verbesserungspotenzial besteht vor allem durch eine verstärkte Sensibilisierung von Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden.

- Nehmen Arbeitnehmende, die sich neu freiwillig versichern könnten, diese Möglichkeit wahr? Wie verhalten sich die Arbeitgebenden, wenn Arbeitnehmende sich freiwillig versichern möchten?
- Wie beurteilen die Arbeitnehmenden und die Arbeitgebenden die Herabsetzung der Eintrittsschwelle und die 2. Säule im Allgemeinen?



Judith Trageser
INFRAS



Stephan Hammer
INFRAS

Ziel und Fragestellung

Ziel der Studie war die Untersuchung der erwünschten Wirkungen und der unerwünschten Nebenwirkungen der Herabsetzung der Eintrittsschwelle im Rahmen der 1. BVG-Revision bei Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden. Ein besonderes Augenmerk richtete sich dabei auf die Situation der Kulturschaffenden. Es stellten sich folgende Fragen:

- Wie waren die Arbeitgebenden und die Arbeitnehmenden bezüglich der Herabsetzung der Eintrittsschwelle sensibilisiert bzw. informiert?
- Welche Konsequenzen hatte die Herabsetzung der Eintrittsschwelle für die Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden?
- Wie verhalten sich Arbeitnehmende, deren Einkommen nach der Herabsetzung der Schwelle knapp über und knapp unter der Eintrittsschwelle liegt? Wie verhalten sich die Arbeitgebenden nach der Herabsetzung der Eintrittsschwelle gegenüber denjenigen Arbeitnehmenden, deren Löhne sich im Grenzbereich der Eintrittsschwelle zur 2. Säule bewegen?

1 Die Befragten stammen aus einem repräsentativen Internet-Panel des LINK-Instituts. In dem Panel können Personen gezielt eingeladen werden, die die gewünschten Kriterien erfüllen. Die Befragung wurde durch Link durchgeführt.

2 Siehe z.B. Botschaft des Bundesrats über die Förderung der Kultur in den Jahren 2012 bis 2015 (Kulturbotschaft) vom 23.2.2011.

Methodik

Die Fragen wurden anhand von standardisierten web-basierten Erhebungen bei Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden untersucht. Zur Vorbereitung der Erhebungen wurden strukturierte Gespräche mit ausgewählten Arbeitsmarktakteuren durchgeführt.

Bei der Erhebung bei Arbeitgebenden fokussierte die Studie auf die drei Branchen Gastronomie, Reinigung und Kultur, weil diese gemäss den explorativen Interviews besonders von der Herabsetzung der Eintrittsschwelle betroffen waren. Diese drei Branchen repräsentieren 4 Prozent aller Unternehmen in der Schweiz und beschäftigen einen überdurchschnittlichen Anteil Arbeitnehmender mit kleinen Einkommen und teilzeitbeschäftigter Personen. Insgesamt konnten 855 Unternehmen befragt werden.

Bei den Arbeitnehmenden wurden insgesamt 678 Arbeitnehmende im erwerbsfähigen Alter mit einem Brutto-Jahreseinkommen zwischen 10000 und 30000 Franken befragt.¹ Diese machen gemäss der Lohnstrukturerhebung des BFS (2008) rund 8 Prozent aller Arbeitnehmenden in der Schweiz aus. Weil die Frage der Besserstellung der Kulturschaffenden in der beruflichen Vorsorge von besonderem Interesse ist,² wurden die Aus-

wirkungen der Herabsetzung der Eintrittsschwelle auf diese Berufsgruppe mit einer separaten Befragung vertieft untersucht.³ Da nur 100 Kulturschaffende der gewünschten Einkommenskategorie geantwortet haben, sind die entsprechenden Ergebnisse jedoch nur beschränkt aussagekräftig.

Ergebnisse

Arbeitgebende und Arbeitnehmende nur teilweise informiert

Die Arbeitgebenden waren betreffend die mit der 1.BVG-Revision eingeführten Massnahmen nur teilweise sensibilisiert. Die Hälfte der befragten Unternehmen war bereits im Vorfeld der 1.BVG-Revision über die Änderungen informiert und eine Minderheit von 18 Prozent der Unternehmen informierte sich erst bei Inkrafttreten der Neuerungen. Der Informationsstand der Arbeitgebenden war generell besser, je grösser das Unternehmen und je stärker die Betroffenheit war.

Beinahe 90 Prozent der befragten Arbeitnehmenden kannten das System der beruflichen Vorsorge mindestens in groben Zügen. Mit den Details

der 2.Säule, z.B. zur freiwilligen Versicherung oder den Leistungen im Fall von Invalidität oder Tod, sind die Arbeitnehmenden (vgl. Grafik G1) – wie übrigens auch die Arbeitgebenden – jedoch nicht besonders vertraut.

Spürbare Konsequenzen der Herabsetzung der Eintrittsschwelle

Die Herabsetzung der Eintrittsschwelle hatte teilweise spürbare Konsequenzen für die Arbeitgebenden. Durch die Herabsetzung der Eintrittsschwelle wurden in 40 Prozent der befragten Unternehmen aus der Gastronomie-, Reinigungs- und Kulturbranche zusätzliche Mitarbeitende BVG-pflichtig. Bei gut einem Drittel der befragten Unternehmen sind in Folge der Herabsetzung der Eintrittsschwelle die Lohnkosten und bei 20 Prozent die Verwaltungskosten laut eigenen Angaben angestiegen. Knapp zwei Drittel der befragten Arbeitgebenden, die von einem Anstieg der Lohn- oder Verwaltungskosten betroffen waren, beurteilen diese Zusatzbelastung als hoch oder eher hoch (vgl. Grafik G2). Die Zusatzbelastung wurde bei den von einem Anstieg der Kosten betroffenen Unternehmen im Schnitt jeweils knapp unter 5 Prozent der Lohnsumme geschätzt.

Die Branchen Gastronomie und Reinigung waren von der Herabsetzung der Eintrittsschwelle stärker betroffen als die Kulturbranche. Hauptgrund dafür ist, dass in der Kulturbranche bereits vor der Herabsetzung der Eintrittsschwelle häufig Vorsorgelösungen mit tieferen Eintrittsschwellen angeboten wurden, d.h. Vorsorgelösungen, welche über das gesetzliche (obligatorische) Minimum hinausgingen.

Für die Arbeitnehmenden mit tiefen Einkommen hatte die Herabsetzung der Eintrittsschwelle gemäss der Befragung zum Teil ebenfalls merkbare Konsequenzen.⁴ So wurde durch die Herabsetzung der Eintrittsschwelle gut ein Drittel der Personen mit einem jährlichen Einkommen zwischen 10000 und 30000 Franken zusätzlich BVG-pflichtig. Zusätzlich konnten sich 3 Prozent dieser Arbeitnehmenden freiwillig versichern.

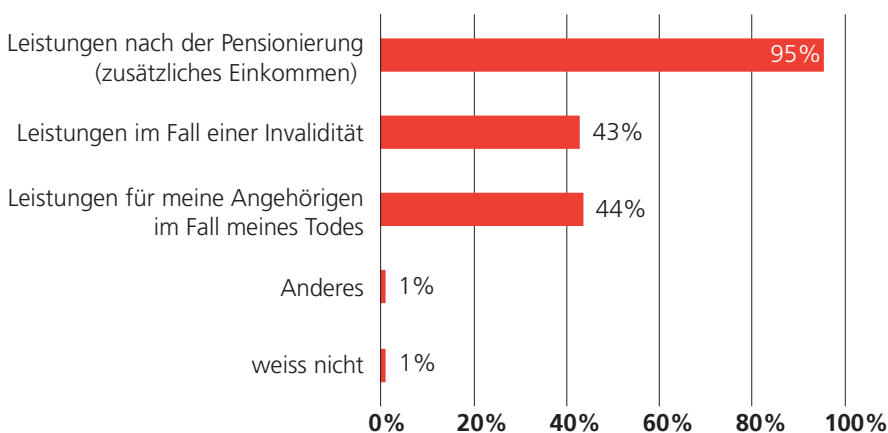
Unerwünschte Reaktionen selten vorgekommen ...

Nur sehr wenige Arbeitnehmende haben versucht, eine Versicherung in der 2.Säule zu umgehen. Dies geht sowohl aus der Befragung der Arbeitnehmenden als auch der Arbeitgebenden hervor.

Dagegen hat ein kleiner Teil der Unternehmen aus den besonders betroffenen Branchen gemäss der Befragung auf die Herabsetzung der Eintrittsschwelle mit unerwünschten Massnahmen reagiert. Die Reaktionen bestanden primär in einer anderen Aufteilung der Arbeitspensen, daneben auch in tieferen Löhnen bei

Informiertheit der Arbeitnehmenden über die 2. Säule

G1



Antworten auf die Frage: Welche Risiken und Leistungen deckt die 2. Säule. (Nur Personen, die angaben, sich gut oder in groben Zügen mit System der 2. Säule auszukennen.)

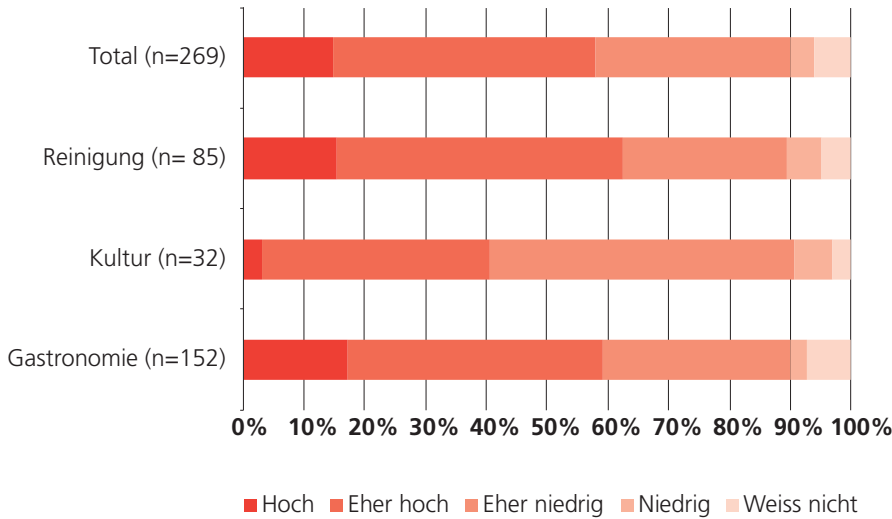
Quelle: INFRAS

³ Den Kulturschaffenden wurden beinahe dieselben Fragen gestellt wie den Arbeitnehmenden aus dem Internet-Panel des LINK-Instituts. Die Rekrutierung erfolgte über die Verbände der Kulturschaffenden.

⁴ Da die Herabsetzung der Eintrittsschwelle bereits 5 Jahre zurück liegt und sich die Arbeitnehmenden z.T. nicht daran erinnern können, wurden sie in der Befragung vor die hypothetische Situation gestellt, dass die Eintrittsschwelle heute herabgesetzt würde. Im Folgenden wird daher beschrieben, was passieren würde, wenn die Eintrittsschwelle heute von einem höheren Niveau auf das heute geltende Niveau herabgesetzt worden wäre.

Ausmass der zusätzlichen Lohnkosten nach Branchen

G2



Antworten auf die Frage «Wie beurteilen Sie die zusätzlichen Lohnkosten?», n=269. Befragt wurden nur Unternehmen, die angeben, dass die Lohnkosten durch die BVG-Revision angestiegen sind.

Quelle: INFRAS

(16 Prozent) der befragten Arbeitgebenden hat sich im Zuge der Revision überlegt, ihren Mitarbeitenden eine bessere Vorsorge zu bieten. Als Möglichkeit wurde in Betracht gezogen, ihre Mitarbeitenden zur freiwilligen Versicherung zu ermuntern oder die Löhne und Pensen zu erhöhen, um eine Versicherung in der 2.Säule zu ermöglichen.

Freiwillige Versicherung

Arbeitnehmende, die sich durch die Herabsetzung der Eintrittsschwelle neu freiwillig versichern konnten (weil sie die Eintrittsschwelle neu mit dem gesamten Einkommen aus Mehrfachbeschäftigung erreichen), waren gemäss der Befragung tendenziell dazu geneigt, dies auch zu tun. In einem solchen Fall müssen Arbeitnehmende gemäss der Arbeitgeberbefragung in der Hälfte der Unternehmen (zumindest in den Branchen Gastronomie, Reinigung und Kultur) mit Widerstand bei den Arbeitgebenden rechnen. Eine weitere Barriere für die freiwillige Versicherung scheint zu sein, dass zwei Drittel der Arbeitnehmenden in Mehrfachbeschäftigung

Neueinstellungen und in vermehrten befristeten Anstellungen unter drei Monaten.

Die Arbeitgebenden haben ihre Mehrkosten gemäss beiden Untersuchungen nur in seltenen Fällen auf die Arbeitnehmenden überwältzt. Das bedeutet, dass der Bruttolohn der neu versicherten Arbeitnehmenden in den meisten Fällen gleich blieb.

... dafür aber positive Verhaltensänderungen

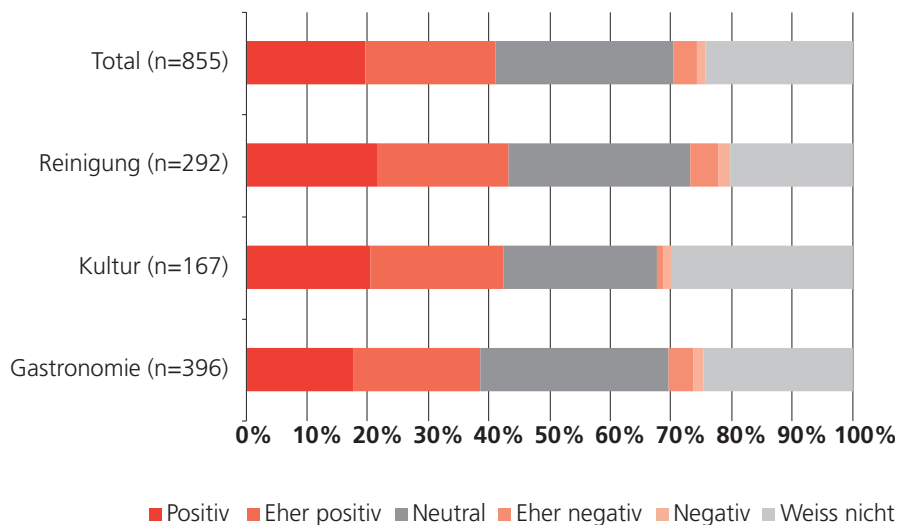
Eine Mehrheit (68 Prozent) der Arbeitnehmenden, die ein Einkommen immer noch knapp unter der Eintrittsschwelle beziehen, könnte sich vorstellen, etwas zu unternehmen, um in der 2.Säule versichert zu sein. Am besten vorstellen können sich diese Arbeitnehmenden, ihr Arbeitspensum zu erhöhen (62 Prozent) oder sich eine Tätigkeit mit einem höheren Lohn zu suchen (29 Prozent). Bei der Befragung zum effektiven Verhalten der Arbeitnehmenden gibt immerhin ein Drittel der 2005 nicht Versicherten an, seit Herabsetzung der Eintrittsschwelle tatsächlich etwas unternommen zu haben, um der

2.Säule angeschlossen zu sein. Leider sind die Fallzahlen für eine solide Interpretation zu tief.

Positive Reaktionen gab es auch auf der Arbeitgeberseite: Ein Teil

Beurteilung der Massnahme durch die Arbeitgeber

G3

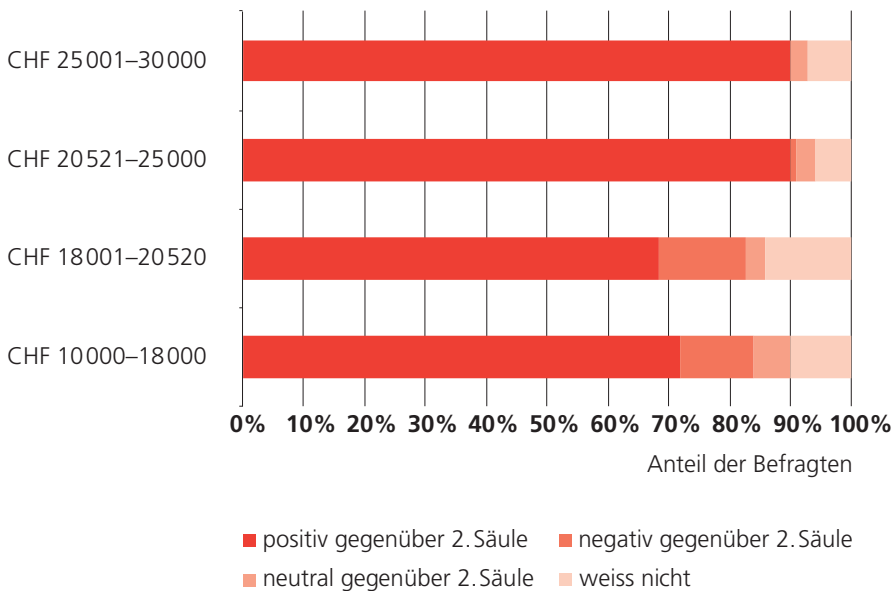


Antworten auf die Frage: «Wie beurteilen Sie aus Ihrer Sicht als Arbeitgeber die mit der 1.BVG-Revision neue Regelung zur Eintrittsschwelle in die 2.Säule in Bezug auf die Altersvorsorgeleistungen?» (n= 855)

Quelle: INFRAS

Einstellung der Arbeitnehmenden zur 2. Säule

G4



Antworten auf die Frage: «Würden Sie sich wünschen, in der 2. Säule versichert zu sein/Schätzen Sie es, in der 2. Säule versichert zu sein?» Unterschiedliche Fragestellung je nach Versicherungssituation vor/nach Herabsetzung der Eintrittsschwelle. (n=669, missing = 8).

Quelle: INFRAS

sich dieser Möglichkeit nicht bewusst sind, obwohl gemäss Arbeitgeberbefragung immerhin 41 Prozent der Arbeitgeber ihre betroffenen Mitarbeitenden spontan über diese Möglichkeit informieren.

Positive Beurteilung der Massnahme durch Arbeitgebende und Arbeitnehmende

Die Arbeitgebenden stehen der Herabsetzung der Eintrittsschwelle überwiegend positiv bis tendenziell neutral gegenüber. Nur 7 Prozent äussern sich negativ oder eher negativ. In der Kulturbranche sind die Arbeitgebenden positiver eingestellt als in den Branchen Gastronomie und Reinigung (vgl. Grafik G3). Die Unternehmensgrösse spielt hingegen bei der Beurteilung keine Rolle.

Die Beurteilung der Herabsetzung der Eintrittsschwelle durch die Arbeitnehmenden fällt überwiegend positiv aus. Die überwiegende Mehrheit der *Arbeitnehmenden* mit tiefem Einkommen möchte in der 2. Säule

versichert sein, wobei die Einstellung leicht negativer ist, je tiefer das Einkommen der Arbeitnehmenden ist (vgl. Grafik G4).

Entsprechend der positiven Einstellung zur 2. Säule beurteilen gut zwei Drittel der befragten Arbeitnehmenden die Herabsetzung der Eintrittsschwelle als positiv oder eher positiv. Die restlichen Befragten sind überwiegend neutral eingestellt. Die Massnahme wird von den Arbeitnehmenden umso stärker begrüsst, je höher ihr Einkommen (im Segment zwischen 10000 und 30000 Franken) ist.

Sowohl bei Arbeitgebenden als auch bei Arbeitnehmenden scheinen gesellschaftliche Argumente die Beurteilung mit zu beeinflussen. Die Rücksicht auf die soziale Verantwortung war für die *Arbeitgebenden* gemäss eigenen Angaben der wichtigste Grund, keine Massnahmen zur Vermeidung allfälliger Zusatzbelastungen zu ergreifen. Für die positive Beurteilung der 2. Säule durch *Arbeitnehmende* spielen ebenfalls Argu-

mente aus gesellschaftlicher Perspektive eine wichtige Rolle (wie z.B. die Absicherung für Personen mit kleinem Einkommen, die Besserstellung von Arbeitnehmenden in atypischen Arbeitsverhältnissen oder die Gleichbehandlung aller Arbeitnehmenden). Vereinzelt scheinen auch Überlegungen zum individuellen Nutzen bei der Beurteilung der 2. Säule von Bedeutung zu sein (wie z.B. das gute Gefühl, abgesichert zu sein, oder eine bessere Altersvorsorge). So geben einige befragte Arbeitnehmende auch explizit an, bereits durch ihre PartnerInnen ausreichend abgesichert zu sein und beurteilen daher die Massnahme eher neutral. Andere weisen darauf hin, dass sich die 2. Säule nicht lohne, weil sie bisher zu wenig einbezahlt haben.

Spezialfall Kulturschaffende

Die Kulturschaffenden haben bezüglich der Erwerbs- und Versicherungssituation eine Sonderstellung. Sie arbeiten häufiger in atypischen Beschäftigungsverhältnissen. Dementsprechend haben Kulturschaffende seltener eine obligatorische und häufiger eine freiwillige oder überobligatorische berufliche Vorsorgeversicherung. Kulturschaffende sind nicht seltener in der 2. Säule versichert, jedoch häufig aus eigener Initiative heraus.

Aufgrund niedriger Fallzahlen zu den Verhaltensänderungen lassen sich leider keine validen Aussagen machen. Die vorhandenen Daten zeichnen jedoch tendenziell das gleiche Bild wie bei den Arbeitnehmenden aus der Arbeitnehmerbefragung: Vermeidungsreaktionen kommen kaum oder gar nicht vor. Eher bestehen Bestrebungen, sich der 2. Säule anzuschliessen. Bezüglich der Einstellung zur 2. Säule zeigt sich, dass Kulturschaffende genauso positiv bis leicht positiver zur 2. Säule eingestellt sind als die übrigen befragten Arbeitnehmenden.

Die Kulturschaffenden wurden zusätzlich nach Verbesserungsbedarf für die Regelungen der 2. Säule befragt. Beinahe alle an der Erhebung teil-

nehmenden Kulturschaffenden sehen noch Verbesserungsmöglichkeiten. Dabei sprechen sie sich vor allem für die Abschaffung der Eintrittsschwelle sowie für die obligatorische Versicherung aller befristeten Tätigkeiten aus (also für eine Versicherung ab dem ersten Franken und ab dem ersten Tag).

Folgerungen

Aus Sicht der Forschenden ist die Herabsetzung der Eintrittsschwelle im Rahmen der ersten BVG-Revision im Hinblick auf das Ziel des Gesetzgebers, die berufliche Vorsorge der Arbeitnehmenden mit kleinen Einkommen zu verbessern, insgesamt positiv zu würdigen. Wie bereits Ecoplan (2010) auswies, konnten neu zusätzliche Arbeitnehmende mit tiefen Einkommen in die 2. Säule aufgenommen werden. Die vorliegende Studie zeigt zudem, dass diese Massnahme kaum zu unerwünschten Nebenwirkungen geführt hat. So ist die Aufnahme in die 2. Säule bei der überwiegenden Mehrheit der Arbeitnehmenden erwünscht. Es scheint, dass kaum bis keine Ausweichreaktionen stattgefunden haben. Die Arbeitneh-

men tendieren eher dazu, sich der 2. Säule anzuschliessen. Auf Seiten der Arbeitgebenden führte die Herabsetzung der Eintrittsschwelle zwar zu einer zusätzlichen Belastung. Dennoch wird die Massnahme von den Arbeitgebenden eher positiv und nur von einer kleinen Minderheit der Unternehmen negativ beurteilt. Die Zusatzbelastungen haben bei den Arbeitgebenden zwar häufiger als bei den Arbeitnehmenden, jedoch insgesamt selten zu unerwünschten Verhaltensänderungen geführt.

Unter Berücksichtigung der Ziele des Gesetzgebers besteht aus Sicht der Forschenden Verbesserungspotenzial vor allem hinsichtlich einer verstärkten Sensibilisierung bzw. vertieften Information der Arbeitnehmenden und der Arbeitgebenden:

- Erstens scheinen insbesondere Arbeitnehmende mit Einkommen im Schwellenbereich die Wirkung der Herabsetzung der Eintrittsschwelle bezüglich der Altersvorsorge positiver zu beurteilen als sie gemäss den Auswertungen von Ecoplan tatsächlich ist. Auf der anderen Seite ist den Arbeitnehmenden teilweise gar nicht bewusst, dass sie

auch in Hinblick auf die Risiken Tod und Invalidität in der 2. Säule versichert sind. Die Hauptwirkungen der Herabsetzung der Eintrittsschwelle gemäss Ecoplan (2010) werden insofern von den direkt Betroffenen unterschätzt. Arbeitnehmende sollten dazu vermehrt sensibilisiert werden, damit sie ihre Vorsorge bewusster planen können.

- Zweitens könnte eine vertiefte Information der Arbeitnehmenden und der Arbeitgebenden die freiwillige Versicherung fördern. Ein Teil der Arbeitnehmenden scheint sich nicht freiwillig zu versichern, weil ihnen nicht bewusst ist, dass sie diese Möglichkeit haben. Mehrere Arbeitgebende informieren spontan die Arbeitnehmenden über diese Möglichkeit, aber eine Hälfte reagiert negativ auf solche Anträge von Mitarbeitenden.

Judith Trageser, dipl. Volkswirtin, INFRAS.
E-Mail: judith.trageser@infr.ch

Stephan Hammer, lic. oec. HSG, INFRAS.
E-Mail: stephan.hammer@infr.ch

Internationale Arbeitsorganisation und sozialer Basisschutz

Ein Thema der 100. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz vom Juni 2011 in Genf war die Zukunft der sozialen Sicherheit. Nach Abschluss der Diskussionen einigte man sich für das kommende Jahr auf die Ausarbeitung einer Empfehlung zum «sozialen Basisschutz». Dieser Basisschutz beinhaltet vier grundlegende Garantien der sozialen Sicherheit, die allen Personen, die darauf angewiesen sind, Zugang zur unentbehrlichen Gesundheitsversorgung und ein sicheres Grundeinkommen während der Kindheit, des Berufslebens und im Alter garantieren sollen.



Claudina Mascetta
Bundesamt für Sozialversicherungen

Hintergrund

Die Internationale Arbeitskonferenz (IAK) ist gewissermassen die Generalversammlung der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO). Sie findet jährlich im Juni in Genf statt. Der Anlass dient dazu, die Stossrichtungen der Organisation zu definieren. Zudem werden neue internationale Arbeitsnormen in Form von Übereinkommen und/oder Empfehlungen, das Arbeitsprogramm und das Budget der IAO verabschiedet. Die IAO unterscheidet sich von anderen internationalen Gremien vor allem durch ihre dreigliedrige Zusammensetzung: Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter sind in der IAO Regierungsvertretern gleichgestellt. So

fand die 100. IAK-Tagung vom 1. bis 17. Juni 2011 im Beisein von Vertreterinnen und Vertretern der Regierungen und der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände aus 183 IAO-Mitgliedstaaten statt. Die Dreigliedrigkeit ist eine Besonderheit unter den Organisationen der Vereinten Nationen und verleiht den Arbeiten der IAO grosse Legitimität. Sie ist eine Garantie dafür, dass der Standpunkt der Sozialpartner in alle IAO-Aktivitäten einfließt.

Die Grundlage für die Arbeiten der IAO bildet die 1999 verabschiedete Agenda für menschenwürdige Arbeit. Sie dient der Verwirklichung des in der IAO-Verfassung festgelegten Ziels der Förderung der sozialen Gerechtigkeit. Kernstück der Agenda

bilden vier strategische Ziele, die voneinander abhängen und sich gegenseitig stärken: Förderung der Beschäftigung, sozialer Schutz, Dialog zwischen den Sozialpartnern und Arbeitsrecht. Seit die Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung 2008 verabschiedet wurde, ist es Aufgabe der IAK, die einzelnen strategischen Ziele auf deren Umsetzung zu prüfen. Dazu dient das System wiederkehrender Diskussionen an der IAK. Die Bedürfnisse der IAO-Mitglieder werden in Bezug auf jedes einzelne dieser Ziele geklärt und die Prioritäten und das IAO-Aktionsprogramm darauf basierend angepasst. Nach der Diskussion über Beschäftigung im vergangenen Jahr stand die diesjährige 100. Tagung der IAK ganz im Zeichen der sozialen Sicherheit.

Diskussion über soziale Sicherheit

Im Fokus der IAK-Diskussionen über die soziale Sicherheit standen fünf Bereiche:

1. Die Rolle der sozialen Sicherheit in der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung

Die soziale Sicherheit ist zunächst einmal eine soziale Notwendigkeit: Wirksame Systeme der sozialen Sicherheit sind wichtige Instrumente zur Verringerung von Armut und Eindämmung von Ungleichheit sowie zur Förderung der sozialen Integration. Soziale Sicherheit ist aber auch eine wirtschaftliche Notwendigkeit: Gut konzipiert und mit anderen politischen Strategien gepaart (besonders Beschäftigungs-, Wirtschafts- und Finanzpolitik) steigert sie die Produktivität und die Beschäftigungsfähigkeit und trägt so zur

wirtschaftlichen Entwicklung bei. Dank sozialer Sicherheit können sich Arbeitnehmende an die durch die Globalisierung bedingten strukturellen Veränderungen anpassen. Als automatischer Stabilisator in Krisenzeiten trägt sie schliesslich dazu bei, die wirtschaftlichen und sozialen Folgen von Rezessionen aufzufangen, und sie begünstigt einen raschen Wiederaufschwung.

2. Politiken zur Ausweitung des Deckungsumfangs der sozialen Sicherheit

Rund 80 Prozent der Weltbevölkerung haben keinen Zugang zu ausreichender sozialer Sicherheit oder verfügen über gar keinen sozialen Schutz. Aber eine stille Revolution ist im Gange: Einige Entwicklungsländer haben Initiativen ergriffen, um Sozialschutzsysteme einzuführen oder auszuweiten, was der Theorie zuwiderläuft, die soziale Sicherheit sei ein Luxus, den sich nur reiche Länder leisten können. Die IAO-Strategie zur Ausweitung der Deckung durch die soziale Sicherheit ist zweidimensional. In der horizontalen Dimension wird angestrebt, auf nationaler Ebene einen Basumfang an Kernleistungen so rasch wie möglich auf so viele Bevölkerungsgruppen wie möglich auszuweiten. Diese Dimension entspricht dem sozialen Basisschutz oder dem sogenannten «Sockel des sozialen Schutzes». Die Implementierung umfassender Systeme der sozialen Sicherheit kann sich je-

doch nicht nur auf diese Ebene beschränken. Es braucht zusätzlich eine vertikale Dimension: Damit wird ein höheres Niveau des Deckungsumfangs und der Leistungen angestrebt um so eine Annäherung an die von den IAO-Übereinkommen über Soziale Sicherheit vorgegebene Höhe zu erreichen.

3. Finanzierung

Systeme der sozialen Sicherheit müssen ihre Ziele in Bezug auf die soziale wie auch die wirtschaftliche Angemessenheit kosteneffektiv und -effizient erreichen. Es muss in jedem Fall versucht werden, soziale Erwartungen und finanzielle Zwänge in Einklang zu bringen. In Anbetracht der finanziellen Schwierigkeiten der Länder kann man unterscheiden zwischen Staaten mit umfassenden Systemen der sozialen Sicherheit und denen, die über keine solchen Systeme verfügen. Länder mit umfassenden Systemen müssen sich in erster Linie den sozialen und demografischen Veränderungen stellen. Es gilt hauptsächlich die finanzielle und fiskalische Tragfähigkeit vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen und sozialen Angemessenheit langfristig zu sichern. Die anderen Länder müssen vor allem den notwendigen Spielraum in ihrem Staatshaushalt schaffen und eine Prioritätenordnung für die Sozialschutzprogramme festlegen: Welche Zweige müssen zuerst entwickelt werden? Wie werden die Leistungen finanziert und wie werden sie gewährt?

4. Verwaltungsführung

Nichts untergräbt die Glaubwürdigkeit der Systeme der sozialen Sicherheit mehr als eine schlechte Verwaltungsführung. Deshalb müssen sie gut verwaltet sein. Dadurch werden eine effiziente Nutzung der Ressourcen und die Transparenz sichergestellt. Ebenso wird das Vertrauen derjenigen gestärkt, die die Systeme finanzieren und davon profitieren. Es liegt in der Verantwortung des Staates für ein effektives und effizientes Sozialsicher-

heitssystem zu sorgen. Aber auch die Sozialpartner können einen wichtigen Beitrag leisten, denn der soziale Dialog trägt entscheidend zur ständigen Kontrolle der finanziellen Tragfähigkeit, der sozialen Angemessenheit und der Wirksamkeit und Effizienz der Verwaltungsführung bei.

5. Die Rolle der IAO-Normen

Die IAO-Übereinkommen über Soziale Sicherheit¹, insbesondere das Übereinkommen Nr. 102, enthalten international anerkannte Mindestnormen für die einzelstaatlichen Systeme der sozialen Sicherheit. Sie legen verbindliche Leitsätze betreffend Gestaltung, Finanzierung, Verwaltungsführung und Kontrolle dieser Systeme fest. Gleichzeitig lassen sie den Mitgliedstaaten jedoch eine gewisse Flexibilität bei der Umsetzung. Das Übereinkommen Nr. 102 dient dabei immer noch als Grundlage für die schrittweise Umsetzung einer vollständigen Deckung durch die soziale Sicherheit auf nationaler Ebene. Jedoch braucht es einen Zusatzmechanismus als Rahmen für die allmähliche Ausweitung des Sozialschutzes. Dieser Mechanismus könnte in Form einer *Empfehlung für den sozialen Basisschutz* formuliert werden.

Anlässlich der Diskussion bestand von Anfang an breites Einverständnis für die Ausarbeitung einer solchen Empfehlung. Die von der IAK am Schluss der Diskussion über soziale Sicherheit verabschiedete Resolution verlangt demnach die Ausarbeitung einer Empfehlung, die als Ergänzung zu den bestehenden IAO-Normen zu verstehen ist. Die Empfehlung soll den Ländern flexible Orientierungshilfen liefern, um einen an ihre nationalen Bedürfnisse und an ihr Entwicklungsniveau angepassten sozialen Basisschutz zu implementieren. Die Diskussion über diese Empfehlung wird auf der Tagesordnung der IAK vom Juni 2012 figurieren.

¹ Übereinkommen Nr. 102 über Soziale Sicherheit (Mindestnorm), 1952; Übereinkommen Nr. 118 über die Gleichbehandlung (Soziale Sicherheit), 1962; Übereinkommen Nr. 121 über Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, 1964; Übereinkommen Nr. 128 über Leistungen bei Invalidität und Alter und an Hinterbliebene, 1967; Übereinkommen Nr. 130 über ärztliche Betreuung und Krankengeld, 1969; Übereinkommen Nr. 157 über die Einrichtung eines internationalen Systems zur Wahrung der Rechte in der Sozialen Sicherheit, 1982; Übereinkommen Nr. 168 über Beschäftigungsförderung und den Schutz gegen Arbeitslosigkeit, 1988; Übereinkommen Nr. 183 über den Mutterschutz, 2000. Die Schweiz hat die Übereinkommen Nr. 102, 128 et 168 ratifiziert.

Der soziale Basisschutz

Der soziale Basisschutz ist kein neues Konzept. Ursprünglich von der IAO entwickelt wurde der Basisschutz im April 2009 in einen klaren politischen Rahmen integriert: Der Koordinierungsrat der Leiter der Organisationen des Systems der Vereinten Nationen (UN-CEB) – das unter der Leitung des UNO-Generalsekretärs Ban Ki-moon die Führungskräfte der Agenturen, Fonds und Programme der UNO vereint – hiess die *Initiative zum sozialen Basisschutz* als eine der neun Prioritäten zur Bekämpfung der Folgen der Wirtschaftskrise gut. Die IAO und die Weltgesundheitsorganisation (WHO) sind die weltweit für die Koordination dieser Initiative zuständigen Organisationen.

Der soziale Basisschutz umfasst vier grundlegende Garantien bezüglich Minimalleistungen, deren Höhe von jedem Land anhand seiner nationalen Gegebenheiten festzulegen ist:

- Effektiver Zugang zu einer Gesamtheit von wesentlichen Gesundheitsdienstleistungen
- Einkommenssicherheit für Kinder mittels Familienzulagen oder anderen Leistungen, die darauf abzielen, den Zugang zu Ernährung, Bildung und Betreuung zu erleichtern
- Einkommenssicherheit für alle Personen im Erwerbsalter, die nicht in der Lage sind, auf dem Arbeitsmarkt genügend Einkommen zu erzielen
- Einkommenssicherheit für Menschen im Alter und mit Behinderungen.

Der Basisschutz soll das Recht auf soziale Sicherheit konkretisieren, das international insbesondere in Artikel 22 der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* und in Artikel 9 des

Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte anerkannt ist. Die Umsetzung des Rechts auf soziale Sicherheit ist ein grundlegender Bestandteil des IAO-Auftrags. Demnach fördert die IAO unter anderem die Umsetzung von Programmen zur Erreichung folgender Ziele: «Ausdehnung der sozialen Sicherheitsmassnahmen, um allen ein Grundeinkommen zu gewährleisten, die einen solchen Schutz benötigen, ebenso wie vollständige ärztliche Betreuung.» Gestützt auf diesen Auftrag wurde die Ausweitung des Sozial-schutzes 1999 zu einem der vier strategischen Ziele der oben erwähnten Agenda für menschenwürdige Arbeit erklärt. 2001 führt die IAK eine allgemeine Diskussion über die soziale Sicherheit und erinnert an Folgendes: «Höchste Priorität muss grundsatzpolitischen Handlungskonzepten und Initiativen eingeräumt werden, durch die Menschen soziale Sicherheit erhalten können, die noch keine Deckung durch bestehende Systeme haben.»

2003 lanciert die IAO auf dieser Grundlage eine breite Kampagne um die Ausweitung der Deckung durch die soziale Sicherheit voranzubringen. 2009 verabschiedete die IAK als Antwort auf die Krise den Globalen Pakt für Beschäftigung. Er bildet eine abgestimmte Grundlage für die Politiken, welche die Förderung des wirtschaftlichen Aufschwungs, die Schaffung von menschenwürdigen Arbeitsmöglichkeiten und die Ausweitung der sozialen Sicherheit zum Ziel haben. Der Pakt ruft die Staaten ausdrücklich auf zum «Aufbau eines angemessenen Sozial-schutzes für alle auf Grundlage einer Grundsicherung einschliesslich: Zugang zu Gesundheitsfürsorge, Einkommenssicherheit für die Älteren und für Menschen mit Behinderungen, Kindergeld und Einkommenssicherheit kombiniert mit öffentlichen Beschäfti-

gungssicherungs-Programmen für Arbeitslose und erwerbstätige Arme».

Der soziale Basisschutz wird von anderen internationalen Gremien anerkannt, etwa der Kommission für soziale Entwicklung der UNO oder den G-20. Erst kürzlich nahm die OECD-Sozialministerkonferenz, die im Mai 2011 in Paris stattfand, in ihrem Schlusscommuniqué Bezug darauf.

Im Sommer 2010 wurde überdies eine hochrangige beratende Gruppe für den sozialen Basisschutz unter dem Vorsitz der ehemaligen Präsidentin von Chile und geschäftsführenden Direktorin von UN Frauen, Michelle Bachelet, eingesetzt. Die Gruppe wird bis Ende Jahr einen Bericht ausarbeiten, der Orientierungshilfen für globale und regionale Politiken und für nationale Strategien zur Umsetzung des sozialen Basisschutzes bieten soll.

Mit der Verabschiedung einer Norm über den sozialen Basisschutz, oder mit anderen Worten durch die Schaffung eines rechtlichen Rahmens für dieses Konzept, wird die IAK im nächsten Jahr einen entscheidenden Schritt in Richtung Ausweitung des Deckungsumfangs der sozialen Sicherheit auf die gesamte Weltbevölkerung unternehmen.

Nützliche Links

Website IAO: www.ilo.org/global/lang--fr/index.htm

Website IAK: www.ilo.org/ilc/ILCSessions/100thSession/lang--fr/index.htm

Website des Global Extension of Social Security (GESS): www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=1321

Claudina Mascetta, lic. iur., stv. Bereichsleiterin, Bereich Internationale Organisationen, Geschäftsfeld Internationale Angelegenheiten, BSV.

E-Mail: claudina.mascetta@bsv.admin.ch

Sozialpolitik

11.3724 – Postulat Girod Bastien vom 17.6.2011:

Glück- statt Konsummaximierung

Nationalrat Bastien Girod (GPS, ZH) hat folgendes Postulat eingereicht:

«Der Bundesrat wird beauftragt, dem Parlament einen Bericht vorzulegen, der darlegt wie die neuen Erkenntnisse der Glücksforschung für die künftige Entwicklung der Schweiz berücksichtigt werden können.

Begründung

In den vergangenen Jahren sind verschiedene hochkarätige Berichte wie der Stiglitz Report (2009) erschienen, welche der Politik nahelegen, bei der Beurteilung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung neue Erkenntnisse der Glücksforschung stärker zu berücksichtigen. Insbesondere sollte der zusätzliche Nutzen einer weiteren Erhöhung des Konsums im Vergleich zu anderen nicht-monetären Faktoren wie Stabilität, Verteilung, Erholungsmöglichkeiten, Kooperation, Mitbestimmung, Fairness oder soziale Strukturen nicht überschätzt werden. Während die Auswirkungen politischer Entscheide auf die Wirtschaft und die Kaufkraft intensiv betrachtet werden, so werden andere Faktoren, welche für das Wohlbefinden der Bevölkerung entscheidend sind, oft nur marginal betrachtet. Im Weiteren sollte ein solcher Bericht auch Forschungsbedarf sowie die Notwendigkeit weiterer Erhebungen in der Schweiz wie sie auch vom Stiglitz Report (2009) empfohlen werden darlegen.»

11.3710 – Postulat Girod Bastien vom 17.6.2011:

Wirtschaftliche Zuwanderung. Untersuchung der Ursachen und Einflussfaktoren

Nationalrat Bastien Girod (GPS, ZH) hat folgendes Postulat eingereicht:

«Der Bundesrat wird beauftragt, eine unabhängige wissenschaftliche

Studie in Auftrag zu geben, welche untersucht, welche Faktoren die wirtschaftliche Zuwanderung in die Schweiz beeinflussen und mit welchen Massnahmen diese reduziert werden kann, ohne dabei die bilateralen Verträge mit der EU zu gefährden oder humanitäre Verpflichtungen zu verletzen.

Begründung

Es gibt verschiedene Gründe, die Faktoren, welche die wirtschaftliche Zuwanderung beeinflussen, besser zu untersuchen. Allen voran die grosse Unsicherheit bezüglich der künftigen Bevölkerungsgrösse der Schweiz. So zeigen die aktuellen Bevölkerungsszenarien des BFS die grösste Unsicherheit bezüglich der wirtschaftlichen Zuwanderung. Das tiefe Szenario geht für 2050 von 7,3 Millionen Menschen aus, während das mittlere von 9,8 Millionen und das hohe gar von 10,7 Millionen ausgeht. Das Wachstum in den letzten Jahren lag über dem «hohen» Szenario. Dies vor allem, weil die wirtschaftliche Zuwanderung beträchtlich höher ausgefallen ist. Wie der Bericht des Bundesamtes für Statistik (BFS) selber festhält, lässt sich der Umfang der wirtschaftlichen Zuwanderung heute nur schwer voraussagen, und auch die Gründe für das Ausmass der wirtschaftlichen Zuwanderung sind schlecht erforscht. Für die Politik bedeutet diese Unsicherheit eine grosse Herausforderung, weil nicht klar ist, ob die Infrastrukturen (Wohnungen, Verkehr, Naherholungsgebiete) auf eine Schweiz mit 7 oder fast 11 Millionen Menschen im Jahr 2050 ausgelegt werden soll. Deshalb wäre es für den politischen Entscheidungsprozess zentral, diese Zusammenhänge in einer wissenschaftlichen Studie genauer zu untersuchen.

Ein hohes Bevölkerungswachstum ermöglicht ein starkes Wirtschaftswachstum, welches unter anderem die Finanzierung der Sozialwerke erleichtert. Das starke Bevölkerungswachstum bringt aber auch negative Effekte mit sich. Diese lassen sich durch umfassende flankierende Mass-

nahmen reduzieren. Es sollten deshalb alternativ auch Massnahmen untersucht werden, wie die wirtschaftlichen Fortschritte nicht gefährden, wie dürfen sie die Personenfreizügigkeitsabkommen und humanitäre Ziele nicht beeinträchtigen. Hier bieten sich insbesondere Massnahmen zur Reduktion der sogenannten «Pullfaktoren» an. Beispielsweise eine gezielte Standortförderung, welche unterscheidet zwischen Wertschöpfung und Wirtschaftsverlagerung. Weitere mögliche Massnahmen müssten diskutiert werden.»

11.3638 – Motion Humbel Ruth vom 16.6.2011:

Bundesrahmengesetz zur Existenzsicherung

Nationalrätin Ruth Humbel Näf (CVP, AG) hat folgende Motion eingereicht:

«Der Bundesrat wird aufgefordert, ein Bundesrahmengesetz zur Existenzsicherung auszuarbeiten.

- Analog zum ATSG, soll das Rahmengesetz zur Existenzsicherung:
- Grundsätze und Begriffe der Existenzsicherung definieren,
 - ein einheitliches Verfahren festlegen,
 - die Leistungen aufeinander abstimmen.

Begründung

Im Sozialstaat Schweiz klaffen zwischen den Sozialzielen der Verfassung und den Leistungen der nationalen Sozialversicherungen Lücken, die mit einem Bundesgesetz zur Existenzsicherung geschlossen werden sollten. Faktisch werden sie heute, wenigstens teilweise, durch die Sozialhilfe und weitere kantonale Bedarfsleistungen geschlossen. Dort finden wir die Instrumente der Prävention, der Armutsbekämpfung, der Familienpolitik, Stipendien, zum sozialen Wohnungsbau, sozialverträgliche Tarife etc.

Konzeptionell und rechtlich klafft im Bundesstaat, der für die Organisation der sozialen Sicherheit seiner Bevölkerung verantwortlich ist, eine

Lücke. Der Bund beschränkt sich in diesem Bereich auf eine in der Verfassung festgeschriebene Kompetenzausscheidung, auf die im ZUG festgehaltene Zuständigkeitsordnung und punktuellen Eingriffen, wie der Fürsorge für Auslandschweizer oder Asylsuchende.

Einen festen, im nationalen System der sozialen Sicherheit anerkannten Platz hat die Sozialhilfe bis heute nicht. Mit gegen 250 000 Menschen, deren Auskommen sie ganz oder teilweise sichert, kommt ihr inzwischen zwar faktisch durchaus die Bedeutung eines Sozialwerkes wie die IV oder die ALV zu, doch im sozialpolitischen und rechtlichen System ist ihre Stellung nicht klar verankert. Die Aufgabenteilung und das Zusammenspiel zwischen Sozialversicherungen und Sozialhilfe beruht nicht auf einem abgestimmten Konzept.

Aus diesen Gründen soll der Bundesrat ein Bundesrahmengesetz zur Existenzsicherung ausarbeiten, welches analog zum ATSG die formellen Schnittstellen zwischen Bundes- und Kantonsebene und zwischen den bestehenden Leistungen klärt. Alle der Sozialhilfe vorgelagerten kantonalen Bedarfsleistungen, die ebenfalls der Existenzsicherung dienen, sollen in einer Regelung zusammengefasst werden. Das Gesetz muss eine umfassende Abgrenzung und Schnittstellenklärung der verschiedenen Sozialversicherungen beinhalten. Es sollen keine neuen Leistungen eingeführt werden.»

11.3700 – Motion Gerhard Pfister vom 17.6.2011

Die junge Säule. Sparanreize für junge Menschen

Nationalrat Gerhard Pfister (CVP, ZG) hat folgende Motion eingereicht:

«Es soll eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, damit analog dem individuellen Sparen für die Altersvorsorge (BVG, Art. 82 Abs. 2), eine Säule für junge Menschen eingerichtet wird, die so genannte «Junge Säule».

Folgende Eckwerte sind dabei zu berücksichtigen:

Die Beiträge an diese Säule sind bis zu einem Betrag von maximal 5000 Schweizer Franken steuerfrei. Die «Junge Säule» steht Personen von 18 bis 35 Jahren offen. Ein Bezug der Gelder aus der «Jungen Säule» soll in folgenden Fällen möglich sein:

- ab dem 35. Lebensjahr;
- vor dem 35. Lebensjahr bei Gründung einer Familie.

Die Einrichtung der «Jungen Säule» muss in einer anerkannten Vorsorgeform stattfinden und kann gleich wie das Produkt 3b ausgestaltet werden inklusive einer Sperrfrist. Das Gesetz soll dafür zwei Möglichkeiten vorsehen:

- ein Vorsorgekonto bei einer Bankstiftung;
- eine Vorsorgepolice bei einer Versicherung.

Begründung

Junge Menschen sparen heute weniger als ältere. Vor allem deshalb nicht, weil es für junge Menschen kaum Anreize gibt. Während mit der dritten Säule steuerliche Sparanreize für die Zeit nach der Pensionierung oder für den Erwerb von Wohneigentum existieren, gibt es nichts Vergleichbares für Junge. Bereits mit 20 Jahren in die dritte Säule einzuzahlen und damit das Geld bis zur Pensionierung zu binden, ist kaum attraktiv. Doch gerade in jungen Jahren wäre Sparen wichtig, spätestens bei der Familiengründung wird es einem bewusst, wenn das Geld fehlt. Jugendliche und junge Erwachsene zwischen 18 und 35 Jahren sollen maximal 5000 Franken pro Jahr auf ein spezielles Sparkonto oder ein Sparprodukt einzahlen können und müssen analog der dritten Säule nicht versteuert werden. Die dadurch angehäuften Ersparnisse können entweder bei einer Familiengründung oder ab dem 35. Altersjahr steuerfrei oder zu einem reduzierten Tarif ausbezahlt und verwendet werden.

Neben dem Vorteil des Steuerabzuges, kann eine solche «Junge Säule»

den Nebeneffekt haben, dass das ökonomische Denken gefördert und ein Beitrag gegen die Verschuldung von jungen Menschen geleistet wird.»

11.3670 – Motion der Sozialdemokratischen Fraktion vom 17.6.2011:

Strategie zur Stärkung der gesellschaftlichen Mitte

Die Sozialdemokratische Fraktion hat im Nationalrat folgende Motion eingereicht:

«Der Bundesrat wird beauftragt, im Rahmen der Legislaturziele eine Strategie zur Stärkung der mittleren Einkommensgruppen vorzulegen. Dabei ist von den Wirkungen der einzelnen politischen Massnahmen auszugehen (also vom verfügbaren Einkommen und Vermögen, respektive von der Frage: Was bleibt den Menschen nach Abzug aller Steuern und obligatorischer Ausgaben im Portemonnaie?)

Begründung

Verschiedene neuere Studien (z.B. Schweizerischer Angestelltenverband, Schweizerischer Gewerkschaftsbund SGB) lassen den Schluss zu, dass der Mittelstand und dabei vor allem der untere und mittlere Mittelstand zunehmend unter Druck kommen. So weist die Studie des Angestelltenverbandes nach, dass zwischen 2006 und 2008 eine Umverteilung zu Lasten der einkommensschwachen Haushalte und des Mittelstandes stattgefunden hat, während die einkommensstarken Haushalte anteilmässig sowohl beim Bruttoeinkommen als auch beim verfügbaren Vermögen zugelegt haben. Ähnliches zeigt auch der Verteilungsbericht des SGB.

Diese Entwicklung ist fatal. Bei den mittleren Einkommensgruppen, also dem Journalisten, der Pöstlerin, der Pflegefachfrau, dem Polier, der Bankangestellten, der Lehrerin, dem juristischen Sachbearbeiter, dem Architekten, dem Schreiner, dem Ingenieur oder der Weinhändlerin – um

dem Mittelstand ein Gesicht zu geben – macht sich das Gefühl breit: Ich arbeite immer mehr und komme doch nicht vom Fleck. Für eine freie Gesellschaft ist ein starker Mittelstand zentral. Es ist die Stütze für eine Politik des gesellschaftlichen Engagements, des Ausgleichs und des Masses. Vor diesem Hintergrund ist der Bundesrat aufgefordert, mit konkreten Reformprojekten und Massnahmen aufzuzeigen, wie die mittleren Einkommensgruppen in den nächsten Jahren gestärkt werden können.»

Familienfragen

11.3567 – Motion Hochreutener Norbert vom 15.6.2011: Elternzeit und Familienvorsorge

Nationalrat Norbert Hochreutener (CVP, BE) hat folgende Motion eingereicht:

«Der Bundesrat wird beauftragt, die gesetzlichen Grundlagen für die Steuerbefreiung einer privat finanzierten Elternzeitversicherung/Familienvorsorge zu schaffen.

Begründung

Es besteht ein breiter politischer Konsens, dass das verstärkte Engagement der Väter in der Kindererziehung und -betreuung wünschbar ist. In der politischen Diskussion stehen gegenwärtig Formen des Vaterschaftsurlaubs respektive Elternzeit, die – analog zur Mutterschaftsversicherung – staatlich finanziert werden sollen.

Die Motion möchte den Weg frei machen für ein Modell, welches das individuelle und selbstverantwortliche Sparen für Elternzeit steuerlich begünstigt. Analog zum steuerbefreiten Sparen für die Altersvorsorge wird ein freiwilliges Sparmodell «e» wie Elternschaft oder Elternzeit eingeführt. Arbeitnehmende und Selbstständigerwerbende können mit einem frei wählbaren Prozentsatz des Lohnes oder mit jährlichen Zahlungen ein

Elternschaftsguthaben aufbauen. Dieses kann bei Elternschaft dazu eingesetzt werden, eine zusätzliche Elternzeit oder eine Arbeitszeitreduktion zu finanzieren.

Bei einer Variante 3e wird das Sparmodell wie eine Säule 3a privat angeboten. Das Gesetz regelt die Bedingungen für den Bezug der Elternzeit (Anrecht auf Urlaub/Teilzeitanstellung; Kündigungsschutz).

Bei der Variante 2e wird dieses Sparmodell (freiwillig) von der betrieblichen Pensionskasse angeboten. Der Betrieb definiert die Rahmenbedingungen: Maximale Dauer eines Urlaubs, Teilzeitmodelle, weiter laufende Versicherungen, AHV, etc.

Bei früher Elternschaft bürgt das Pensionskassenguthaben bis zu einem bestimmten Grad für die über das angesparte Elternschaftsvermögen hinausgehenden Beträge oder kann im Sinne eines Vorbezuges dafür eingesetzt werden. Erfüllt sich der Kinderwunsch nicht, fällt das angesparte Guthaben der Altersvorsorge zu oder kann analog der Kriterien bei Säule 3a (Immobilienwerb, Selbstständigkeit, dauerhafter Auslandsaufenthalt) eingesetzt werden.»

11.3361 – Motion Schmid-Federer Barbara vom 13.4.2011: Unbezahlter Vaterschaftsurlaub

Nationalrätin Barbara Schmid-Federer (CVP, ZH) hat folgende Motion eingereicht:

«Der Bundesrat wird beauftragt, dem Parlament die gesetzlichen Grundlagen für ein Modell eines unbezahlten Vaterschaftsurlaubs vorzulegen:

Väter haben Anspruch auf eine unbezahlte Freistellung (unbezahlter Urlaub) während der Dauer von maximal 4 Wochen. Für diese Regelung bräuchte es eine Anpassung im Obligationenrecht (Art.324a OR).

Möglicher Zusatz: Väter sind während 12 Monaten nach der Geburt ihres Kindes von der Militär- und Ersatzdienstpflicht befreit.

Begründung

Das vorgelegte Modell würde ermöglichen, den Vater früher in die Kindererziehung einzubeziehen und ihm darin eine zentrale Rolle zu ermöglichen. Zudem würde die Mutter dahingehend entlastet, dass sie auch während ihrem Mutterschaftsurlaub Zeit für ihre berufliche Entwicklung findet und damit den Anschluss im Beruf weniger zu verlieren droht. Ebenfalls besser möglich wäre eine frühere (teilweise) Rückkehr der Mutter ins Erwerbsleben.

Kinder benötigen für eine optimale frühkindliche Entwicklung eine starke Präsenz von Mutter und Vater. Zudem ist wichtig, dass auch der Vater die Möglichkeit erhält, seine Beziehung zum neugeborenen Kind von Beginn an aufzubauen. Wenn der Vater dagegen sein Kind in den ersten Wochen nur sporadisch und vielfach schlafend sieht, kann keine wirkliche Beziehung entstehen.

Väter, die Elternschaftsurlaub beziehen, sollen zur Verhinderung eines Schadens für den Arbeitgeber, während der Dauer eines Jahres von der (Militär-)Dienstpflicht befreit sein. Bereits im vergangenen Oktober erklärte der Bundesrat dieses Modell prüfen zu wollen. Mit der Annahme dieser Motion würden endlich konkrete Massnahmen erfolgen, die obendrein für den Staat kostenneutral wären.»

Invalidenversicherung

11.3647 – Motion Streiff-Feller Marianne vom 16.6.2011: Mehr Nutzen von IVG-Statistiken

Nationalrätin Marianne Streiff-Feller (EVP, BE) hat folgende Motion eingereicht:

«Der Bundesrat wird beauftragt, die gesetzlichen Grundlagen im IV- und Behindertenbereich zu ergänzen, damit die Datenerfassung und die Weitergabe der Daten dem heutigen Bedarf der Anspruchsgruppen (wie Kantone, INSOS) gerecht werden.

Begründung

Aktuell werden zwar viele Daten im IV- und Behindertenbereich erfasst. Mangels fehlender gesetzlicher Grundlagen stehen die erhobenen Daten jedoch nicht allen Anspruchsgruppen zur Verfügung. Zudem werden teilweise nicht alle relevanten Daten erhoben. Diese müssen dann von anderen Stellen noch erfasst werden. Für eine zentrale und effiziente Datenerfassung und Datenweitergabe ist deshalb eine einheitliche Gesetzesgrundlage unabdingbar.

Für die Planung im Behindertenbereich ist die aktuelle gesetzliche Grundlage ungenügend. Die vom Bundesamt für Statistik erhobenen Daten, z.B. SOMED Bereich B (Betriebe zur Aufnahme und Betreuung von Behinderten, Suchtkranken und Personen mit psychosozialen Problemen) umfassen nicht alle Behindertereinrichtungen. Es fehlen u.a. Werkstätten und begleitetes Wohnen. Ausserdem können die Daten weder an die Kantone noch an Branchenverbände wie INSOS Schweiz oder weitere Betroffene in genügendem Masse weitergegeben werden. Die fehlenden gesetzlichen Grundlagen für die Weitergabe der Daten an Dritte verunmöglicht es den Kantonen, die SOMED-Erhebung auszudehnen, um gewünschte Informationen zu erhalten. Das führt dazu, dass die Kantone, INSOS und weitere Organisationen je eigene Erhebungen lancieren und damit den Aufwand für die Erhebungsstellen massiv erhöhen. Diese Angaben sind dann weder interkantonal noch international vergleichbar. Eine Planung (Angebote, Ausbildung Personal) und die im IFEG postulierte Zusammenarbeit mit anderen Kantonen werden verunmöglicht.

Zu prüfen ist deshalb beispielsweise die Einführung einer analogen gesetzlichen Grundlage für die Statistik im IVG wie wir sie im KVG haben oder eine Erweiterung der SOMED.

Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass auch im Kinder- und Jugendbereich die Informations-

bedürfnisse der Kantone und Verbände nicht deckungsgleich mit den Definitionen der SOMED sind.»

11.3595 – Interpellation Silvia Schenker vom 16.6.2011: Psychische Probleme am Arbeitsplatz. Lehren aus der BSV-Studie

Nationalrätin Silvia Schenker (SP, BS) hat folgende Interpellation eingereicht:

«Im Auftrag des BSV und in Zusammenarbeit mit dem Arbeitgeberverband Basel und der Wirtschaftskammer Baselland wurde eine Befragung zum Thema «psychische Probleme am Arbeitsplatz» durchgeführt. Die Studie wurde im Rahmen des Forschungsprogramms FoP-IV durchgeführt. Die interessanten Resultate der Befragung sind im Forschungsbericht 1/11 festgehalten. Unter anderem zeigt sich, dass psychische Probleme mit Auswirkungen auf die Arbeitsfähigkeit sehr häufig auftreten. In vielen Fällen wird den Betroffenen die Stelle gekündigt. Kollegen und Vorgesetzte sind mit der Situation oft überfordert. Professionelle Hilfe wird nur in wenigen Fällen zugezogen. Aufhorchen lässt die Erkenntnis, dass die IV von den betroffenen Arbeitgebenden nicht als Problemlöser wahrgenommen wird.

Ich bitte den Bundesrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie beurteilt er die Erkenntnisse der Befragung der Arbeitgebenden?
2. Welche Schlüsse zieht er aus den Ergebnissen der Befragung?
3. Welche konkreten Aufträge wurden dem BSV aufgrund der Erkenntnisse gegeben?
4. Werden die Erkenntnisse der Studie mit den Arbeitgeberverbänden diskutiert und Massnahmen daraus abgeleitet?
5. Ist nach der Pilotstudie eine Hauptstudie geplant, die neben der Analyse auch Lösungsansätze aufzeigen soll?

6. Welche Schritte unternimmt er, damit die IV in Zukunft als Problemlöser beim Umgang von Arbeitgebenden mit psychisch kranken Mitarbeitenden wahrgenommen wird?

7. Welche konkreten Massnahmen sieht er vor, um die Integration im Arbeitsmarkt und den Arbeitsplatz-erhalt von Menschen mit psychischen Problemen zu fördern?

8. Hält er das Ziel der IV-Revision 6a, 17000 Menschen aus der Rente in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren, unter Berücksichtigung der Studienergebnisse nach wie vor für realistisch?»

Vorsorge

11.3620 – Interpellation John-Calame Francine vom 16.6.2011: Status von Selbstständig-erwerbenden in der AHV

Nationalrätin Francine John-Calame (GPS, NE) hat folgende Interpellation eingereicht:

«Die AHV anerkennt nur zwei Status: den der oder des Selbstständigerwerbenden und den der Arbeitnehmerin oder des Arbeitnehmers.

Als selbstständigerwerbend im Sinne der AHV gelten Personen, die:

- unter eigenem Namen und auf eigene Rechnung arbeiten; sowie
- in unabhängiger Stellung sind und ihr wirtschaftliches Risiko selbst tragen. (Sie besitzen eine Firma, haben mehrere Auftraggeberinnen und Auftraggeber, stellen in eigenem Namen Rechnung, tragen das Inkassorisiko, entscheiden über Investitionen und beschäftigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.)

Selbst wenn nicht alle oben genannten Bedingungen erfüllt sind – wenn die Person zum Beispiel nur für eine Auftraggeberin oder einen Auftraggeber arbeitet – ist es möglich, dass die Auftraggeberin oder der Auftraggeber die Person als selbstständigerwerbend betrachtet und entsprechend behan-

delt. Dies ist umso mehr der Fall, wenn das Arbeitsverhältnis über einen Dienstleistungsvertrag geregelt wird.

Hier gilt die betroffene Person als Arbeitnehmerin im Sinne der AHV, jedoch als Selbstständigerwerbende aus Sicht der Arbeitgeberin oder des Arbeitgebers. Dadurch wird die Person daran gehindert, sich ordnungsgemäss bei den verschiedenen Sozialversicherungen zu versichern.

Diese Problematik gewinnt zunehmend an Bedeutung, weil immer mehr Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber diese Art von Vertrag bevorzugen, um sich von den Beitragszah-

lungen an die Sozialversicherungen zu befreien.

Vor diesem Hintergrund ersuche ich den Bundesrat, folgende Fragen zu beantworten:

1. Weiss der Bundesrat um diese Problematik und kann er sagen, welche Wirtschaftszweige besonders betroffen sind?
2. Welche Massnahmen sind vorgesehen, um zu gewährleisten, dass die betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ordnungsgemäss versichert sind? Wird der Status der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer regelmässig überprüft, damit

die betreffenden Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber gegebenenfalls aufgefordert werden können, die Sozialversicherungsbeiträge rückwirkend zu leisten? Dies, um Lücken im Versicherungsschutz und die Gefahr von Verjährung zu vermeiden.

3. Welche Folgen haben die Gesetzeslücken, insbesondere im BVG, AVIG, UVG und in der EO, für den Versicherungsschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer?
4. Was hält der Bundesrat von der Möglichkeit, bei der AHV ein zentrales Register aller Selbstständigerwerbenden zu erstellen?»

Gesetzgebung: Vorlagen des Bundesrats, Stand 31. Juli 2011

Vorlage	Datum der Botschaft	Publ. im Bundesblatt	Erstrat		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, 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)	SR 6.12.07 (Teil 2) 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), 29.1., 25.2., 26.3.10, Subkomm. SGK- NR 21.4.10, SGK- NR 29.4.10	NR 5.3., 4.6.08 (Teil 2) 16.6.10 (Nichteintreten)	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, 19.8., 7.9., 25.10., 22.11.10	SR 21.9.04 15.12.10 (Nichteintreten)	SGK-NR 30.6.04, 29.1., 25.2., 26.3.10 Subkomm. SGK- NR 21.4.10, SGK- NR 29.4.10	NR 16.6.10 (Nichteintreten)		
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, 19.8., 7.9., 25.10., 22.11.10 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.) 24.9.08 (Einigungskonf.) 15.12.10 (Differenzen) 30.5.11	SGK-NR 25.10.07, 10.3., 24.4., 18.9.08 (2. Teil Medikamente) 13.2.09, 29.1., 25.2., 26.3.10 Subkomm. SGK- NR 21.4.10, SGK- NR 29.4.10 17.2., 23.6.11	NR 4.12.07 (2. Teil Medikamente) 4.6., 18.9.08 (2. Teil Diff.) 24.9.08 (Einigungskonf.) 16.6.10 (Teil 1) 3.3.11	1.10.08 (Teil 2) Annahme SR Ablehnung NR	
KVG-Massnahmen zur Eindämmung der Kostenentwicklung	29.5.09	BBl 2009, 5793	SGK-NR 26.6., 27./28.8., 1.12.09, 29.1., 25.2., 9.3.10 (Vorlage 1) 26.3., 19.8., 9.9., 25.10., 22.11.10 (Vorlage 2) 23.9., 27.9.10 (Einigungskonf.)	NR 9.9., 2.12., 7.12.09, 16.6.10 (Differenzen) (Differenzen) (Differenzen)	SGK-SR 17.8., 2.9., 18.10., 9.11.09, 18.1.10 (Vorlage 1, Differenzen) Differenzen) Subkomm. SGK- NR 21.4.10, SGK- NR 29.4., 19.8.10	SR 25./26.11.09, 3.3. (Vorlage 1, Differenzen), 20.9., 30.9.10 (Einigungskonf.) 15.12.10 Vorlage 2 (Nichteintreten)		
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., 27.8., 9.10., 29.10.09, 28.1., 24.6.10	NR 11.6.09 (Rückweisung an SGK-NR) 22.9.10 (Rückweisung der Vorlage 1 an den Bundesrat)	SGK-SR 31.1.11	SR 1.3.11 (Rückweisung der Vorlage 1 an den Bundesrat, Zustimmung zur Sistierung der Vorlage 2)		
6. IV-Revision 1. Massnahmenpaket Rev. 6a	24.2.10	BBl 2010, 1817	SGK-SR 23.4.10	SR 15.6.10 18.3.11	SGK-NR 2.9., 14./15., 4.11.10	NR 14./16.12.10 18.3.11	18.3.11 Ja zu erstem Massnahmenpaket	1.1.12
2. Massnahmenpaket Rev. 6b	11.5.11							
AHVG Verbesserung der Durchführung	3.12.10	BBl 2011, 543		SR 1.3.11				
Kinder- und Jugendförderungsgesetz	17.9.10	BBl 2010, 6865	WBK-SR 20.1.11	SR 9.3.11	WBK-NR 19./20.5.11	NR 16.6.11		

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

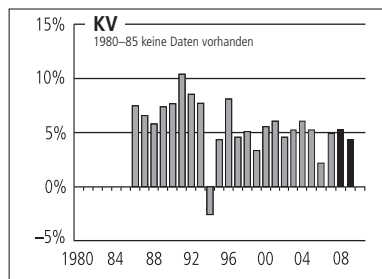
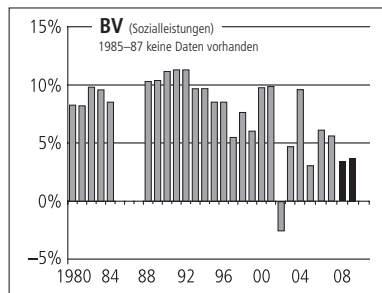
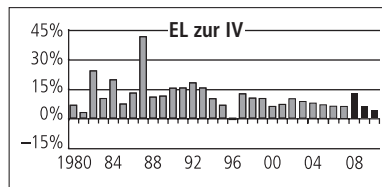
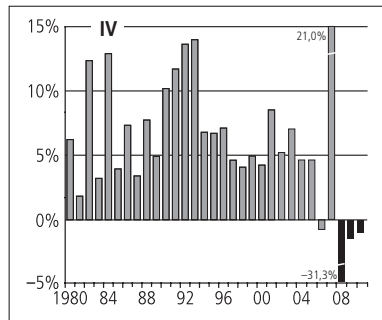
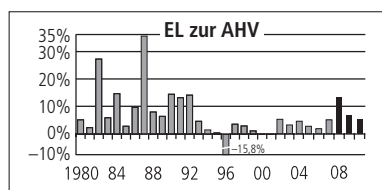
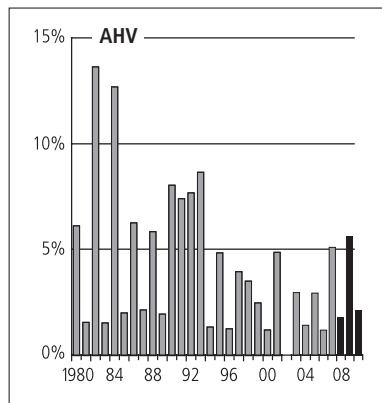
Tagungen, Seminare, Lehrgänge

Datum	Veranstaltung	Ort	Auskünfte
23.8.2011	Sozialversicherungsrechtstagung 2011. 2. Durchführung.	Luzern, Grand Casino	Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis, Universität St.Gallen Bodanstrasse 4, 9000 St.Gallen T: 071 224 24 24 F: 071 224 28 83 irp@unig.ch www.irp.unig.ch
24.8.2011	2. St.Galler Tagung zum Gesundheitsrecht. Neueste Entwicklungen in Gesetzgebung und Rechtsprechung. Qualität in der Gesundheitsversorgung	Luzern, Grand Casino	Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis, Universität St.Gallen Bodanstrasse 4, 9000 St.Gallen T: 071 224 24 24 F: 071 224 28 83 irp@unig.ch www.irp.unig.ch
25.8.2011	Das Krankenversicherungsgesetz (KVG): 2012 – Was bringt die neue Spitalfinanzierung?	Luzern, Grand Casino	Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis, Universität St.Gallen Bodanstrasse 4, 9000 St.Gallen T: 071 224 24 24 F: 071 224 28 83 irp@unig.ch www.irp.unig.ch
31.8.2011	2. St.Galler Pflegerechtstagung. Pflege und Arbeitsrecht	Luzern, Grand Casino	Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis, Universität St.Gallen Bodanstrasse 4, 9000 St.Gallen T: 071 224 24 24 F: 071 224 28 83 irp@unig.ch www.irp.unig.ch
1./2.9.2011	Solothurner SKOS-Tage: Migration und Sozialhilfe	Solothurn	SKOS, Monbijoustr. 22, PF 359 3000 Bern 14 T: 031 326 19 19 F: 031 326 19 10 admin@skos.ch www.skos.ch
12.-14.9.2011	Durchführungsfragen des Leistungsrechts der beruflichen Vorsorge. Intensivseminar	Kartause Ittingen	Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis, Universität St.Gallen Bodanstrasse 4, 9000 St.Gallen T: 071 224 24 24 F: 071 224 28 83 irp@unig.ch www.irp.unig.ch
13./20.9.2011	Grundausbildung eidg. Sozialversicherungen	Oltten, Hotel Arte	Fachschule für Personalvorsorge AG, Bälliz 64, Postfach 2079, 3601 Thun T: 033 227 20 42 F: 033 227 20 45 info@fs-personalvorsorge.ch www.fs-personalvorsorge.ch
27.10.2011	12. Zentrumstag Luzern: Wirtschaftlichkeitsüberlegungen in der Sozialversicherung (vgl. Hinweis)	Luzern, Hotel Schweizerhof	Universität Luzern, Luzerner Zentrum für Sozialversicherungsrecht, 6005 Luzern T: 041 229 77 54 F: 041 229 53 01 luzeso@unilu.ch www.unilu.ch/deu/luzeso/veranstaltungen_19845.html

Wirtschaftlichkeitsüberlegungen in der Sozialversicherung

Angesichts der enger werdenden finanziellen Ressourcen einerseits und dem immer breiter werdenden Leistungsangebot andererseits, steht die Wirtschaftlichkeitsfrage vermehrt im Spannungsfeld der Interessen der Versicherungen und der Versicherten. Die Tagung geht der Frage nach, welche Kriterien in den verschiedenen Sozialversicherungszweigen für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit einer Massnahme massgebend sind. Soweit es um Heilbehandlung oder Rehabilitation geht, wird die Frage auch aus medizinischer Sicht beleuchtet. Für die Versicherten von Bedeutung ist sodann, welche Massstäbe die Praxis und Rechtsprechung anlegt und vor allem, wo die Verfassung allzu strengen Wirtschaftlichkeitsüberlegungen eine Grenze setzt.

Veränderung der Ausgaben in % seit 1980



AHV

		1990	2000	2008	2009	2010 ²	Veränderung in % VR ¹
Einnahmen	Mio. Fr.	20 355	28 792	31 592	39 704	38 495	-3,0%
davon Beiträge Vers./AG		16 029	20 482	26 459	27 305	27 461	0,6%
davon Beiträge öff. Hand		3 666	7 417	9 455	9 559	9 776	2,3%
Ausgaben		18 328	27 722	33 878	35 787	36 604	2,3%
davon Sozialleistungen		18 269	27 627	33 747	35 638	36 442	2,3%
Rechnungssaldo		2 027	1 070	-2 286	3 917	1 891	-51,7%
Kapital		18 157	22 720	38 351	42 268	44 158	4,5%
Bezüger/innen AV-Renten	Personen	1 225 388	1 515 954	1 868 973	1 929 149	1 981 207	2,7%
Bezüger/innen Witwen/r-Renten		74 651	79 715	113 193	116 917	120 623	3,2%
Beitragszahler/innen AHV, IV, EO		3 773 000	3 904 000	4 219 000	4 280 000

EL zur AHV

		1990	2000	2008	2009	2010	VR ¹
Ausgaben (= Einnahmen)	Mio. Fr.	1 124	1 441	2 072	2 210	2 324	5,2%
davon Beiträge Bund		260	318	550	584	599	2,5%
davon Beiträge Kantone		864	1 123	1 522	1 626	1 725	6,1%
Bezüger/innen	(Personen, bis 1997 Fälle)	120 684	140 842	162 125	167 358	171 552	2,5%

IV

		1990	2000	2008 ³	2009	2010 ²	VR ¹
Einnahmen	Mio. Fr.	4 412	7 897	8 162	8 205	8 176	-0,4%
davon Beiträge Vers./AG		2 307	3 437	4 438	4 578	4 605	0,6%
davon Beiträge öff. Hand		2 067	4 359	3 591	3 518	3 476	-1,2%
Ausgaben		4 133	8 718	9 524	9 331	9 220	-1,2%
davon Renten		2 376	5 126	6 282	6 256	6 080	-2,8%
Rechnungssaldo		278	-820	-1 362	-1 126	-1 045	-7,2%
Kapital		6	-2 306	-12 773	-13 899	-14 944	7,5%
Bezüger/innen IV-Renten	Personen	164 329	235 529	287 753	283 981	279 527	-1,6%

EL zur IV

		1990	2000	2008	2009	2010	VR ¹
Ausgaben (= Einnahmen)	Mio. Fr.	309	847	1 608	1 696	1 751	3,2%
davon Beiträge Bund		69	182	596	626	638	1,9%
davon Beiträge Kantone		241	665	1 012	1 070	1 113	4,0%
Bezüger/innen	(Personen, bis 1997 Fälle)	30 695	61 817	101 535	103 943	105 596	1,6%

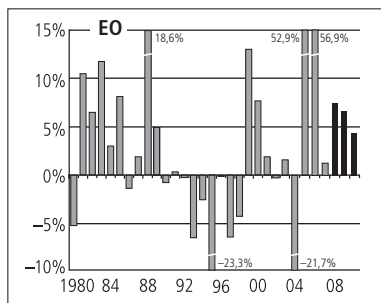
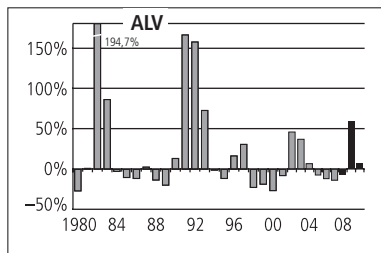
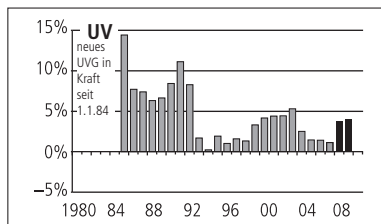
BV/2.Säule Quelle: BFS/BSV

		1990	2000	2008	2009	2010	VR ¹
Einnahmen	Mio. Fr.	32 882	46 051	61 911	60 218	...	-2,7%
davon Beiträge AN		7 704	10 294	14 904	15 457	...	3,7%
davon Beiträge AG		13 156	15 548	24 568	23 541	...	-4,2%
davon Kapitalertrag		10 977	16 552	16 548	15 905	...	-3,9%
Ausgaben		15 727	31 605	38 311	42 907	...	12,0%
davon Sozialleistungen		8 737	20 236	29 361	30 453	...	3,7%
Kapital		207 200	475 000	537 000	596 500	...	11,1%
Rentenbezüger/innen	Bezüger	508 000	748 124	932 086	956 565	...	2,6%

KV Obligatorische Krankenpflegeversicherung OKPV

		1990	2000	2008	2009	2010	VR ¹
Einnahmen	Mio. Fr.	8 869	13 930	19 974	20 719	...	3,7%
davon Prämien (Soll)		6 954	13 442	19 692	20 125	...	2,2%
Ausgaben		8 417	14 056	20 619	21 474	...	4,1%
davon Leistungen		8 204	15 478	22 722	23 656	...	4,1%
davon Kostenbeteiligung d. Vers.		-801	-2 288	-3 290	-3 382	...	2,8%
Rechnungssaldo		451	-126	-645	-755	...	17,1%
Kapital		5 758	6 935	8 666	8 154	...	-5,9%
Prämienverbilligung		332	2 545	3 398	3 542	...	4,2%

Veränderung der Ausgaben in % seit 1980



UV alle UV-Träger	1990	2000	2008	2009	2010	VR ¹
Einnahmen	4 181	5 992	7 948	7 730	...	-2,7%
davon Beiträge der Vers.	3 341	4 671	6 298	6 152	...	-2,3%
Ausgaben	3 259	4 546	5 744	5 968	...	3,9%
davon direkte Leistungen inkl. TZL	2 743	3 886	4 937	5 145	...	4,2%
Rechnungssaldo	923	1 446	2 204	1 762	...	-20,1%
Kapital	12 553	27 322	39 002	41 289	...	5,9%

ALV Quelle: seco	1990	2000	2008	2009	2010	VR ¹
Einnahmen	736	6 230	5 138	5 663	5 752	1,6%
davon Beiträge AN/AG	609	5 967	4 696	5 127	5 210	1,6%
davon Subventionen	-	225	429	531	536	1,1%
Ausgaben	452	3 295	4 520	7 128	7 457	4,6%
Rechnungssaldo	284	2 935	618	-1 464	-1 706	16,5%
Kapital	2 924	-3 157	-3 090	-4 555	-6 260	37,5%
Bezüger/innen ⁴	Total 58 503	207 074	244 030	302 826	321 920	6,3%

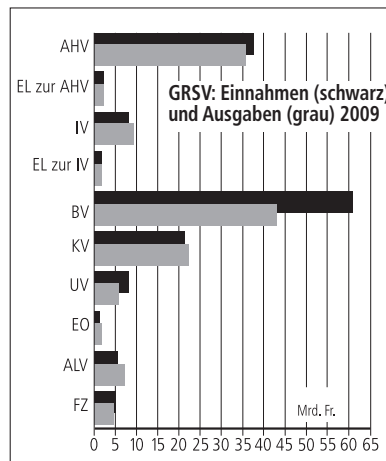
EO	1990	2000	2008	2009	2010 ²	VR ¹
Einnahmen	1 060	872	776	1 061	1 006	-5,2%
davon Beiträge	958	734	950	980	985	0,6%
Ausgaben	885	680	1 437	1 535	1 603	4,5%
Rechnungssaldo	175	192	-661	-474	-597	26,1%
Kapital	2 657	3 455	1 483	1 009	412	-59,2%

FZ	1990	2000	2008	2009	2010	VR ¹
Einnahmen geschätzt	2 689	3 974	4 639	5 181	...	11,7%
davon FZ Landw. (Bund)	112	139	148	158	...	6,5%

Gesamtrechnung der Sozialversicherungen GRSV* 2009

Sozialversicherungsbranche	Einnahmen Mio. Fr.	Veränderung 2008/2009	Ausgaben Mio. Fr.	Veränderung 2008/2009	Rechnungssaldo Mio. Fr.	Kapital Mio. Fr.
AHV (GRSV)	37 692	2,0%	35 787	5,6%	1 905	42 268
EL zur AHV (GRSV)	2 210	6,7%	2 210	6,7%	-	-
IV (GRSV)	8 205	-14,8%	9 616	-13,3%	-1 412	-13 791
EL zur IV (GRSV)	1 696	5,5%	1 696	5,5%	-	-
BV (GRSV) (Schätzung)	60 218	-2,7%	42 907	12,0%	17 311	596 500
KV (GRSV)	20 719	3,7%	21 474	4,1%	-755	8 154
UV (GRSV)	7 730	-2,7%	5 968	3,9%	1 762	41 289
EO (GRSV)	1 004	0,6%	1 535	6,8%	-530	1 009
ALV (GRSV)	5 663	10,2%	7 128	57,7%	-1 464	-4 555
FZ (GRSV) (Schätzung)	5 181	11,7%	4 824	4,5%	357	1 284
Konsolidiertes Total (GRSV)	149 654	-0,5%	132 480	7,3%	17 174	672 158

*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	2005	2006	2007	2008	2009
Soziallastquote ⁵ (Indikator gemäss GRSV)	25,9%	27,2%	26,9%	26,9%	26,5%	26,9%
Sozialleistungsquote ⁶ (Indikator gemäss GRSV)	19,5%	22,1%	21,3%	20,8%	20,3%	21,7%

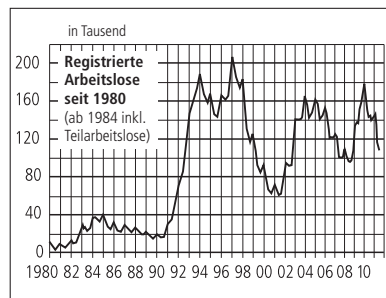
Arbeitslose

	Ø 2008	Ø 2009	Ø 2010	Mai 11	Juni 11	Juli 11
Ganz- und Teilarbeitslose	101 725	146 089	151 986	114 684	110 378	109 200

Demografie

Basis: Szenario A-17-2010, «Wanderungssaldo 40 000»

	2010	2015	2020	2030	2040	2050
Jugendquotient ⁷	33,8%	32,9%	33,2%	35,0%	34,3%	34,0%
Altersquotient ⁷	28,7%	31,1%	33,7%	42,6%	48,0%	50,4%



1 Veränderungsrate des letzten verfügbaren Jahres.

2 provisorisch.

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 (M >65-jährig / F >64-jährig) im Verhältnis zu den Aktiven. Aktive: 20-Jährige bis Erreichen Rentenalter (M 65 / F 64).

Quelle: Schweiz. Sozialversicherungsstatistik 2011 des BSV; seco, BFS.

Auskunft: salome.schuepbach@bsv.admin.ch

Literatur

Berufliche Vorsorge

René Schaffhauser / Hans-Ulrich Stauffer (Hrsg.): **BVG-Tagung 2010**. Aktuelle Fragen der beruflichen Vorsorge. Referate der Tagung vom 26. Oktober 2010 in Luzern. 187 Seiten. Fr. 68.–, 2011. ISBN 978-3-908185-96-3. IRP, Universität St. Gallen. Die berufliche Vorsorge stellt in der Durchführung nach wie vor eine grosse Herausforderung dar. Die Diskussion um den Rentenumwandlungssatz hat schlaglichtartig ein Problem thematisiert. Doch stellen sich im täglichen Umgang zahlreiche weitere Fragen. An der BVG-Tagung vom 26. Oktober 2010 in Luzern wurde eine Reihe aktueller Fragen von fachkundigen Referierenden aufgegriffen und besprochen.

Alter / Gesundheitswesen

François Höpflinger / Lucy Bayer-Oglesby / Andrea Zumbrunn: **Pflegebedürftigkeit und Langzeitpflege im Alter**. Aktualisierte Szenarien für die Schweiz. 136 Seiten. Fr. 39.90. 2011. ISBN 978 3 456 84957-7. Verlag Hans Huber, Bern. In den nächsten Jahrzehnten wird die Zahl älterer Menschen aufgrund des Alterns geburtenstarker Nachkriegsjahrgänge rasch ansteigen. Insbesondere steigt die Zahl der über 80-jährigen Frauen und Männer, weil gleichzeitig die Lebenserwartung zunimmt. Damit ist selbst bei positiver Entwicklung der Gesundheit im Alter mit einer steigenden Zahl von pflegebedürftigen alten Menschen zu rechnen. Spezielle Herausforderungen stellen sich durch demenzielle Erkrankungen. Zudem zeichnen sich im Verhältnis von informeller und formeller Pflege im Alter bedeutsame soziale Veränderungen

ab; etwa aufgrund familiendemografischer Wandlungen, neuer Ansprüche an professionelle Pflegeleistungen oder sozialmedizinischer Entwicklungen. Im vorliegenden Buch werden auf der Grundlage neuester Bevölkerungsszenarien und Daten wichtige Trends zu Pflegebedürftigkeit und Langzeitpflege vorgestellt und diskutiert: demografische Trends und familiendemografische Perspektiven; Entwicklung der Pflegebedürftigkeit im Alter – zu Hause und in Pflegeheimen; Szenarien zur zukünftigen Zahl an pflegebedürftigen Menschen in der Schweiz; informelle Hilfe und Pflege – familiäre und ausserfamiliäre Unterstützungsnetzwerke; Spitex und das Verhältnis von formeller und informeller Pflege; Betreuung in Alters- und Pflegeheimen; die Schweiz im europäischen Vergleich. Die Zukunft der Pflege im Alter wird nicht allein durch eine Zunahme an pflegebedürftigen alten Menschen geprägt sein. Gleichzeitig zeichnen sich bedeutsame qualitative Veränderungen im Verhältnis von ambulanten / stationären und informellen / formellen Pflegearrangements ab.

Gesundheitswesen

Felix Gutzwiller / Fred Paccaud (Hrsg.): **Sozial- und Präventivmedizin – Public Health**. 4., überarbeitete Auflage. 531 Seiten. Fr. 75.–, 2011. ISBN 978-3-456-84964-5. Verlag Hans Huber, Bern. Dieses Buch vermittelt einen vollständigen Überblick über die theoretischen Grundlagen und praktischen Anwendungen der Sozial- und Präventivmedizin bzw. von Public Health. Der erste, allgemeine Teil umfasst die grundlegenden Konzepte, Begriffe und Methoden, die in Public Health zum Einsatz kommen. Der zweite, spezifische Teil beinhaltet die Epidemiologie der verschiedenen, wichtigen Krankheitsgruppen sowie

die entsprechenden Interventionsmöglichkeiten und Massnahmen der Prävention. Dazu gehört auch die Dimension der internationalen Gesundheit. Kapitel zur Umwelt-, Arbeits- und Versicherungsmedizin runden die Inhalte von Public Health ab.

Björn Uhlmann / Dietmar Braun: **Die schweizerische Krankenversicherungspolitik zwischen Veränderung und Stillstand**. 240 Seiten. Fr. 54.–, 2011. ISBN 978-3-7253-0954-2. Rüegger Verlag, Chur/Glarus. Das Krankenversicherungssystem ist ein Dauerthema auf der reformpolitischen Agenda der Schweiz, obwohl 1996 eine grössere Umgestaltung des bisher bestehenden Systems gelang. Dabei spielen zwei politische Motive die Hauptrolle: das Bemühen um eine Eindämmung der enormen Kostensteigerungen und die Verwirklichung sozialpolitischer Gesundheitsziele, wie eine sozial gerechte Verteilung dieser Kosten oder der allgemeine Zugang zu einem einheitlichen Grundleistungskatalog in der Krankenversicherung. Beide Motive stehen in einem Spannungsverhältnis und bilden das argumentative Konfliktmuster bei den parlamentarischen Debatten um den Einsatz einer Vielzahl von unterschiedlichsten Politikinstrumenten. Diese Studie bemüht sich – aus einer historischen Perspektive heraus – sowohl um eine Darstellung wie um ein Verständnis der Debatten im Schweizer Parlament und des darauf begründeten Einsatzes von Politikinstrumenten in der Krankenversicherungspolitik. Dabei werden die politischen Auseinandersetzungen der vier grossen Bundesratsparteien mit ihren divergierenden Interessen nicht nur genau nachgezeichnet, sondern auch anhand der Veto-Spieler-Theorie die Kompromissmöglichkeiten, das Gelingen und das Scheitern der Reformpolitik in diesem Bereich dargelegt.

Neue Publikationen zu den Sozialversicherungen

	Bezugsquelle Bestellnummer Sprachen, Preis
Statistiken zur sozialen Sicherheit: AHV-Statistik 2010	318.123.11 d/f ¹ Gratis
Statistiken zur sozialen Sicherheit: IV-Statistik 2010	318.124.11 d/f ¹ Gratis
Statistischer Sozialbericht der Schweiz 2011. Bericht des Bundesrats. Bundesamt für Statistik	1200-1100 d/f ² Fr.27.–
Statistik zur sozialen Sicherheit: Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV 2010	318.685.11 d/f ¹ Gratis

¹ BBL, Vertrieb Publikationen, 3003 Bern
F: 031 325 50 58
E-Mail: verkauf.zivil@bbl.admin.ch
www.bbl.admin.ch/bundespublikationen

² Bundesamt für Statistik, 2011 Neuchâtel
T: 032 713 60 60
F: 032 713 60 61
E-Mail: order@bfs.admin.ch

«Soziale Sicherheit» (CHSS)

erscheint seit 1993 sechs Mal jährlich. Jede Ausgabe ist einem Schwerpunktthema gewidmet.
Die Themen seit dem Jahr 2009:

- Nr. 1/09 IV: ein Jahr Umsetzung «Fünfte»
Nr. 2/09 Altersvorsorge
Nr. 3/09 Jugend und Gewalt
Nr. 4/09 Familienergänzende Kinderbetreuung aus ökonomischer Sicht
Nr. 5/09 Von Generationenbeziehungen zur Generationenpolitik
Nr. 6/09 Kein Schwerpunkt
- Nr. 1/10 50 Jahre IV
Nr. 2/10 Mobilität und soziale Sicherheit
Nr. 3/10 Armutsstrategie
Nr. 4/10 Finanzmarktkrise und die Konsequenzen für die Sozialversicherungen
Nr. 5/10 Kein Schwerpunkt
Nr. 6/10 Gender oder Gleichstellung im Wohlfahrtsstaat
- Nr. 1/11 Strukturreform in der beruflichen Vorsorge
Nr. 2/11 Synthesebericht FoP-IV
Nr. 3/11 Sozialfirmen
Nr. 4/11 Alimentenhilfe

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, Deborah Götte, Géraldine Luisier, Stefan Müller, Xavier Rossmannith, Christian Wiedmer	Auflage	Deutsche Ausgabe 3080 Französische Ausgabe 1400
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 318.998.4/11d