

SOZIALE SICHERHEIT

CHSS N° 1 / 2020

SCHWERPUNKT

Bilanz zum Legislaturwechsel

Es geht nahtlos weiter 7

Invalidenversicherung

Das Wohnangebot für Menschen mit Behinderungen im Wandel 41

Selber entscheiden, wie und wo man wohnen möchte 46

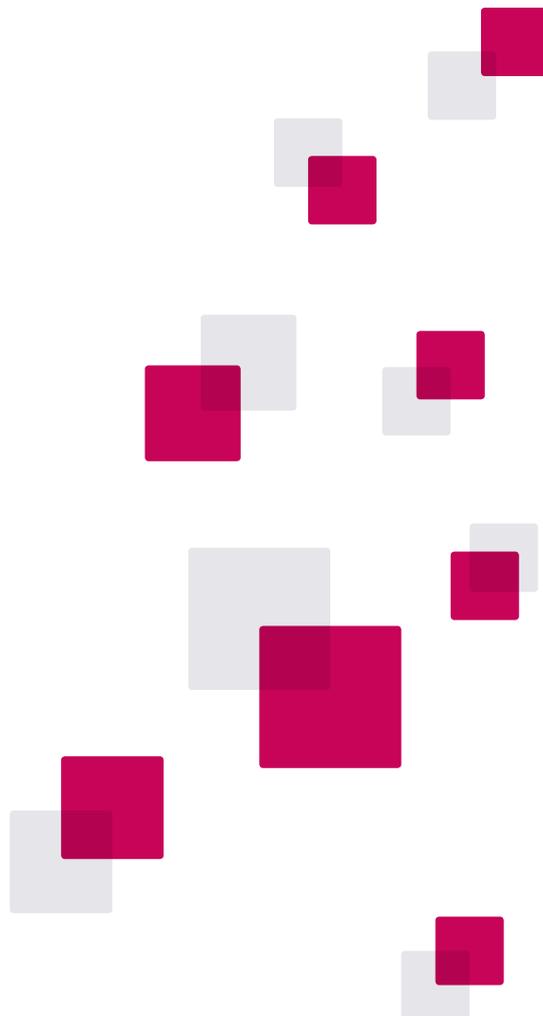
Vorsorge

Empirische Erkenntnis zu den Auswirkungen von Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose 59



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV



Ein Garant für Zusammenhalt und Wohlstand



Stéphane Rossini

Direktor Bundesamt für Sozialversicherungen

Die Sozialpolitik ist für eine gut funktionierende Gesellschaft unerlässlich. Sie bildet den Grundpfeiler eines solidarisches Zusammenlebens. Daher ist es wesentlich, die Gesellschaft in ihrer ganzen Bandbreite zu erfassen und sowohl die Qualität als auch die Wirksamkeit der Sozialpolitik zu stärken. Vor diesem Hintergrund spielt das BSV seit Jahrzehnten eine tragende Rolle bei der Gestaltung und Strukturierung des Sozialstaats.

Um auch meinen bescheidenen Beitrag an die Verbesserung der Gesellschaft zu leisten, habe ich vor einigen Monaten mit viel Begeisterung die Leitung des BSV übernommen. Es ist eine spannende, aber auch eine anspruchsvolle Aufgabe. Wir alle im Amt sehen uns dabei verpflichtet, die Qualität der Entscheidungsprozesse zu gewährleisten, die Veränderungen, welche die Entwicklung der sozialen Sicherheit beeinflussen, zu analysieren, die Zusammenarbeit zwischen den politischen Institutionen und den Sozialpartnern konstruktiv zu gestalten, das Gemeinwohl zu fördern und die Sozialziele der Bundesverfassung umzusetzen. Dabei geht es um nichts Geringeres als um die Glaubwürdigkeit und die Dynamik unserer Institutionen. Wir tragen die Verantwortung gemeinsam, mit Engagement und Loyalität.

Zusammen mit dem Lebensstil, der Wirtschaft, der Demografie, den Bedürfnissen der Bevölkerung sowie den politi-

schen und finanziellen Zwängen entwickelt sich auch die soziale Sicherheit. Obschon das Niveau hoch ist, gibt es Probleme und Lücken. Anpassungen sind unerlässlich. Sie sind nicht selbsterklärend; und sie sind stark durch die politischen Kräfteverhältnisse sowie unsere Fähigkeit und Bereitschaft geprägt, auf Veränderungen und Innovationen zu reagieren.

Die Schwerpunktartikel dieser «Sozialen Sicherheit» veranschaulichen diese Dynamik. Mit den Reformen von AHV und BVG erfolgt eine Anpassung an den demografischen Wandel sowie die unterschiedlichen wirtschaftlichen und finanziellen Perspektiven. Die Vorlagen sind erneut umstritten, das letzte Wort wird gewiss das Stimmvolk haben. Die Diskussionen rund um die Überbrückungsleistungen für ausgesteuerte ältere Arbeitslose zeigen, wie schwierig es ist, ein Lücke in der sozialen Sicherung zu schliessen. Obschon die Leistungen für eine kleine Minderheit perspektivloser Personen gedacht sind, dreht sich die Diskussion um grundsätzliche Fragen, wie unser Verhältnis zur Arbeit oder zur Sozialhilfe sowie auch die Aufgaben- bzw. Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen in der Sozialpolitik. Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie der Umgang der Jugendlichen mit den neuen Medien wiederum erinnern an die Notwendigkeit, den Anliegen der Menschen mit Offenheit zu begegnen. Auch hier gehen Bedürfnisse und Lösungsansätze oft auseinander.

Der Erfolg unseres Sozialstaats ist beispiellos. Als Garant für Zusammenhalt und Wohlstand, aber auch für gegenseitige Solidarität, ermöglicht es unser System den verschiedenen Bevölkerungsgruppen, sich vor wirtschaftlichen und gesundheitlichen Risiken zu schützen und sich für das Alter abzusichern. Eine solch fein austarierte soziale Sicherung muss gewissenhaft und umsichtig gepflegt und mit viel Weitsicht weiterentwickelt werden. Es ist keine leichte Aufgabe, aber genau dafür setzen wir uns ein. ■

- 03 Editorial
- 74 Sozialversicherungsstatistik
- 76 Gut zu wissen

Schwerpunkt

Bilanz zum Legislaturwechsel

- 8 AHV, berufliche Vorsorge und Ergänzungsleistungen** Die Stabilisierung unseres Vorsorgesystems wird eine zentrale Aufgabe in der neuen Legislatur sein. Denn die demografische Entwicklung und die tiefgreifenden Änderungen der Gesellschafts- und Wirtschaftsstrukturen haben sich seit dem Scheitern der Altersvorsorge 2020 nicht in Luft aufgelöst. Vielmehr akzentuieren sie sich laufend und brauchen dringend eine breit abgestützte Lösung. **Katharina Mauerhofer, Bundesamt für Sozialversicherungen**

- 14 Zwei Legislativen im Zeichen der Weiterentwicklung der IV** Die Weiterentwicklung der IV war für das Geschäftsfeld Invalidenversicherung in den vergangenen Jahren zweifelsohne der Taktgeber. Und mit der geplanten Umsetzung der Revision, die auf Anfang 2022 vorgesehen ist, wird voraussichtlich auch die neue Legislatur davon geprägt sein. **Adelaide Bigovic, Nicole Schwager; Bundesamt für Sozialversicherungen**

- 18 Familie, Generationen und Gesellschaft** Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit, frühe Kindheit, Jugendmedienschutz, Armutsbekämpfung – alles Themen, welche die Sozialpolitik des Bundes in den nächsten Jahren prägen werden. Daneben übernimmt dieser im Hintergrund aber auch viele unterstützende Aufgaben, die für die soziale Sicherheit genauso entscheidend sind, wie die grossen Projekte, die im Rampenlicht stehen. **Gabriela Felder, Yvonne Haldimann, Michelle Jenni, Anna Liechti, Géraldine Luisier Rurangirwa, Marc Stampfli; Bundesamt für Sozialversicherungen**

- 24 Fortschritte bei Kosteneindämmung und Qualität** Während der Legislaturperiode 2015–2019 konzentrierte sich der Bundesrat bei der obligatorischen Krankenpflegeversicherung auf Kostendämpfungsmassnahmen und suchte nach Wegen, die Qualität der Leistungen zu steigern. Die Massnahmen zeigten Wirkung. Auch in der bevorstehenden Legislaturperiode stehen grosse Herausforderungen an. **Thomas Christen, Bundesamt für Gesundheit**

- 28 ATSG: Ausreichende gesetzliche Grundlagen für Observationen** Ausgehend von einem EGMR-Entscheid, der die Rechtsgrundlagen der Unfallversicherung für Observationen als ungenügend beurteilte, wurde während der 50. Legislatur mit Art. 43a ATSG eine ausreichende Grundlage geschaffen, aufgrund derer alle Sozialversicherungen seit dem 1. Oktober 2019 bei begründetem Verdacht Observationen durchführen können. **Isabelle Rogg, Bundesamt für Sozialversicherungen**

- 30 Die internationale Dimension der sozialen Sicherheit** Die soziale Sicherheit hat auch eine internationale Dimension. Eine gute Koordination mit den Systemen der sozialen Sicherheit anderer Staaten ist für die schweizerischen Sozialversicherungen, für die Versicherten sowie für die Wirtschaft von grosser Bedeutung. **Stephan Cueni, Bundesamt für Sozialversicherungen**

Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ)

- 34 Nationale IIZ-Tagung 2019** Die nationale IIZ-Tagung fand 2019 in St. Gallen statt. Neben der dortigen IIZ, die sich durch eine optimale Nutzung der Regelstrukturen auszeichnet, wurde auch der unter Leitung des SEM entwickelte Werkzeugkasten vorgestellt, der den kantonalen IIZ-Strukturen seit Anfang 2020 zur Verfügung steht, um die Integration von Flüchtlingen potenzialorientiert anzugehen. **Fachstelle IIZ**

Sozialpolitik

37 Modernisierung der Aufsicht Am 20. November 2019 hat der Bundesrat einen Gesetzesentwurf zur Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule ans Parlament überwiesen. Auch in der 2. Säule sind gezielte Optimierungen vorgesehen. **Magali Baumann, Bundesamt für Sozialversicherungen**

Invalidenversicherung

41 Das Wohnangebot für Menschen mit Behinderungen im Wandel Das Wohnangebot für Menschen mit Behinderungen hat in den letzten Jahren leicht zugenommen. Es ist auch vielfältiger, dezentraler und flexibler geworden. Die Unterschiede zwischen den Kantonen und Institutionen sind aber beträchtlich, das Finanzierungssystem ist – auch aufgrund mangelnder Daten – wenig transparent. **Tobias Fritschi, Matthias von Bergen; Berner Fachhochschule; Franziska Müller, Interface**

46 Selber entscheiden, wie und wo man wohnen möchte Wie können Wohnangebote für Menschen mit Behinderungen flexibilisiert werden? Welche Unterstützung brauchen sie? Wie können innovative Technologien dabei unterstützen und wie kann das Wohnen finanziert werden? Diese Fragen wurden am Internationalen Tag der Menschen mit Behinderungen im vergangenen Dezember in Bern diskutiert. **Andreas Rieder, Giulia Brogini; Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen**

Vorsorge

49 Selbstständige in der AHV Selbstständige bezahlen für die gleich hohe AHV-Rente weniger Beiträge als Arbeitnehmende. Schon mehrmals – zuletzt in der 2017 gescheiterten Reform Altersvorsorge 2020 – wurde vor-

geschlagen, die Beitragssätze von Selbstständigen anzupassen, bisher aber ohne Erfolg. **Ann Barbara Bauer, Bundesamt für Sozialversicherungen**

56 Bessere soziale Absicherung für Arbeitslose vor der Pensionierung Wer nach dem 60. Altersjahr von der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert wird, dem bleibt oft nur noch die Sozialhilfe. Der Bundesrat will diese Lücke im Sozialversicherungssystem des Bundes mit einer neuen Leistung schliessen. **Mélanie Sauvain, Bundesamt für Sozialversicherungen**

59 Empirische Erkenntnis zu den Auswirkungen von Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose Mit den vom Bundesrat geplanten Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose kann die Zahl der sozialen Härtefälle bei inländischen älteren Arbeitslosen wie beabsichtigt verringert werden. Dabei lassen sich unerwünschte Verhaltensänderungen nicht ganz auszuschliessen. **Melania Rudin, Heidi Stutz, Roman Liesch; Jürg Guggisberg; Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS**

64 BVG: Altersunabhängige Beitragssätze gegen Altersdiskriminierung? Altersunabhängige, einheitliche Beitragssätze der Pensionskasse würden jüngere Arbeitnehmerinnen benachteiligen, ohne dass ältere davon profitieren. Zu diesem Schluss kommt eine Studie, welche die angepassten Beitragssätze von Frauen im Rahmen der 1. BVG-Revision von 2005 untersucht hat. **Debra Hevenstone, Peter Neuenschwander; Berner Fachhochschule**

70 Zwei Wochen bezahlter Vaterschaftsurlaub – Die Vorlage im Detail Im Herbst 2019 hat das Parlament mit grosser Mehrheit einen Vaterschaftsurlaub von zwei Wochen für erwerbstätige Männer verabschiedet. Es handelt sich um einen indirekten Gegenvorschlag zu einer Initiative, die vier Wochen Vaterschaftsurlaub verlangt. Nachdem das Referendum zustande gekommen ist, wird das Volk voraussichtlich im Herbst 2020 darüber abstimmen können. **Bernadette Deplazes, Bundesamt für Sozialversicherungen**



Weitherum sichtbarer Teil des dreiteiligen Bundeshauses in Bern. Der mittige Kuppelbau wurde von 1894 bis 1902 zwischen dem Bundesratshaus (heute: Bundeshaus West) und dem Bundeshaus Ost eigens als repräsentatives Parlamentsgebäude errichtet (www.hls.ch).

SCHWERPUNKT

Bilanz zum Legislaturwechsel

Der Bundesrat legt dem Parlament alle vier Jahre eine Legislaturplanung für die kommenden Jahre vor. Darin hält er seine wichtigsten Ziele, Schwerpunkte und Massnahmen fest und setzt so den politischen Orientierungsrahmen für eine kohärente Gestaltung der Zusammenarbeit mit den eidgenössischen Räten.

Nach den Gesamterneuerungswahlen im Herbst 2019 hat sich der Nationalrat Anfang Dezember neu konstituiert und damit die 51. Legislaturperiode eröffnet. Auch der Ständerat hat das erste Mal seit den Oktoberwahlen getagt. Da er aber nach kantonalem Recht gewählt wird, kennt er keine Gesamterneuerung und in diesem Sinn auch keine Legislaturperiode.

Die Schwerpunktartikel dieser CHSS rufen wichtige Ergebnisse der vergangenen Legislaturperiode in Erinnerung und benennen die grossen Baustellen der lau-

fenden, mit deren Aufbau bereits in den Jahren zuvor begonnen worden ist: Angesichts der demografischen Entwicklung sowie der tiefgreifenden Änderungen der Gesellschafts- und Wirtschaftsstrukturen werden v. a. die Stabilisierung der Altersvorsorge und die Weiterentwicklung der Invalidenversicherung, aber auch die staatliche Unterstützung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit dazugehören. Zu den laufenden Herausforderungen sind ferner die Kostendämpfung und Qualitätssicherung im Bereich der obligatorischen Krankenpflegeversicherung zu zählen. Und weiterhin begleiten werden uns die Frage nach dem adäquaten Einsatz von Observationen in den Sozialversicherungen sowie die Bemühungen der Schweiz, ihre Sozialversicherungen international möglichst gut zu koordinieren. ■

AHV, berufliche Vorsorge und Ergänzungsleistungen

Katharina Mauerhofer, Bundesamt für Sozialversicherungen

Die Stabilisierung unseres Vorsorgesystems wird eine zentrale Aufgabe in der neuen Legislatur sein. Denn die demografische Entwicklung und die tiefgreifenden Änderungen der Gesellschafts- und Wirtschaftsstrukturen haben sich seit dem Scheitern der Altersvorsorge 2020 nicht in Luft aufgelöst. Vielmehr akzentuieren sie sich laufend und brauchen dringend eine breit abgestützte Lösung.

Das Vorsorgesystem ist derzeit eine grosse Baustelle. Mit der Reform AHV 21 hat der Bundesrat im August des vergangenen Jahres Massnahmen zur Diskussion gestellt, um das Leistungsniveau in der AHV zu erhalten und das finanzielle Gleichgewicht der AHV bis 2030 zu sichern. Er hofft so, Zeit zu gewinnen, um später auch die strukturellen Herausforderungen angehen zu können. Ähnliches gilt für die Reform der 2. Säule, für die sich die Sozialpartner im Sommer 2019 auf einen Kompromiss geeinigt haben, und die Ende 2019 auch ihren Weg durch den politischen Entscheidungsprozess angetreten hat.

Bereits beschlossen ist die Reform der Ergänzungsleistungen (EL), sie tritt am 1. Januar 2021 in Kraft. Von den verschiedenen Optimierungen, wie dem Ausgleichfondsgesetz, der systematischen Verwendung der AHV-Nummer durch die Behörden sowie der Modernisierung der Aufsicht, ist lediglich Ersteres bereits beschlossen und umgesetzt. Die anderen befinden sich erst in unterschiedlichen Phasen der Entscheidungsfindung. Dies gilt auch für die Vorschläge des Bundesrats, wie sich Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung besser vereinbaren liessen, sowie für sein Modell der Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose, mit denen er verhindern möchte, dass über 60-Jährige, die von

der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert werden, zum Bezug von Sozialhilfe und zum Aufbrauchen ihres Vorsorgekapitals gedrängt werden.

ALTERSVORSORGE Die Volksinitiative vom 17. Dezember 2013 mit dem Titel «AHVplus: für eine starke AHV» verlangte eine Erhöhung aller AHV-Renten um 10 Prozent. Erklärtes Ziel der Initianten war es, den verfassungsmässigen Grundsatz besser umzusetzen, wonach die Renten aus der ersten und zweiten Säule zusammen eine angemessene Weiterführung des gewohnten Lebensstandards erlauben sollten. Die Annahme dieser Initiative hätte einen Anstieg der AHV-Ausgaben um jährlich rund 4 Mrd. Franken, bis Ende 2030 sogar um 5,5 Mrd. Franken, zur Folge gehabt. In der Volksabstimmung vom 25. September 2016 wurde sie von Volk und Ständen deutlich abgelehnt.

Mit der Reform Altersvorsorge 2020 sollten die jährlichen Defizite der AHV und die Probleme der beruflichen Vorsorge koordiniert angegangen werden. Sie bestand aus zwei Vorlagen: dem Bundesbeschluss über die Zusatzfinanzierung der AHV durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer und dem Bundesgesetz über die Reform der Altersvorsorge 2020 (Bundesrat 2014).

Anstelle des bisherigen, unterschiedlichen ordentlichen Rentenalters sollte ein einheitliches Referenzalter für Mann und Frau treten. Sowohl in der AHV als auch der beruflichen Vorsorge sollte dieses die Bezugsgrösse bilden für die flexible Pensionierung zwischen 62 und 70 Jahren. Der zusätzliche Finanzierungsbedarf der AHV infolge der Pensionierung von geburtenstarken Jahrgängen hätte durch Umlagerung des Mehrwertsteuerertrags gedeckt werden sollen. Ausserdem hätten die Lohnbeiträge in der AHV um 0,3 Prozentpunkte erhöht und in der beruflichen Vorsorge der Umwandlungssatz schrittweise von 6,8 auf 6,0 Prozent gesenkt werden sollen. Eine Erhöhung der neuen AHV-Renten von jährlich 840 Franken sowie ein Ausgleich in der beruflichen Vorsorge hätten sicherstellen sollen, dass die Höhe der Altersrenten erhalten geblieben wäre (CHSS 2/2015).

In der Volksabstimmung vom 24. September 2017 wurde der Bundesbeschluss über die Zusatzfinanzierung der AHV durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer mit einer knappen Nein-Mehrheit von 2357 Stimmen und einer Nein-Mehrheit

von 13½ gegen 9½ Kantone abgelehnt. Das Bundesgesetz über die Reform der Altersvorsorge 2020 wurde von 52,7 Prozent der Stimmenden verworfen.

Kurz darauf beschloss der Bundesrat, dass die AHV und die 2. Säule getrennt zu reformieren seien. Im Dezember 2017 legte er die weitere Stossrichtung für die Revision der Altersvorsorge vor. Nach Auswertung der Abstimmungsergebnisse zur Altersvorsorge 2020 sowie Gesprächen mit Vertreterinnen und Vertretern von Parteien, Sozialpartnern und diversen Organisationen war er zum Schluss gekommen, dass die Vorlage aufgrund einer Kumulation verschiedener Einzelfaktoren, nicht aber wegen einzelner, schwergewichtiger Motive abgelehnt worden war. Deshalb sollten die Grundelemente der Altersvorsorge 2020 für die neue Vorlage zur Stabilisierung der AHV mit dem Namen AHV 21 übernommen werden.

Sodann erfolgte im Bundesgesetz über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF) eine Verknüpfung von AHV und Steuerreform: Steuerprivilegien für überwiegend international tätige Unternehmen wurden abgeschafft (AS 2019 2395). Für diese Unternehmen steigt insgesamt die Steuerbelastung. Künftig gelten für alle Unternehmen grundsätzlich die gleichen Besteuerungsregeln. Neu werden bei den Kantons- und Gemeindesteuern innovative Unternehmen gefördert und unterstützt. Ziel der Massnahmen ist es, die Wettbewerbsfähigkeit des Innovationsstandorts Schweiz zu erhalten und attraktive Arbeitsplätze zu bieten. Als Ausgleich für diese steuerliche Entlastung der Unternehmen fliessen pro Jahr rund 2 Mrd. Franken zusätzlich in die AHV. In der Referendumsabstimmung vom 19. Mai 2019 wurde die Vorlage mit 66,4 Prozent Ja- zu 33,6 Prozent Nein-Stimmen angenommen.

Mit der finanziellen Zuwendung an die AHV leistet die STAF einen wichtigen Beitrag zur Sicherung der Renten. Von den Mehreinnahmen steuert der Bund rund 800 Mio. Franken bei. Den Rest tragen die Unternehmen und die Versicherten: Erstmals seit über 40 Jahren werden die Beiträge für die AHV leicht angehoben. Der Beitragssatz von Arbeitgebern sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern wird um je 0,15 Prozentpunkte erhöht. Der Finanzierungsbedarf bei der AHV wird mit diesen Massnahmen verkleinert, jedoch nicht gedeckt. Eine strukturelle Reform der AHV bleibt daher weiterhin unumgänglich.

Am 28. August 2019 hat der Bundesrat die Botschaft zur Reform AHV 21 verabschiedet (Bundesrat 2019a). Mit der Reform AHV 21 soll das Referenzalter der Frauen sowohl in der AHV als auch in der beruflichen Vorsorge schrittweise von 64 auf 65 Jahre erhöht werden. Die Erhöhung soll im Folgejahr nach Inkrafttreten der Reform beginnen und jeweils drei Monate pro Jahr betragen. Die Auswirkungen für die Frauen, die bei Inkrafttreten der Reform kurz vor der Pensionierung stehen, sollen mit Ausgleichsmassnahmen abgedeckt werden.

Frauen wie Männer sollen den Zeitpunkt des Rentenbezugs freier wählen können: Der Übergang in den Ruhestand kann ab 62 und bis 70 Jahre schrittweise erfolgen, indem ein Teil der Rente vorbezogen oder aufgeschoben wird – auch in der beruflichen Vorsorge. Wird die Erwerbstätigkeit über das Referenzalter hinaus fortgesetzt, kann durch die geleisteten Beiträge der Rentenbetrag erhöht werden. Die Anreizmassnahmen sollen dazu veranlassen, bis zum Referenzalter oder länger zu arbeiten. Ausserdem ist es möglich, den Bezug aller Leistungen der beruflichen Vorsorge bis zum Alter von 70 Jahren aufzuschieben, auch bei einer Reduktion des Arbeitspensums.

Nach Annahme der STAF verbleibt der AHV bis 2030 immer noch ein ungedeckter Finanzierungsbedarf von 26 Mrd. Franken. Um den AHV-Ausgleichsfonds ausreichend zu alimentieren, sieht die Vorlage AHV 21 eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um 0,7 Prozentpunkte vor. Die Mehrwertsteuer soll einmalig und ohne zeitliche Begrenzung zu dem Zeitpunkt angehoben werden, in dem die Reform in Kraft tritt (voraussichtlich 2022).

AUSGLEICHSFONDSGESETZ Die AHV, IV und EO werden im Umlageverfahren finanziert. Um die Schwankungen der Finanzflüsse auszugleichen und um sicherzustellen, dass die Ausgleichskassen jederzeit die fälligen Leistungen auszahlen können, braucht jede der Versicherungen eine Reserve. Diese Funktion nehmen die drei Ausgleichsfonds wahr. Deren Gelder werden gemeinsam von Compenswiss verwaltet, die durch das Ausgleichsfondsgesetz vom 16. Juni 2017 die Rechtsform einer öffentlich-rechtlichen Anstalt des Bundes erhielt (SR 830.2). Compenswiss muss jederzeit die Liquidität sicherstellen, die für die Durchführung der drei Versicherungen notwendig ist. Dabei muss sie das Vermögen so

anlegen, dass das bestmögliche Verhältnis zwischen Sicherheit und marktkonformem Ertrag gewährleistet werden kann.

Die Schaffung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt des Bundes mit eigener Rechtspersönlichkeit unter gleichzeitiger Aufhebung der bisherigen Rechtspersönlichkeit der drei Ausgleichsfonds war nötig geworden, da sich die Geldanlage im internationalen Umfeld zunehmend schwieriger gestaltet hatte. Trat Compenswiss auf den internationalen Finanzmärkten für einen oder mehrere der Ausgleichsfonds als potenzieller Anleger auf, verstand kaum einer der möglichen Geschäftspartner das untypische Konstrukt, und es stellten sich mitunter auch haftungsrechtliche Fragen. Dieser Umstand erschwerte es Compenswiss, ihr Geschäft effizient und mit angemessenen Ertragsaussichten wahrzunehmen. Mit der Überführung in eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt mit Handelsregistereintrag konnte dieses Problem gelöst werden. Zudem ermöglichen die angepassten organisatorischen Normen, dass die Grundsätze einer transparenten und wirkungsorientierten Staats- und Verwaltungsführung (Good Governance) eingehalten sind. Trotz des neu strukturierten Dachs sind die drei Ausgleichsfonds aber weiterhin als getrennte Vermögenseinheiten zu betrachten. Eine Querfinanzierung zwischen den Ausgleichsfonds bzw. den Versicherungen ist nicht erlaubt.

Das Ausgleichsfondsgesetz trat während einer Übergangsphase ab 1. Januar 2018 gestaffelt in Kraft. Am 1. Januar 2019 nahm die Anstalt ihren operativen Betrieb auf und erlangte ihre Rechtspersönlichkeit, während die drei Ausgleichsfonds im gleichen Zeitpunkt die ihre verloren. Die bislang geltende Verordnung über die Verwaltung der Ausgleichsfonds der AHV, IV und EO wurde aufgehoben. Mitte 2019 genehmigte der Bundesrat die von Compenswiss erstellte definitive Transaktions- und Eröffnungsbilanz und schloss so die Überführung der Ausgleichsfonds in die Anstalt ab (Luck 2017).

EL-REFORM Die am 22. März 2019 verabschiedete Reform des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG; SR 831.30) wird am 1. Januar 2021 in Kraft treten (EL-Reform 2019). Wichtigste Massnahmen sind die Anpassung der Mietzinsmaxima an die gestiegenen Mietpreise sowie eine stärkere Verwendung der Eigenmittel und eine Verringerung der

Schwelleneffekte. Gleichzeitig soll das gewohnte Leistungsniveau erhalten bleiben.

Bei der Festlegung des Mietzinsmaximums werden die Haushaltgrösse von bis zu vier Personen sowie regionale Mietzinsunterschiede berücksichtigt werden. Aufgrund dieser Anpassung der Berechnungsgrundlagen wird der Deckungsgrad auf 90 Prozent steigen. Mit der Reform wird das Vermögen stärker berücksichtigt: Künftig können nur noch Personen mit einem Vermögen von weniger als 100 000 Franken (200 000 Franken bei Ehepaaren) Anspruch auf EL erheben, wobei der Wert von selbstbewohnten Liegenschaften nicht zum Vermögen gezählt wird. Liegt das Vermögen unter der genannten Eintrittsschwelle, steht es einem EL-Anspruch zwar nicht grundsätzlich entgegen, wird aber ab einem tieferen Freibetrag als Einkommen aus Vermögensverzehr herangezogen. Ausserdem wurde eine Rückerstattungspflicht für Erben eingeführt, wenn der Nachlass 40 000 Franken übersteigt. Ferner fliessen in die EL-Berechnung künftig 80 Prozent (anstatt bisher $\frac{2}{3}$) des Einkommens eines vollständig arbeitsfähigen Ehegatten mit ein. Bei Haushalten, in denen auch Kinder unter elf Jahren leben, wird der Betrag für die Existenzsicherung gesenkt. Im Gegenzug werden die Kosten für die notwendige familienexterne Betreuung auch als Ausgabe anerkannt, wenn die gesundheitliche Situation der Eltern eine solche begründet.

Die Senkung des EL-Mindestbetrags soll die Schwelleneffekte verglichen zu Personen mit kleinem Einkommen, die keine EL beziehen, abschwächen. Personen, die nach Vollendung des 58. Altersjahres ihre Stelle verlieren, können neu ihrer bisherigen Vorsorgeeinrichtung unterstellt bleiben und behalten dadurch ihre bisherigen Rechte auf Verzinsung, Umwandlungssatz und Rente. Sie sind nur noch dazu verpflichtet, die Beiträge an die Verwaltungskosten zu zahlen sowie diejenigen, welche die Risiken Tod und Invalidität decken.

Die Änderungen der Gesetzesbestimmungen führen auch zu Anpassungen in der entsprechenden Verordnung. Diese betreffen insbesondere die Zuteilung der Gemeinden in die drei Mietzinsregionen, die Anpassung der Neben- und der Heizkostenpauschalen, den Verzicht auf Einkommens- und Vermögenswerte, die Berücksichtigung der Krankenversicherungsprämie in der EL-Berechnung, die Kosten für die familienergänzende Betreuung von Kindern, den Unter-

bruch des gewöhnlichen Aufenthaltes in der Schweiz und die Bearbeitungsdauer von EL-Anmeldungen.

VEREINBARKEIT VON ERWERBSTÄTIGKEIT UND ANGEHÖRIGENPFLEGE Die Betreuung von Angehörigen ist mit der Erwerbstätigkeit schwierig zu vereinbaren. Dies gilt sowohl, wenn es zu Kurzabsenzen für die Betreuung von verwandten und nahestehenden Personen kommt, als auch für berufstätige Eltern, deren Kind durch Krankheit oder Unfall gesundheitlich stark beeinträchtigt ist. Letztere haben derzeit keine andere Wahl als unbezahlten Urlaub zu nehmen, sich selbst krankschreiben zu lassen oder die Arbeit vorübergehend ganz aufzugeben.

Am 22. Mai 2019 hat der Bundesrat die Botschaft zum Bundesgesetz über die Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenpflege ans Parlament überwiesen (Bundesrat 2019b).

Die Vorlage enthält verschiedene Massnahmen für die Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung. Der Arbeitgeber wird zur Lohnfortzahlung verpflichtet bei kurzen Arbeitsabwesenheiten von maximal drei Tagen pro Ereignis, jedoch maximal zehn Tagen pro Jahr in Fällen von Krankheit oder Unfall. Eltern, die ein Kind betreuen, das wegen einer Krankheit oder eines Unfalls gesundheitlich schwer beeinträchtigt ist, erhalten einen Betreuungsurlaub von maximal 14 Wochen. Der Anspruch besteht innerhalb einer Rahmenfrist von 18 Monaten, die ab Bezug des ersten Taggelds läuft. Ab Anspruchsbeginn gilt ein Kündigungsschutz von sechs Monaten und die Ferien dürfen nicht gekürzt werden. Der Anspruch auf AHV-Betreuungsgutschriften wird ausgeweitet. Zum einen wird er bereits bei einer leichten Hilflosigkeit der zu betreuenden Person gewährt. Zum anderen besteht er neu auch bei der Pflege der Lebenspartnerin oder des Lebenspartners. Die Hilflosenentschädigung und der Intensivpflegezuschlag der IV werden erst dann eingestellt, wenn ein Spitalaufenthalt eines Kindes mehr als einen Kalendermonat dauert (CHSS 4/2019).

ÜBERBRÜCKUNGSLEISTUNGEN Um die Konkurrenzfähigkeit älterer Personen am Arbeitsmarkt zu verbessern und das inländische Arbeitskräftepotenzial zu fördern, haben sich der Bundesrat und die Sozialpartner auf eine

Reihe von arbeitsmarktpolitischen Massnahmen geeinigt. Ältere Arbeitslose, die trotz dieser Massnahmen nach dem 60. Altersjahr ausgesteuert werden, sollen unter bestimmten Voraussetzungen Überbrückungsleistungen erhalten. Der Bundesrat hat am 30. Oktober 2019 die Botschaft für ein neues Bundesgesetz über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose verabschiedet (Bundesrat 2019c).

Personen, die nach dem 60. Altersjahr von der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert werden, sollen nicht zum Bezug von Sozialhilfe und zum Aufbrauchen ihres Vorsorgekapitals gedrängt werden. Sie sollen bis zur ordentlichen Pensionierung eine Überbrückungsleistung (ÜL) erhalten, wenn sie mindestens 20 Jahre lang in der AHV versichert waren und mindestens 21 330 Franken pro Jahr verdient haben. Dieses Einkommen müssen sie in den 15 Jahren, unmittelbar bevor sie ausgesteuert werden, während mindestens zehn Jahren erzielt haben. Alleinstehende dürfen nicht mehr als 100 000 Franken Vermögen haben, Ehepaare nicht mehr als 200 000 Franken.

In Anlehnung an das Modell der Ergänzungsleistungen entspricht die Höhe der Überbrückungsleistung der Differenz zwischen den anerkannten Ausgaben und den anrechenbaren Einnahmen. Die Überbrückungsleistungen sollen auf höchstens 58 350 Franken für alleinstehende Personen respektive höchstens 87 525 Franken für Ehepaare beschränkt sein (Sauvain 2019).

SYSTEMATISCHE VERWENDUNG DER AHV-NUMMER DURCH DIE BEHÖRDEN

Die systematische Verwendung der AHV-Nummer als Personenidentifikator erlaubt es, Personenattribute wie Familiennamen, Vornamen oder Zivilstand automatisch, rasch und genau zu aktualisieren. Bei der Bearbeitung von Datensätzen wird der Verwaltungsaufwand gesenkt. Denn es muss nur ein Identifikationsmerkmal verwendet werden, um zum Beispiel bei gleichem Namen und Vornamen oder bei Namen mit unterschiedlicher Schreibweise den richtigen Datensatz festzustellen. Zudem werden kostenintensive Arbeiten zur Behebung von Verwechslungen und unangenehme Konsequenzen für Betroffene vermieden.

Der Bundesrat will dem Anliegen von Bundesstellen, Kantonen und Gemeinden entsprechen, vermehrt die AHV-Nummer bei ihrer Verwaltungsarbeit systematisch verwenden zu können. Er hat eine Änderung des AHV-Gesetzes zuhanden

des Parlaments verabschiedet (Bundesrat 2019d). Sie sieht vor, dass Behörden im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben neu generell die AHV-Nummer verwenden dürfen. Institutionen ohne Behördencharakter, denen die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe übertragen wurde, sollen diese nur nutzen dürfen, wenn ein Gesetz sie dazu ermächtigt.

Wer befugt ist, die AHV-Nummer zu verwenden, muss den Datenschutz und die Informationssicherheit garantieren. Der Zugang zu den Datenbanken muss optimal gesichert werden (insbesondere Begrenzung und Authentifizierung der zugreifenden Personen, sichere Datenübertragung, Verschlüsselung, Virenschutz und Firewalls). Wichtige Abläufe innerhalb der Informatiksysteme müssen aufgezeichnet und ausgewertet werden. Mit diesen Massnahmen soll sichergestellt werden, dass Datenschutz und Informationssicherheit auch mit einer breiteren Verwendung der AHV-Nummer gewährleistet sind (Mauerhofer 2018).

MODERNISIERUNG DER AUFSICHT Während die Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen in der beruflichen Vorsorge (2. Säule) 2012 neu ausgestaltet wurde, ist die Aufsicht über die AHV, EO, EL und die Familienzulagen in der Landwirtschaft seit der Einführung der jeweiligen Versicherung nahezu unverändert geblieben. Um die Stabilität des Vorsorgesystems weiterhin zu garantieren, ist eine Modernisierung der Aufsicht nötig. Diese soll sich stärker an den Risiken orientieren. Ferner sollen die Governance verstärkt und die Informationssysteme in der 1. Säule zweckmässig gesteuert werden. In der 2. Säule braucht es nur einige gezielte Optimierungen in wenigen Einzelbereichen. Am 20. November 2019 hat der Bundesrat die Botschaft zur Anpassung des AHVG verabschiedet (Bundesrat 2019e).

Die Durchführungsstellen sollen im Wesentlichen verpflichtet werden, moderne Führungs- und Kontrollinstrumente einzuführen. Damit Aufgaben und Zuständigkeiten der Aufsichtsbehörde feststehen, werden sie im Gesetz präzisiert. Auch die Grundsätze der Good Governance sollen gesetzlich verankert werden. Um Informationssicherheit und Datenschutz zu gewährleisten, soll die Aufsichtsbehörde die Befugnis erhalten, diesbezügliche Mindestanforderungen zu erlassen. Zudem wird geregelt, wie die Entwicklung und der Betrieb von gesamtschweizerisch anwendbaren Informationssystemen finanziert werden. Ferner erhält

der Bundesrat die Kompetenz, den elektronischen Datenaustausch zwischen den schweizerischen Versicherungsträgern unter sich sowie zwischen diesen und den Bundesbehörden zu regeln. Damit sie für alle Sozialversicherungszweige gilt, wird diese Bestimmung ins Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1) aufgenommen (Baumann 2019).

BVG-REFORM Wie die AHV steht auch die berufliche Vorsorge (2. Säule) vor der Herausforderung der steigenden Lebenserwartung und ungenügender Anlagerenditen. Eine Senkung des Mindestumwandlungssatzes ist trotz der Ablehnung entsprechender Vorlagen in den Jahren 2010 und 2017 notwendig. Die aktuelle Vorlage stützt sich auf einen Kompromissvorschlag der Sozialpartner (Travail Suisse, Schweizerischer Gewerkschaftsbund und Schweizerischer Arbeitgeberverband). Dieser umfasst Massnahmen, die das Rentenniveau in der obligatorischen beruflichen Vorsorge sichern würden, auch wenn der Umwandlungssatz gesenkt würde. Am 13. Dezember 2019 hat der Bundesrat die Vernehmlassung eröffnet (EDI 2019).

LITERATUR UND MATERIALIEN

Weiterführende Informationen zur EL-Reform: www.bsv.admin.ch > Sozialversicherungen > Ergänzungsleistungen EL > Reformen & Revisionen > EL-Reform.

Baumann, Magali (2019): «Modernisierung der Aufsicht», in *Soziale Sicherheit* CHSS, S. 37–40: www.soziale-sicherheit-chss.ch > Ausgaben & Schwerpunkte.

Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG) (ELG-Reform). Änderung vom 22. März 2019, in *BBI 2019 2603* (noch nicht in Kraft): www.admin.ch > Bundesrecht > Bundesblatt > 2019.

Bundesrat (2019a): Botschaft vom 28. August 2019 zur Stabilisierung der AHV (AHV 21), in *BBI 2019 6305*: www.admin.ch > Bundesrecht > Bundesblatt > 2019.

Bundesrat (2019b): Botschaft vom 22. Mai 2019 zum Bundesgesetz über die Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung, in *BBI 2019 4103*: www.admin.ch > Bundesrecht > Bundesblatt > 2019.

Bundesrat (2019c): Botschaft vom 30. Oktober 2019 zum Bundesgesetz über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose, in *BBI 2019 8251*: www.admin.ch > Bundesrecht > Bundesblatt > 2019.

Bundesrat (2019d): Botschaft vom 30. Oktober 2019 zur Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (Systematische Verwendung der AHV-Nummer durch Behörden), in *BBI 2019 7359*: www.admin.ch > Bundesrecht > Bundesblatt > 2019.

Bundesrat (2019e): Botschaft vom 20. November 2019 zur Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge), in *BBI 2020 1*: www.admin.ch > Bundesrecht > Bundesblatt > 2019.

EDI (2019): Reform der beruflichen Vorsorge (BVG-Reform). Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens: www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Laufende Vernehmlassungen (Frist 27.3.2020) > EDI.

Mauerhofer, Katharina (2019): «Breitere Verwendung der AHV-Nummer», in *Soziale Sicherheit* CHSS, S. 63–66: www.soziale-sicherheit-chss.ch > Ausgaben & Schwerpunkte.

Sauvain, Mélanie (2019): «Bessere soziale Absicherung für Arbeitslose vor der Pensionierung», in *Soziale Sicherheit* CHSS 1/2020, S. 56–58: www.soziale-sicherheit-chss.ch > Ausgaben & Schwerpunkte.

Soziale Sicherheit CHSS 4/2019: Schwerpunkt Angehörigenbetreuung, S. 8–32 (v. a. Andrea Künzli «Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung», S. 8–11): www.soziale-sicherheit-chss.ch > Ausgaben & Schwerpunkte.

Luck, Simon (2017): «Das Ausgleichsfondsgesetz gelangt in die Umsetzung», in *Soziale Sicherheit* CHSS 4/2017, S. 37–40: www.soziale-sicherheit-chss.ch > Ausgaben & Schwerpunkte.

SR 830.2 Bundesgesetz vom 16. Juni 2017 über die Anstalt zur Verwaltung der Ausgleichsfonds von AHV, IV und EO (Ausgleichsfondsgesetz): www.admin.ch > Bundesrecht > Systematische Rechtssammlung.

Soziale Sicherheit CHSS 2/2015 Schwerpunkt «Reform Altersvorsorge 2020», S. 63–88: www.soziale-sicherheit-chss.ch > Ausgaben & Schwerpunkte > Ausgaben 2015–1993.

Bundesrat (2014): Botschaft vom 19. November 2014 zur Reform der Altersvorsorge 2020, in *BBI 2015 1*: www.admin.ch > Bundesrecht > Bundesblatt > 2015.

SR 831.30 Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG): www.admin.ch > Bundesrecht > Systematische Rechtssammlung.

SR 830.1 Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG): www.admin.ch > Bundesrecht > Systematische Rechtssammlung.



Katharina Mauerhofer

Dr. iur., Stab Geschäftsfeld AHV, berufliche Vorsorge und EL, BSV.
katharina.mauerhofer@bsv.admin.ch

Zwei Legislaturen im Zeichen der Weiterentwicklung der IV

Adelaide Bigovic,

Nicole Schwager; Bundesamt für Sozialversicherungen

Die Weiterentwicklung der IV war für das Geschäftsfeld Invalidenversicherung in den vergangenen Jahren zweifelsohne der Taktgeber. Und mit der geplanten Umsetzung der Revision, die auf Anfang 2022 vorgesehen ist, wird voraussichtlich auch die neue Legislatur davon geprägt sein.

Für das Geschäftsfeld Invalidenversicherung war die umfassende Revision des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (SR 831.20) unter der Bezeichnung Weiterentwicklung der IV in der vergangenen Legislatur zweifelsohne der Taktgeber. Ausgangspunkt für Veränderungen am Normengefüge der Sozialversicherungen waren aber auch Entscheide des europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR): So musste u. a. die Methode zur Invaliditätsbemesung bei Teilerwerbstätigkeit überarbeitet werden. Verbesserungen brachten die letzten Jahre denjenigen Menschen, die auf eine Betreuung zu Hause angewiesen sind. Familien mit schwerkranken oder schwerbehinderten Kindern verfügen infolge einer parlamentarischen Initiative nun über

mehr finanziellen Spielraum für konkrete Entlastungsmassnahmen und auch eine erste Evaluation des Assistenzbeitrages (AB) war grundsätzlich positiv. Einen starken Impuls setzte die IV mit der nationalen Konferenz zur Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Beeinträchtigungen, die über das ganze Jahr 2017 verteilt an drei Arbeitstagungen unter dem Vorsitz von Bundesrat Alain Berset stattfand.

Auch die aktuelle Legislatur wird von der Weiterentwicklung der IV geprägt sein, wobei die Umsetzung dieser Revision, die am 1. Januar 2022 in Kraft treten soll, im Vordergrund stehen wird. Im Weiteren gilt es im Rahmen der Prioritätenordnung von Art. 74 IVG (Organisationen der privaten Behindertenhilfe), neue Massnahmen zu schaffen, die

speziell auf Personen mit psychischen Erkrankungen – eine der Zielgruppen der Weiterentwicklung der IV – ausgerichtet sind. Nicht zuletzt wird es auch darum gehen, das vierte Forschungsprogramm der Invalidenversicherung (FoP4-IV) aufzusetzen und durchzuführen.

WEITERENTWICKLUNG DER IV Die Weiterentwicklung der IV beschäftigte das Geschäftsfeld der Invalidenversicherung während der ganzen letzten Legislatur intensiv: Am 4. Dezember 2015 eröffnete der Bundesrat die Vernehmlassung zu dieser Vorlage; am 15. Februar 2017 verabschiedete er die entsprechende Botschaft (17.022; Bundesrat 2017). 2018 befasste sich die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N) in insgesamt sechs Sitzungen mit dem Geschäft, in der Frühjahrssession 2019 fand die Erstberatung im Nationalrat statt. Im Sommer sowie im Herbst 2019 setzte sich die SGK-S sowie das Plenum des Ständerates mit der Vorlage auseinander. In der Wintersession 2019 und damit gleich zu Beginn der neuen Legislaturperiode ging das Geschäft erstmals zur Differenzbereinigung in den Nationalrat. In der Frühjahrssession 2020 wird sich der Ständerat mit der letzten Differenz beschäftigen.

Die Vorlage beabsichtigt, das Eingliederungspotenzial der Versicherten noch besser auszuschöpfen und ihre Vermittlungsfähigkeit zu verbessern, indem sie Kinder, Jugendliche und psychisch erkrankte Versicherte individuell und bedürfnisgerecht unterstützt. Dazu ist eine Vielzahl von Massnahmen vorgesehen, wie etwa die Aktualisierung der Geburtsgebührenliste und die Annäherung der medizinischen Leistungen der IV an die Kriterien der Krankenversicherung, die Ausweitung der Früherfassung und der Integrationsmassnahmen, die Gleichbehandlung von versicherten Personen in einer von der IV finanzierten Ausbildung mit gesunden Personen in Ausbildung beim Taggeld und die Einführung des Personalverleihs. Hinzu kommen Massnahmen zur Verbesserung der Koordination der IV mit den beteiligten Akteuren, wie die Verstärkung der Zusammenarbeit mit Arbeitgebern und behandelnden Ärztinnen und Ärzten, die Optimierung der Unfall- und der Haftpflichtversicherung und die Einführung eines stufenlosen Rentensystems (vgl. CHSS 2/2017).

Sowohl der National- als auch der Ständerat folgten in der Erstberatung in den meisten Punkten der Botschaft des Bun-

desrates. Unter anderem wurde darauf verzichtet, dem Bundesrat zu ermöglichen, im Bereich der medizinischen Massnahmen eine Liste mit denjenigen Leistungen zu erstellen, die nicht oder nur unter bestimmten Voraussetzungen von der IV übernommen werden.

Bei den wenigen Differenzen ist insbesondere das Thema Kinderrenten zu erwähnen, ein Thema, das auch in den Medien Aufsehen erregte: Anders als der Bundesrat, der eine kostenneutrale Vorlage vorgesehen hatte, war die Mehrheit des Nationalrates der Auffassung, dass bei der IV Einsparungen nötig seien. Deshalb beschloss er, die Kinderrenten von IV und AHV um 10 Prozentpunkte zu reduzieren. Er stimmte damit einem Anliegen zu, das noch bei der SGK-N hängig gewesen war (IV-Revision 6b, zweites Massnahmenpaket Teil 3, 11.030). Im Weiteren beschloss der Nationalrat, in allen betroffenen Gesetzen den Begriff «Kinderrente» durch «Zulage für Eltern» zu ersetzen. Der Ständerat teilte die Auffassung des Nationalrates nicht und stellte sich einstimmig gegen diese beiden Anpassungen. In der Differenzbereinigung im Dezember 2019 schwenkte der neugewählte Nationalrat teilweise auf die Position des Ständerats um und sah nun von einer Kürzung der Kinderrenten ab. Zudem schlug er dem Ständerat vor, die Kinderrente neu in «Zusatzrente für Eltern» umzubenennen. Die SGK-S empfahl ihrem Rat, in der Frühjahrssession 2020 am Begriff der Kinderrente festzuhalten, und diesen später im Rahmen einer sprachlich umfassenden Überarbeitung des IVG anzupassen. Sie hat hierzu ein Kommissionspostulat (20.3002) beschlossen.

INVALIDITÄTSMESSUNG BEI TEILERWERBSTÄTIGKEIT

Im Juli 2015 verabschiedete der Bundesrat den Bericht «Invaliditätsbemessung bei Teilerwerbstätigkeit» (Bundesrat 2015) in Erfüllung eines Postulats von Nationalrat Beat Jans (12.3960), das im Dezember 2012 von der grossen Kammer angenommen worden war. Der Bericht beschreibt die Methoden der Invaliditätsbemessung, analysiert die Gründe für die Differenzierung nach Erwerbsstatus und beleuchtet die kritischen Punkte dieser unterschiedlichen Behandlung. Wegen der zunehmenden Bedeutung der Teilerwerbstätigkeit und der Wichtigkeit der Vereinbarkeit von Familie und Beruf schlug der Bundesrat vor, die Anwendung der gemischten Methode im Rahmen der bestehenden Regelung zu optimieren. Im Februar 2016 kam der Europä-

ische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR, 2.2.2016 – 7186/09 in Sachen Di Trizio gegen die Schweiz) indessen zum Schluss, dass die gemischte Methode das Diskriminierungsverbot verletze. Indirekt diskriminiert würden Personen – überwiegend Frauen –, die wegen familiärer Pflichten die Erwerbstätigkeit reduzierten. Das bedeutete, dass die revisionsweise Aufhebung oder Herabsetzung einer Invalidenrente rechtswidrig war, wenn allein familiäre Gründe (die Geburt von Kindern und die damit einhergehende Reduktion des Erwerbsspensums) für einen Statuswechsel von «voll-erwerbstätig» zu «teilerwerbstätig mit Aufgabenbereich» sprachen. Folglich konnte die gemischte Methode mit dem bis dahin geltenden Berechnungsmodell nicht mehr angewendet werden: Eine Verordnungsanpassung wurde nötig (Mauro/Leuenberger 2018).

Infolge dieser Verordnungsänderung, die auf den 1. Januar 2018 in Kraft trat, werden die gesundheitlichen Einschränkungen in der Erwerbstätigkeit und jene in der Haus- oder Familienarbeit gleich stark gewichtet. Dadurch haben manche Personen neu Anspruch auf eine Rente oder ihr Invaliditätsgrad hat sich erhöht. Diese neue Regelung führt zu Mehrkosten von 40 Mio. Franken pro Jahr.

BESSERE UNTERSTÜTZUNG FÜR SCHWERKRANKE ODER SCHWERBEHINDERTE KINDER, DIE ZU HAUSE GEPFLEGT WERDEN

Im Juli 2016 nahm die SGK-N die Beratung der im Jahr 2012 vom damaligen Nationalrat Rudolf Joder eingereichten parlamentarischen Initiative «Bessere Unterstützung für schwerkranke oder schwerbehinderte Kinder, die zu Hause gepflegt werden» (12.470) auf. Die Vorlage verlangte die gezielte Entlastung von Familien, die schwerkranke oder schwerbehinderte Kinder zu Hause pflegen. Konkret ging es darum, den Intensivpflegezuschlag (IPZ) zu erhöhen, damit betroffene Familien über einen grösseren finanziellen Spielraum verfügen und die zusätzlichen Mittel für konkrete Entlastungsmassnahmen einsetzen können. Ferner sollte der IPZ künftig nicht mehr vom Assistenzbeitrag (AB) abgezogen werden. Im März 2017 erfolgte die Annahme der Gesetzesänderung in beiden Kammern (Art. 42^{ter} Abs. 3 zweiter Satz sowie Art. 42^{sexies} Abs. 1 Bst. a IVG). Seit Inkraftsetzung der revidierten Artikel (1. Januar 2018) erhalten die Familien je nach Pflegebedarf einen IPZ zwischen 940 und 2370 Franken pro Monat. Bei der IV führt dies

zu jährlichen Mehrkosten von rund 20 Mio. Franken, davon sind 6,5 Mio. Franken darauf zurückzuführen, dass der IPZ nicht mehr vom AB abgezogen wird.

EVALUATION ASSISTENZBEITRAG Der AB wurde mit der 6. IVG-Revision eingeführt und ist seit dem 1. Januar 2012 in Kraft. Seit September 2012 wird er laufend evaluiert. Der Schlussbericht der ersten Phase der Evaluation (2012–2016) wurde im Juli 2017 publiziert und zeigte, dass die Hauptziele erreicht wurden: Die Eigenständigkeit der Bezügerinnen und Bezüger wurde gestärkt und ihre Betreuungssituation, ihr finanzieller Spielraum sowie ihre sozialen Kontakte haben sich verbessert. Die Belastung der Angehörigen ist gesunken (Guggisberg 2018). Obwohl die erste Bilanz grundsätzlich positiv ausfiel, sind noch Verbesserungen möglich. So ist beispielsweise nach Wegen zu suchen, wie sich der administrative Aufwand im Zusammenhang mit dem AB verringern lässt. Die Entwicklung des AB und die Zielerreichung werden so lange überprüft, bis sich der Bestand der Personen, die einen AB beziehen, stabilisiert hat. Derzeit läuft die zweite Phase der Evaluation, die den Zeitraum 2017 bis 2020 umfasst. Im Herbst 2019 wurde ein Zwischenbericht (Guggisberg/Bischof 2019) publiziert; der Schlussbericht wird auf den Herbst 2020 erwartet.

NATIONALE KONFERENZ ZUR ARBEITSMARKTINTEGRATION VON MENSCHEN MIT BEEINTRÄCHTIGUNGEN

Die am 26. Januar, 18. Mai und 21. Dezember 2017 durchgeführte nationale Konferenz zur Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Beeinträchtigungen (vgl. CHSS 1/2018, 2/2018) geht zurück auf ein Postulat (15.3206) der ehemaligen Ständerätin Pascale Bruderer. Ziel der Konferenz war es, die Integration von Menschen mit Beeinträchtigungen in den Arbeitsmarkt zu stärken, indem die beteiligten Akteurinnen und Akteure darin bestärkt werden, ihre Massnahmen besser zu koordinieren, zu erweitern und voranzutreiben. Daran teilgenommen haben Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, Kantone, Behindertenorganisationen, Versicherungen, Ärzteschaft und Bundesämter.

Im Zentrum der ersten Arbeitstagung stand die Frage, in welchen Bereichen prioritär Handlungsbedarf besteht. An der zweiten Teilkonferenz wurde Good Practice diskutiert und die Erfolgsfaktoren für deren Übertragung in andere

Kantone und Branchen festgehalten. An der Abschlusskonferenz verabschiedeten die Beteiligten eine gemeinsame Erklärung (EDI 2017a). Diese hält fest, dass die berufliche Eingliederung von Menschen mit Beeinträchtigungen nicht nur eine gesellschaftliche Aufgabe ist, sondern auch einen Beitrag leistet zur Förderung der sozialen Teilhabe, zur nachhaltigen Gestaltung der Sozialwerke und zur Bekämpfung des Fachkräftemangels. Zudem drückt die gemeinsame Erklärung das Einverständnis der Teilnehmenden aus, die Zusammenarbeit, die Koordination, die Entwicklung von Good Practice sowie den Austausch und den Wissenstransfer in den nächsten Jahren weiterzuverfolgen.

Eine Zusammenstellung von Beispielen Guter Praxis und die Nennung konkreter Handlungsansätze (EDI 2017b) bilden zusammen mit der gemeinsamen Erklärung die Grundlage für die weiteren Arbeiten. Die Konferenzteilnehmenden haben sich bereit erklärt, im Rahmen ihrer Zuständigkeit und Verantwortlichkeit zur Entwicklung und Umsetzung der identifizierten Massnahmen beizutragen. ■

Eidgenössisches Departement des Innern EDI (2017b): *Nationale Konferenz zur Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Behinderung: Handlungsansätze*: www.bsv.admin.ch > Sozialversicherungen > Invalidenversicherung IV > Grundlagen & Gesetze > Arbeitsmarktintegration > Nationale Konferenz > Handlungsansätze.

Soziale Sicherheit CHSS 2/2017: Schwerpunkt «Weiterentwicklung der IV», S. 8–42.

Bundesrat (2015): *Die Invaliditätsbemessung in der Invalidenversicherung bei Teilerwerbstätigkeit*. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates Jans (12.3960 «Schlechterstellung von Teilerwerbstätigen in der Invalidenversicherung») vom 28. September 2012, [Bern: EDI]: www.bsv.admin.ch > Publikationen & Service > Bundesratsberichte > 2015.

SR 831.20 Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG) vom 19. Juni 1959.

LITERATUR UND MATERIALIEN

Guggisberg, Jürg; Bischof, Severin (2019): *Evaluation Assistenzbeitrag 2012 bis 2018 (Zwischenbericht)*; [Bern: BSV]. Publikation im Rahmen des FoP3-IV: www.bsv.admin.ch > Publikationen & Service > Forschung und Evaluation > Forschungsberichte.

Guggisberg, Jürg (2018): «Evaluation Assistenzbeitrag 2012–2016», in *Soziale Sicherheit* CHSS 2/2018, S. 40–43.

Mauro, Gisella; Leuenberger, Ralph (2018): «Änderungen bei der gemischten Methode», in *Soziale Sicherheit* CHSS 1/2018, S. 40–46: www.soziale-sicherheit-chss.ch.

Soziale Sicherheit CHSS 2/2018: Schwerpunkt «Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Beeinträchtigungen», S. 8–34.

Soziale Sicherheit CHSS 1/2018: Kapitel «Invalidenversicherung», S. 32–39, 47–53.

Bundesrat (2017): Botschaft vom 15. Februar 2017 zur Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (Weiterentwicklung der IV), in *BBl* 2017 2535: www.admin.ch > Bundesrecht > Bundesblatt > 2017.

Eidgenössisches Departement des Innern EDI (2017a): *Nationale Konferenz zur Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Behinderung: Gemeinsame Erklärung der Teilnehmenden an der Nationalen Konferenz*: www.bsv.admin.ch > Sozialversicherungen > Invalidenversicherung IV > Grundlagen & Gesetze > Arbeitsmarktintegration > Nationale Konferenz > Gemeinsame Erklärung.



Adelaide Bigovic

Lic. phil. I., Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Projektleiterin, Geschäftsfeld Invalidenversicherung, BSV.
adelaide.bigovic@bsv.admin.ch



Nicole Schwager

Lic. phil. hist., Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Geschäftsfeld Invalidenversicherung, BSV.
nicole.schwager@bsv.admin.ch

Familie, Generationen und Gesellschaft

Gabriela Felder,

Yvonne Haldimann,

Michelle Jenni,

Anna Liechti,

Géraldine Luisier Rurangirwa,

Marc Stampfli; Bundesamt für Sozialversicherungen

Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit, frühe Kindheit, Jugendmedienschutz, Armutsbekämpfung – alles Themen, welche die Sozialpolitik des Bundes in den nächsten Jahren prägen werden. Für die soziale Sicherheit sind diese eher unterstützenden Aufgaben genauso entscheidend, wie die grossen Reformprojekte der Sozialversicherungen, die mehr im Rampenlicht stehen.

Viele sozialpolitische Aufgaben, die nicht direkt mit der Absicherung der wirtschaftlichen Folgen von Alter, Invalidität, Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit, Mutterschaft, Verwaisung oder Verwitwung verbunden sind, liegen im Verantwortungsbereich der Kantone und Gemeinden. So kommt es, dass der Bund in der Familien-, Kinder- und Jugend- sowie in der Alters- und Generationenpolitik, aber auch bei der sozialen Absicherung und Integration nur in einzelnen Handlungsfeldern – jedoch nie umfassend – unterstützende und ergänzende, allenfalls ordnende Aufgaben wahrnimmt (vgl. Tabelle T1). Das Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft (FGG) des Bundesamts für Sozialversiche-

rungen ist für die Aufgaben des Bundes in diesen Feldern zuständig.

So weit das Aufgabenfeld, so vielfältig die Projekte, Programme und Initiativen, die in der vergangenen Legislatur betreut wurden. Einige, die sich auch in die nächste Legislatur hineinziehen, werden nachfolgend vorgestellt.

FAMILIENPOLITIK Der Bundesrat hat die aktuellen familienpolitischen Handlungsfelder in seinem Bericht zum Postulat Tornare «Familienpolitik» (13.3135) festgelegt (Bundesrat 2015). Neben der allgemeinen Förderung der Familien, der Anpassung des Familien- und Erbrechts verfolgt er dabei

Sozialpolitik: Grundlagen und ausgewählte Instrumente auf der Website des Bundesamts für Sozialversicherungen

T1

Politikfeld/Instrument	Informationen (Suchpfad ausgehend von der Subseite www.bsv.admin.ch > Sozialpolitische Themen)
Familienpolitik	> Familienpolitik
Familienergänzende Kinderbetreuung	> Finanzhilfen > Familienergänzende Kinderbetreuung
Familienzulagen	> Sozialversicherungen > Familienzulagen
Familienorganisationen	> Finanzhilfen > Familienorganisationen
Kinder- und Jugendpolitik	> Kinder- und Jugendpolitik
Plattform Kinder- und Jugendpolitik	www.kinderjugendpolitik.ch
Jugendschutz	> Jugendschutz
Jugendmedienschutz	www.jugendundmedien.ch
Kinderrechte	> Kinderrechte
Kinderschutz	> Kinderschutz
Alters- und Generationenpolitik	Alters- und Generationenpolitik
Alterspolitik	> Alterspolitik > Kantone, Städte und Gemeinden
Alterspolitik NGO	www.prosenectute.ch , www.spitex.ch , www.alz.ch , www.redcross.ch/de/region/schweiz , www.curaviva.ch , Schweizerischer Seniorenrat (www.ssr-csa.ch)
Soziale Absicherung & Integration	> Soziale Absicherung und Integration
Prävention und Bekämpfung von Armut	> Armutsbekämpfung
Nationale Plattform gegen Armut	www.gegenarmut.ch
Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose	> Überbrückungsleistungen Sauvain 2020; Rudin et al. 2020
Integration (vulnerable Gruppen)	> Integration

Quelle: BSV.

insbesondere die wirtschaftliche Absicherung der Familien und die Bekämpfung der Familienarmut. Den Schwerpunkt legt er auf die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit, eine Massnahme, die gleichzeitig auch dem Fachkräftemangel entgegenwirken soll (Familienbericht 2017). Ganz in diesem Sinne hatte der Bundesrat beschlossen, die Finanzhilfen für die Schaffung von Betreuungsplätzen durch Finanzhilfen für Subventionserhöhungen von Kantonen und Gemeinden sowie für Projekte zur Optimierung des Betreuungsangebots zu ergänzen (Battagliero 2015).

NEUE FINANZHILFEN FÜR DIE FAMILIENERGÄNZENDE KINDERBETREUUNG Der Bundesrat hat im Juni 2016 die Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (Bundesrat 2016) verabschiedet und dem Parlament für deren Umsetzung einen Verpflichtungskredit von rund 100 Mio. Fran-

ken beantragt. Das Parlament hat die Revision im Juni 2017 verabschiedet. Sie wurde auf den 1. Juli 2018 in Kraft gesetzt. Die Laufzeit des Gesetzes beträgt fünf Jahre. Mit der Reform schuf der Bund zwei neue Instrumente zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung:

Zum einen will er über ein Anreizsystem erreichen, dass die Kantone und ihre Gemeinden die Subventionen an die Betreuungskosten berufstätiger Eltern erhöhen. Pro Kanton beteiligt sich der Bund während insgesamt dreier Jahre an den erhöhten Subventionen. Im ersten Jahr beträgt seine Beteiligung an der Erhöhung 65, im zweiten Jahr 35 und im dritten Jahr 10 Prozent. Mit der degressiven Ausgestaltung des Bundesbeitrages zieht sich der Bund schrittweise aus der Mitfinanzierung zurück, was den Kantonen und Gemeinden eine entsprechende schrittweise Erhöhung ihrer Budgets ermöglicht.

Zum anderen beteiligt sich der Bund an den Kosten für Projekte, die die Betreuungsangebote für Kinder auf regi-

onaler oder kommunaler Ebene besser auf die Bedürfnisse berufstätiger Eltern abstimmen. Im schulergänzenden Bereich sind dies zum Beispiel Projekte, die ganztägige und gemeinsam mit der Schule organisierte Betreuungsangebote bereitstellen. Zudem werden Projekte unterstützt, die einer flexiblen Nutzung (z. B. wechselnde oder unregelmässige Betreuungstage) offenstehen oder eine Betreuung ausserhalb der üblichen Öffnungszeiten abdecken. Die Finanzhilfen des Bundes an die Kosten für die Konzeption solcher Projekte betragen 50 Prozent.

VOLKSINITIATIVE ZUM VATERSCHAFTSURLAUB Die Volksinitiative «Für einen vernünftigen Vaterschaftsurlaub – zum Nutzen der ganzen Familie» ist Anfang August 2017 zustande gekommen. Sie verlangt, dass alle erwerbstätigen Väter mindestens vier Wochen Vaterschaftsurlaub beziehen können und während ihrer Abwesenheit einen Erwerbsersatz erhalten. Dafür müsste der Bund eine Vaterschaftsversicherung einrichten. Die Entschädigung für den Erwerbsausfall soll gleich hoch sein wie in der bestehenden Mutterschaftsversicherung: 80 Prozent des durchschnittlichen Erwerbseinkommens, das der Vater vor der Geburt des Kindes erzielt hat, höchstens aber 196 Franken pro Tag. Die Vaterschaftsversicherung würde in die Erwerbsersatzordnung (EO) integriert. Gemäss Schätzungen des BSV würde der Vaterschaftsurlaub maximal rund 460 Mio. Franken pro Jahr kosten. Das würde einem EO-Beitragssatz von 0,11 Prozent entsprechen.

Bundesrat und Parlament lehnen die Volksinitiative ab. Das Parlament hat einen indirekten Gegenvorschlag für einen zweiwöchigen bezahlten Vaterschaftsurlaub ausgearbeitet. Die Entschädigung wäre analog zur Volksinitiative ausgestaltet, den Vätern würden hingegen maximal zwei statt vier Wochen bezahlter Urlaub gewährt. Die Kosten für den indirekten Gegenvorschlag würden sich auf rund 230 Mio. Franken pro Jahr belaufen. Im September 2019 hat das Parlament das entsprechende Gesetz verabschiedet (Deplazes 2020).

Das Initiativkomitee hat seine Initiative daraufhin unter der Bedingung zurückgezogen, dass das Gesetz für einen zweiwöchigen Vaterschaftsurlaub in einer Referendumsabstimmung nicht abgelehnt wird. Nachdem das Referendum des «Überparteilichen Komitees gegen immer mehr

staatliche Abgaben» gegen das Gesetz für einen zweiwöchigen Vaterschaftsurlaub zustande gekommen ist, kommt die Vorlage im Herbst 2020 zur Abstimmung.

KINDER- UND JUGENDPOLITIK Ausgehend von Art. 41 Bundesverfassung (BV), von der UNO-Kinderrechtskonvention (SR 0.107) und der bundesrätlichen Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik (Bundesrat 2008), wird die Kinder- und Jugendpolitik des Bundes als eine Politik des Schutzes, der Förderung und der Mitwirkung definiert.

Zwei zentrale Themen der Kinder- und Jugendpolitik für die nächste Legislatur sind die frühe Kindheit und der Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele.

Die Kinder- und Jugendpolitik des Bundes ist eine Politik des Schutzes, der Förderung und der Mitwirkung.

FRÜHE KINDHEIT In den ersten Lebensjahren erwerben Kinder wichtige Fähigkeiten für das ganze Leben. Aber schon beim Kindergarteneintritt lassen sich grosse Unterschiede in der Entwicklung der Kinder feststellen. In den vergangenen Jahren haben sich deshalb zahlreiche Akteure dem Thema der frühen Förderung angenommen, indem sie Projekte und Angebote entwickelt und Strukturen aufgebaut haben. 2019 hat der Nationalrat zwei Postulate (WBK-N 19.3417 und Guggler 19.3262) überwiesen, die vom Bundesrat die Erarbeitung einer Strategie zur Stärkung und Weiterentwicklung der frühen Förderung verlangen.

Mit dem Ziel, die Chancengerechtigkeit beim Schuleintritt zu erhöhen, hatte bereits 2017 Nationalrat Aebischer eine parlamentarische Initiative (17.412) eingereicht, um die frühe Förderung im Vorschulalter zu stärken. Die WBK-N möchte sie über das Kinder- und Jugendförderungsgesetz (KJFG, SR 446.1) mittels einer befristeten Anschubfinanzie-

rung an die Kantone umsetzen. Diese sollen darin unterstützt werden, ein Angebot im Bereich der frühen Kindheit aufzubauen sowie die Koordination und Vernetzung zwischen den staatlichen und privaten Akteuren zu fördern. Die Vernehmlassung zum Vorentwurf dauerte bis am 29. November 2019. Die Kommission hat die Ergebnisse der Vernehmlassung zur Kenntnis genommen und die Vorlage dem Nationalrat unterbreitet.

JUGENDSCHUTZ IN DEN BEREICHEN FILM UND VIDEOSPIELE Digitale Medien sind aus dem Alltag nicht mehr wegzudenken. Kinder und Jugendliche nutzen sie in ihrer Freizeit, in der Schule und am Ausbildungsplatz. Um Kinder und Jugendliche vor Medieninhalten besser zu schützen, die ihre Persönlichkeitsentwicklung negativ beeinflussen könnten, hat der Bundesrat das EDI bzw. das BSV im Mai 2015 damit beauftragt, einen Entwurf für ein Bundesgesetz über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele (JSFVG) zu erarbeiten (EDI 2019). Letzterer ist in der Schweiz gegenwärtig sehr uneinheitlich geregelt. Es bestehen verschiedene Regulierungslücken bzw. -schwächen und Vollzugsprobleme. Mit diesem Gesetz, dessen Vorentwurf sich von März bis Juni 2019 in der Vernehmlassung befand, sollen schweizweit einheitliche und verbindliche Regeln für den Schutz von Minderjährigen vor für sie ungeeigneten Inhalten in Filmen und Videospielen geschaffen werden.

Der Vorentwurf sieht vor, Veranstalterinnen, die Filme oder Videospiele an öffentlichen Anlässen zugänglich machen, Anbieterinnen von Filmen und Videospielen auf audiovisuellen Trägermedien sowie Anbieterinnen von Abrufdiensten (z. B. Netflix) zu Alterskennzeichnungen und -kontrollen zu verpflichten. Die Umsetzung soll im Rahmen einer Ko-Regulierung erfolgen. Die Akteurinnen im Film- und Videospielebereich können sich zu je einer Jugendschutzorganisation zusammenschliessen und die Systeme zur Altersklassifizierung und die Regeln zur Alterskennzeichnung sowie zur Alterskontrolle in einer sogenannten Jugendschutzregelung festlegen. Der Bundesrat kann diese Jugendschutzregelungen für alle Akteurinnen verbindlich erklären. Auch Anbieterinnen von Plattformdiensten (z. B. YouTube) müssen Massnahmen zum Schutz von Minderjährigen ergreifen. Die Einhaltung der Jugendschutzregelungen soll durch die Jugendschutzorganisationen selbst sowie

durch die Kantone und das BSV in Bezug auf den Online-Handel und die Abruf- und Plattformdienste kontrolliert werden. Für die Strafverfolgung sind die Kantone zuständig.

Der Bundesrat wird im Verlauf dieses Jahres das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens zur Kenntnis nehmen und über die Botschaft zuhanden des Parlaments entscheiden.

SOZIALE ABSICHERUNG UND INTEGRATION Die Sozialversicherungen sind in der Bundesverfassung (BV) als gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen sowohl in den Sozialzielen (Art. 41. Abs. 2 BV) als auch in je eigenen Artikeln im 3. Titel, 2. Kapitel, 8. Abschnitt fest verankert. Wie weit diese jedoch geeignet sind, die soziale Absicherung zu gewährleisten, ob allenfalls die Absicherung mit grundsätzlich alternativen Ansätzen gewährleistet werden muss oder ob es Ergänzungen zu den bestehenden Sozialversicherungen braucht, bleibt umstritten, auch aufgrund der neuen Herausforderungen, welche der demografische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Wandel mit sich bringt. Wie gross die Bandbreite der möglichen Antworten ist, zeigt sich exemplarisch in den unterschiedlichen Lösungsansätzen, welche die Volksinitiative für ein bedingungsloses Grundeinkommen und das nationale Programm für die Prävention und die Bekämpfung von Armut wählten, um sich dem Verfassungsauftrag zur sozialen Absicherung auch der vulnerablen Gruppen anzunähern. Die Volksinitiative für ein bedingungsloses Grundeinkommen forderte eine grundsätzliche Alternative zum bestehenden System der sozialen Absicherung durch eine einheitliche, an keine Bedingungen geknüpfte staatliche Leistung. Das nationale Programm zur Prävention und Bekämpfung der Armut hingegen verfolgte das Ziel, gemeinsam mit zentralen Akteuren der Armutsprävention und -bekämpfung, spezifisches Wissen über erfolgversprechende Ansätze gegen Armut zu generieren und Erfahrungen staatlicher und nichtstaatlicher Akteure, von Experten und Praktikern so ineinander zu verweben, dass sie nun als Grundlage für ein noch wirkungsvolleres Netz an Präventions- und Unterstützungsmassnahmen dienen können, die sich vor allem kantonale und lokal einsetzen lassen.

VOLKSINITIATIVE «FÜR EIN BEDINGUNGSLOSES GRUNDEINKOMMEN» Am 5. Juni 2016 lehnten alle Stände und das Volk mit einem Neinstimmen-Anteil von 77% die

Aufnahme eines bedingungslosen Grundeinkommens in die Bundesverfassung ab. Die Initiative, die 2012 von einem parteiunabhängigen Initiativkomitee lanciert worden war, wollte eine breite gesellschaftliche Grundsatzdebatte über einen neuen Gesellschaftsvertrag auslösen. Durch die Entkoppelung von Arbeit und Existenzsicherung sollte das bedingungslose Grundeinkommen ein Leben in Würde, gesellschaftlich integriert und losgelöst von wirtschaftlichen Zwängen ermöglichen. Das Grundeinkommen hätte bedingungslos ausgerichtet werden sollen und hätte das Arbeitseinkommen ersetzt oder ergänzt. Angestrebt wurde ein Betrag von 2500 Franken pro Erwachsenen (Guldemann et al. 2014).

Der Bundesrat und in der Folge das Parlament und schliesslich auch die Bürgerinnen und Bürger liessen sich von diesem radikalen Reformansatz für die soziale Sicherheit nicht überzeugen. Insbesondere befürchteten sie äusserst negative Auswirkungen auf den Wirtschaftsverlauf. Zudem hätte die Finanzierung des bedingungslosen Grundeinkommens eine enorme Umverteilung und eine erhebliche Steuererhöhung bedingt.

Die grosse Mehrheit teilte damit die Position des Bundesrates, dass sich das heutige System der sozialen Sicherheit bewährt und grundsätzlich in der Lage ist, den Lebensstandard sowie die soziale Absicherung zu gewährleisten.

Es ist umstritten, ob es weitere staatliche Ergänzungen zu den bestehenden Sozialversicherungen braucht, um die soziale Sicherung zu gewährleisten.

PRÄVENTION UND BEKÄMPFUNG VON ARMUT – VOM PROGRAMM ZUR PLATTFORM Mit 660 000 Menschen, darunter 144 000 Kinder und Jugendliche, ist auch in der Schweiz ein bedeutender Anteil der Bevölkerung von Armut betroffen und lebt in prekären Situationen. Dies wirkt sich insbesondere auf die Bildungschancen der Kinder und Jugendlichen nachteilig aus. Um die Prävention von Armut zu verstärken, hat der Bund 2014 gemeinsam mit Kantonen, Städten und Gemeinden und Akteuren der Zivilgesellschaft ein fünfjähriges Nationales Programm gegen Armut lanciert. Das Programm erarbeitete fundiertes Grundlagenwissen über Bildungschancen, soziale und berufliche Integration sowie allgemeine Lebensbedingungen armutsbetroffener und -gefährdeter Menschen. Es identifizierte Ansätze guter Praxis, vernetzte Akteure und förderte den Wissensaustausch.

Auf Basis der externen Evaluation zog der Bundesrat 2018 eine positive Bilanz über die Arbeiten des Programms (Bundesrat 2018). Angesichts des anhaltenden Problemdrucks entschied er, sein Engagement bis 2024 unter dem Dach der «Nationalen Plattform gegen Armut» fortzusetzen, weitere Möglichkeiten für den Wissensaustausch anzubieten und eine Auswahl von dringlichen Themen vertieft zu bearbeiten (www.gegenarmut.ch). Die Kantone, Städte und Gemeinden verpflichteten sich ihrerseits, die Umsetzung der erarbeiteten Empfehlungen des Programms zu prüfen und bestehende Massnahmen weiterzuentwickeln (Gemeinsame Erklärung 2018). Daneben beteiligen sie sich weiterhin an der Nationalen Plattform gegen Armut, die Grundlagen und Praxisinstrumente zu vier dringlichen Themenfeldern entwickelt. Bis 2024 werden neue Erkenntnisse vorliegen, wie sich armutsbetroffene Menschen in die Ausgestaltung von Massnahmen einbeziehen lassen und wie gefährdete Jugendliche und junge Erwachsene an den Nahtstellen besser unterstützt, Grundkompetenzen und Berufsabschlüsse benachteiligter Erwachsener gefördert und Familien in Armut zielgerichteter gestärkt werden können.

Im Jahr 2024 wird der Bundesrat erneut über die erzielten Ergebnisse und Wirkungen Bilanz ziehen und diese anlässlich einer nationalen Konferenz diskutieren. 

LITERATUR UND MATERIALIEN

Deplazes, Bernadette (2020): «Zwei Wochen bezahlter Vaterschaftsurlaub – Die Vorlage im Detail», in *Soziale Sicherheit* CHSS 1/2020, S. 70–73: www.soziale-sicherheit-chss.ch > Ausgaben & Schwerpunkte.

Rudin, Melania et al. (2020): «Was bewirken Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose?», in *Soziale Sicherheit* CHSS 1/2020, S. 59–63: www.soziale-sicherheit-chss.ch > Ausgaben & Schwerpunkte.

Sauvain, Mélanie (2020): «Bessere soziale Absicherung für Arbeitslose vor der Pensionierung», in *Soziale Sicherheit* CHSS, S. 56–58: www.soziale-sicherheit-chss.ch > Ausgaben & Schwerpunkte.

Soziale Sicherheit CHSS 1/2019: Schwerpunkt «Alterspolitik», S. 8–49: www.soziale-sicherheit-chss.ch > Ausgaben & Schwerpunkte.

EDI (2019): Bundesgesetz über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele (JSFVG). Vorentwurf vom 15.3.2019 und Erläuternder Bericht: www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2019 > EDI.

Bundesrat (2018): *Ergebnisse des Nationalen Programms gegen Armut 2014–2018*. Bericht des Bundesrats zum Nationalen Programm sowie in Erfüllung der Motion 14.3890 Sozialdemokratische Fraktion vom 25. September 2014; [Bern: EDI]: www.gegenarmut.ch > Über uns > Zentrale Dokumente.

Gemeinsame Erklärung (2018): Armutsprävention und -bekämpfung in der Schweiz: Gemeinsame Erklärung von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden, 7.9.2018.

Bundesrat (2017): *Familienbericht 2017*. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 12.3144 Meier-Schatz vom 14. März 2012 und 01.3733 Fehr vom 12. März 2001; [Bern: EDI]: www.bsv.admin.ch > Publikationen & Service > Bundesratsberichte > 2017.

SR 446.1: Bundesgesetz vom 30. Juni 2017 über die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendförderungsgesetz, KJFG).

Bundesrat (2016): Botschaft vom 29. Juni 2016 zur Änderung des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung, in *BBL 2016 6377*: www.admin.ch > Bundesrecht > Bundesblatt > 2016.

Dokumentation zur eidgenössischen Volksabstimmung «Über ein bedingungsloses Grundeinkommen» vom 5. Juni 2016: www.bsv.admin.ch > Sozialpolitische Themen > Soziale Absicherung & Integration > Bedingungsloses Grundeinkommen.

Bundesrat (2015): *Familienpolitik – Auslegeordnung und Handlungsoptionen des Bundes*. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Tornare (13.3135) «Familienpolitik» vom 20. März 2013; [Bern: EDI]: www.bsv.admin.ch > Publikationen & Service > Bundesratsberichte > 2013.

Battagliero, Giovanna (2015): «Familienpolitik des Bundes: Der Bundesrat setzt die nächsten Schwerpunkte», in *Soziale Sicherheit* CHSS 5/2015, S. 261–263: www.soziale-sicherheit-chss.ch > Ausgaben & Schwerpunkte > Ausgaben 1993–2015.

Guldemann, Joana; Müller, Stefan; Borek, Thomas (2014): «Ein bedingungsloses Grundeinkommen für alle – die Volksinitiative», in *Soziale Sicherheit* CHSS 5/2014, S. 284–287: www.soziale-sicherheit-chss.ch > Ausgaben & Schwerpunkte > Ausgaben 1993–2015.

Walker, Philipp; Baeriswyl, Annick (2014): «Anstossfinanzierung für Kinderbetreuungsplätze wirkt nachhaltig», in *Soziale Sicherheit* CHSS 1/2014, S. 32–36: www.soziale-sicherheit-chss.ch > Ausgaben & Schwerpunkte > Ausgaben 1993–2015.

Bundesrat (2008): *Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik*. Bericht des Bundesrats in Erfüllung der Postulate Janiak (00.3469) vom 27. September 2000, Wyss (00.3400) vom 23. Juni 2000 und Wyss (01.3350) vom 21. Juni 2001; [Bern: EDI]: www.bsv.admin.ch > Publikationen & Service > Bundesratsberichte > 2008.

Bundesrat (2007): *Strategie für eine schweizerische Alterspolitik*. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates Leutenegger Oberholzer (03.3541) vom 3. Oktober 2003; [Bern: EDI]: www.bsv.admin.ch > Publikationen & Service > Bundesratsberichte > 2007.

SR 861 Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung vom 4. Oktober 2002 (KBFHG); gültig bis 30. Juni 2023.

SR 0.107 Übereinkommen über die Rechte des Kindes (UN-Kinderrechtskonvention abgeschlossen in New York am 20.11.1989). In Kraft getreten für die Schweiz am 26. März 1997.

Gabriela Felder

Lic. rer. soc., wissenschaftliche Mitarbeiterin, Bereich Alter, Generationen und Gesellschaft, FGG, BSV.
gabriela.felder@bsv.admin.ch

Yvonne Haldimann

Lic. rer. soc., wissenschaftliche Mitarbeiterin, Bereich Kinder- und Jugendfragen, FGG, BSV.
yvonne.haldimann@bsv.admin.ch

Anna Liechti

Lic. phil., stv. Leiterin Bereich Familienfragen, FGG, BSV.
anna.liechti@bsv.admin.ch

Géraldine Luisier Rurangirwa

Lic., rel. int., stv. Leiterin Bereich Alter, Generationen und Gesellschaft, FGG, BSV.
geraldine.luisier@bsv.admin.ch

Michelle Jenni

MA, wissenschaftliche Mitarbeiterin, Bereich Kinder- und Jugendfragen, FGG, BSV.
michelle.jenni@bsv.admin.ch

Marc Stampfli

Dr. phil., Leiter Bereich Familienfragen, FGG, BSV.
marc.stampfli@bsv.admin.ch

Fortschritte bei Kosteneindämmung und Qualität

Thomas Christen, Bundesamt für Gesundheit

Während der Legislaturperiode 2015–2019 konzentrierte sich der Bundesrat bei der obligatorischen Krankenpflegeversicherung auf Kostendämpfungsmassnahmen und suchte nach Wegen, die Qualität der Leistungen zu steigern. Die Massnahmen zeigten Wirkung. Auch in der bevorstehenden Legislaturperiode stehen grosse Herausforderungen an.

In der vergangenen Legislaturperiode standen die Kostendämpfung und die Qualität im Zentrum. Einige der hierzu beschlossenen Massnahmen wurden bereits umgesetzt und führten in den letzten beiden Jahren zu geringeren Prämienhöhungen. In der bevorstehenden Legislaturperiode wird es darum gehen, eine nachhaltige Lösung zu finden, um die Zulassung von Ärztinnen und Ärzten, die zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) tätig sind, zu beschränken, die Qualität und die Wirtschaftlichkeit der Leistungen zu stärken sowie den Anstieg der Gesundheitskosten und der Prämien der Krankenversicherung weiter zu bremsen.

STEUERUNG DES AMBULANTEN BEREICHS: NACH SCHWIERIGEM START AUF GUTEM WEG Im Bereich des Gesundheitswesens startete der Bundesrat mit einigen Schwierigkeiten in die Legislaturperiode. An der ersten Session im Winter 2015 wurde die Vernehmlassungsvorlage zur Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) betreffend Steuerung des ambulanten Bereichs (Bundesrat 2015a) von der neuen Mehrheit im Nationalrat in der Schlussabstimmung mit 97 zu 96 Stimmen zurückgewiesen. Mit der Vorlage hätte die im Juli 2013 mit Art. 55a KVG eingeführte und auf drei Jahre befristete Zulassungsbeschränkung für Ärztinnen und Ärzte, die zulasten der OKP tätig sind, dauerhaft verankert werden sollen.

Kurz darauf beauftragte das Parlament den Bundesrat, nach neuen Lösungen zu suchen, um das Leistungsangebot im ambulanten Bereich zu steuern. Dabei sollten alle Akteure von Anfang an in die Lösungsfindung einbezogen und alle gangbaren Wege geprüft werden. Gleichzeitig verlängerte das Parlament die Gültigkeit von Artikel 55a um weitere drei Jahre.

Nach intensiven Arbeiten überwies der Bundesrat am 9. Mai 2018 eine neue Vorlage an das Parlament (Bundesrat 2018). Die Kantone sollen ein nachhaltiges Instrument erhalten, um eine Überversorgung im Gesundheitswesen und damit das Kostenwachstum zu dämpfen. Zudem soll der Bundesrat für alle Leistungserbringer im ambulanten Bereich Qualitätsanforderungen festlegen können. Am Ende der Wintersession 2019 wichen die Versionen der beiden Räte nur noch in wenigen Punkten voneinander ab. Damit ist der Weg frei für eine nachhaltige Lösung in diesem Bereich. Sie kann ab 1. Juli 2021, nach Ablauf der letztmals vom Parlament beschlossenen Verlängerung von Artikel 55a, in Kraft treten.

STÄRKUNG VON QUALITÄT UND WIRTSCHAFTLICHKEIT Praktisch gleich erging es der Revision zur Stärkung von Qualität und Wirtschaftlichkeit der Leistungen, die der Bundesrat am 4. Dezember 2015 an das Parlament überwiesen hatte (Bundesrat 2015b). Am 16. Juni 2016 beschloss der Ständerat, nicht auf die Vorlage einzutreten, da er sie als zu bürokratisch erachtete. Doch statt die Vorlage an den Absender zurückzuschicken, überarbeitete die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats (SGK-N) sie gleich selbst. Am 21. Juni 2019 verabschiedete das Parlament die Vorlage (BBl 2019 4469). Sie verpflichtet die Verbände der Leistungserbringer und der Krankenkassener, verbindliche, gesamtschweizerisch geltende Qualitätsverträge abzuschliessen. Die Qualitätsverträge basieren auf den Zielen, die der Bundesrat alle vier Jahre festlegt. Um zulasten der OKP tätig sein zu können, müssen die Leistungserbringer vertraglich festgelegte Ziele zwingend einhalten. Der Bundesrat wird von einer neu eingesetzten eidgenössischen Qualitätskommission unterstützt, in der die Kantone, die Leistungserbringer, die Versicherten, die Versicherer sowie Fachleute vertreten sind. Für die Qualität unseres Gesundheitswesens ist diese Reform ein Quantensprung.

KOSTENDÄMPFUNGSPROGRAMM Der konstante Anstieg der Krankenversicherungsprämien beschäftigt die Versicherten stark. Um das Problem anzugehen, musste der Bundesrat alle Möglichkeiten ausloten. Ende 2016 setzte das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) eine Gruppe von 14 Expertinnen und Experten aus Deutschland, Frankreich, den Niederlanden und der Schweiz ein. Unter der Leitung der Zürcher alt Ständerätin und alt Regierungsrätin Verena Diener erarbeitete die Expertengruppe einen umfassenden Katalog mit 38 Massnahmen (Expertengruppe 2017), den der Bundesrat Ende 2017 zur Kenntnis nahm. Er bildet die Grundlage für ein Kostendämpfungsprogramm, das der Bundesrat dem Parlament in zwei Paketen vorlegt.

Ein erstes Paket überwies der Bundesrat am 21. August 2019 (Bundesrat 2019). Es umfasst neun Massnahmen, darunter die Einführung eines Experimentierartikels zur Förderung innovativer und kostendämpfender Projekte sowie die Stärkung der Rechnungskontrolle seitens der Versicherer und Versicherten. Zudem sollen Regelungen im Bereich Tarife und Kostensteuerung eingeführt werden und es ist ein Referenzpreissystem für Arzneimittel geplant, deren Patente abgelaufen sind. Weiter beinhaltet die Revision die Einführung eines Beschwerderechts für die Versichererverbände im Zusammenhang mit den kantonalen Listen für Spitäler, Geburtshäuser und Pflegeheime. Indem die Vorlage Massnahmen in allen grossen Kostenblöcken vorschlägt, dürfte sie mithelfen, das Kostenwachstum nachhaltig zu bremsen.

Ein zweites Paket wird Anfang 2020 in die Vernehmlassung geschickt. Schwerpunkt dieses Pakets ist die Einführung von Zielvorgaben für die Kostendämpfung in der OKP. Die Zielvorgaben sind darauf ausgerichtet, die Kosten bei allen Akteuren transparenter zu machen und das Gesundheitssystem effizienter zu gestalten. Ferner soll mit dem Paket die koordinierte Versorgung gestärkt werden.

SOFORTMASSNAHMEN Abgesehen von diesen Vorschlägen zuhanden des Parlaments konnten der Bundesrat, das EDI und das Bundesamt für Gesundheit (BAG) mit Sofortmassnahmen im Kampf gegen das Kostenwachstum über die letzten Jahre bereits nahezu eine Milliarde Franken einsparen.

Im Bereich der Ärztetarife verabschiedete der Bundesrat am 1. Januar 2018 – nachdem er sie bereits im Jahr 2014 ein erstes Mal angepasst hatte – eine weitere Änderung der

Mit Sofortmassnahmen konnten Bundesrat, EDI und BAG nahezu eine Milliarde Franken einsparen.

Tarifstruktur für ärztliche Leistungen (TARMED) (*AS 2017 6023*). Sie korrigiert übertarifizierte Leistungen in gewissen Bereichen und führt dadurch zu einer sachgerechteren Ausgestaltung der Tarifstruktur. Diese Anpassungen dürften jährliche Einsparungen von rund 470 Mio. Franken bringen.

Darüber hinaus erstellte das EDI gemeinsam mit den betroffenen Akteuren eine Liste mit sechs Gruppen von Eingriffen, die ab dem 1. Januar 2019 von der OKP grundsätzlich nur noch bei ambulanter Durchführung vergütet werden. Inzwischen haben verschiedene Kantone ihre eigenen Listen eingeführt. Sie enthalten bereits mehr Eingriffe als die Liste des EDI.

Im Bereich der Medikamente überprüfte das BAG zwischen 2017 und 2019 praktisch alle Arzneimittel der Spezialitätenliste auf ihre Wirksamkeit, Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit, d. h. rund tausend Medikamente pro Jahr. Bei mehr als der Hälfte der Präparate (rund 55 %) führte die Überprüfung zu einer Preissenkung von durchschnittlich etwa 17 Prozent, woraus sich Einsparungen von rund 450 Mio. Franken pro Jahr ergaben. 2020 beginnt die Überprüfungsrunde von Neuem. Sie findet alle drei Jahre statt.

KRANKENVERSICHERUNGSPRÄMIEN Die genannten Kostendämpfungsmassnahmen zeigen Wirkung: 2019 stiegen die Prämien im Durchschnitt deutlich weniger stark an als in den Vorjahren und 2020 lag die Erhöhung praktisch bei null. In einigen Kantonen konnten die Prämien sogar gesenkt werden.

Am meisten profitierten Kinder und junge Erwachsene, dies dank einer von der SGK-N initiierten KVG-Revision,

die auf zwei parlamentarischen Initiativen – eine von Ruth Humbel (10.407), die andere von Stéphane Rossini (13.477) – zurückging. Die Revision wurde vom Parlament am 17. März 2017 mit Unterstützung des Bundesrates verabschiedet (*AS 2018 1843*) und trat am 1. Januar 2019 in Kraft. Gemäss den neuen Bestimmungen müssen die Kantone für tiefe und mittlere Einkommen die Prämien der Kinder um mindestens 80 Prozent und die der jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 Prozent verbilligen. Durch die Entlastung der 19- bis 25-Jährigen beim Risikoausgleich um 50 Prozent konnten ausserdem die Prämien für diese Altersgruppe gesenkt werden.

Das EDI seinerseits verfeinerte den Risikoausgleich für sämtliche Versicherten weiter, indem es den Indikator «Arzneimittelkosten im Vorjahr», den es 2017 vorübergehend als zusätzlichen Indikator im Risikoausgleich eingeführt hatte, durch den Indikator «pharmazeutische Kostengruppen (PCG)» ersetzte. Damit können die Anreize zur Risikoselektion weiter vermindert werden.

AUSBLICK AUF DIE 51. LEGISLATURPERIODE Die bevorstehende Legislaturperiode wartet im Bereich der Krankenversicherung mit einem umfangreichen Programm auf. Das Parlament muss in erster Linie die Revision über die Zulassung von Leistungserbringern unter Dach und Fach bringen, damit sie als Nachfolgelösung der am 30. Juni 2021 auslaufenden Zulassungsbeschränkung (*AS 2019 1211*) in Kraft treten kann. Falls die Einschränkung nicht ein weiteres Mal verlängert wird, braucht es – unabhängig von der Revision betreffend einheitliche Finanzierung der Leistungen (*BBl 2019 3535*) – schnell eine Entscheidung. Diese Revision ist unverzichtbar, um unerwünschte Anreize zu beseitigen, die durch die ungleiche Finanzierung von ambulanten und stationären Leistungen entstehen; allerdings steht sie erst am Anfang des parlamentarischen Prozesses (parlamentarische Initiative Humbel 09.528, Finanzierung der Gesundheitsleistungen aus einer Hand. Einführung des Monismus). Schliesslich muss sich das Parlament mit dem ersten Massnahmenpaket zur Kostendämpfung befassen, damit die entsprechenden Massnahmen schnellstmöglich in Kraft treten können. Das zweite Massnahmenpaket soll bereits 2021 folgen.

Der Bundesrat wird die Verordnungen für die Umsetzung der 2019 vom Parlament verabschiedeten KVG-Revision zur

Stärkung von Qualität und Wirtschaftlichkeit der Leistungen in die Vernehmlassung geben. Sobald die KVG-Revision über die Zulassung von Leistungserbringern angenommen worden ist, wird er die neuen Bestimmungen möglichst rasch ausarbeiten und in die Vernehmlassung geben.

Zudem dürften zwei Volksinitiativen für angeregte Debatten sorgen: Eine Initiative der SP will die Prämienbelastung auf maximal zehn Prozent des verfügbaren Haushaltseinkommens beschränken und den Bundesanteil erhöhen, jene der CVP eine Kostenbremse einführen, damit die Krankenversicherungsprämien nicht schneller wachsen als die Löhne und die Wirtschaft. ■

LITERATUR

Bundesrat (2019): Botschaft vom 21. August 2019 zur Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (Massnahmen zur Kostendämpfung – Paket 1), in *BBJ 2019 6071*: www.admin.ch > Bundesrecht > Bundesblatt.

Bundesgesetz vom 21. Juni 2019 über die Krankenversicherung (Stärkung von Qualität und Wirtschaftlichkeit), in *BBJ 2019 4469*: www.admin.ch > Bundesrecht > Bundesblatt.

Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) (Einheitliche Finanzierung der Leistungen im ambulanten und im stationären Bereich), in *BBJ 2019 3535*: www.admin.ch > Bundesrecht > Bundesblatt.

Bundesrat (2018): Botschaft vom 9. Mai 2018 zur Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (Zulassung von Leistungserbringern), in *BBJ 2018 3125*: www.admin.ch > Bundesrecht > Bundesblatt.

Verordnung vom 18. Oktober 2017 über die Festlegung und die Anpassung von Tarifstrukturen in der Krankenversicherung, in *AS 2017 6023*: www.admin.ch > Bundesrecht > Amtliche Sammlung.

Expertengruppe (2017): *Kostendämpfungsmassnahmen zur Entlastung der obligatorischen Krankenpflegeversicherung*. Bericht der Expertengruppe; [Bern: EDI]: www.bag.admin.ch > Versicherungen > Krankenversicherung > Kostendämpfung > Bericht der Expertengruppe vom 24. August 2017.

Bundesgesetz vom 17. März 2017 über die Krankenversicherung, in *AS 2018 1843*: www.admin.ch > Bundesrecht > Amtliche Sammlung.

Bundesrat (2015b): Botschaft vom 4. Dezember 2015 zur Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (Stärkung von Qualität und Wirtschaftlichkeit), in *BBJ 2016 257*: www.admin.ch > Bundesrecht > Bundesblatt.

Bundesrat (2015a): Botschaft vom 18. Februar 2015 zur Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (Steuerung des ambulanten Bereichs), in *BBJ 2015 2317*: www.admin.ch > Bundesrecht > Bundesblatt.



Thomas Christen

Vizedirektor und Leiter Direktionsbereich
Kranken- und Unfallversicherung, BAG.
thomas.christen@bag.admin.ch

ATSG: Ausreichende gesetzliche Grundlagen für Observationen

Isabelle Rogg, Bundesamt für Sozialversicherungen

Ausgehend von einem EGMR-Entscheid, der die Rechtsgrundlagen der Unfallversicherung für Observationen als ungenügend beurteilte, wurde während der 50. Legislatur mit Art. 43a ATSG eine ausreichende Grundlage geschaffen, aufgrund derer alle Sozialversicherungen seit dem 1. Oktober 2019 bei begründetem Verdacht Observationen durchführen können.

Observationen dienen in den Sozialversicherungen der Anspruchsprüfung und der Missbrauchsbekämpfung (vgl. CHSS 2/2013). Zwischen 2010 und 2016 führte die Invalidenversicherung (IV) bei Verdacht auf Versicherungsmissbrauch in rund 150 Fällen pro Jahr Observationen durch. Im Oktober 2016 hielt der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) fest, dass es im schweizerischen Sozialversicherungsrecht (im konkreten Fall in der Unfallversicherung) an einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage für Observationen fehle (EGMR, 18.10.2016 – 61838/10 in Sachen Vukota-Bojić gegen die Schweiz). Dies wurde im Juli 2017 vom Bundesgericht auch für die IV bestätigt (BGer 9C_806/2016 vom 14.7.2017). Somit entfiel für die Sozialver-

sicherer die Möglichkeit, legal Observationen durchführen zu lassen.

Um bei begründetem Verdacht auf Versicherungsmissbrauch schnellstmöglich wieder observieren zu können, sah der Bundesrat vor, die gesetzliche Grundlage für Observationen in die anstehende Revision des allgemeinen Teils des Sozialversicherungsrechts (ATSG) zu integrieren (EDI 2017). Mit dem gleichen Ziel hatte die SGK-S unmittelbar nach dem EGMR-Urteil eine parlamentarische Initiative (16.479) lanciert. Nach der Auswertung der Vernehmlassungsergebnisse zur ATSG-Revision beschloss das Parlament, die Observationsartikel aus der Revision herauszulösen und im Rahmen der erwähnten parlamentarischen Initiative zu dis-

kutieren. Damit konnte die Behandlung des Themas einerseits beschleunigt werden, andererseits erkannte das Parlament mit einer parlamentarischen Initiative im Gegensatz zum normalen Gesetzgebungsprozess vermutlich eine, wenn auch nicht grössere, so doch frühere inhaltliche Einflussnahme und Gestaltungsmöglichkeit. Geregelt wurden u. a. Fragen, wie die Anforderungen an den Observationsgrund, der Ort, an dem (oder von dem aus) observiert werden darf, die zulässigen (technischen) Mittel für Observationen und die Kompetenz, Observationen anzuordnen.

Gegen die Gesetzesänderung wurde das Referendum ergriffen. Am 25. November 2018 wurden die Observationsartikel an der Urne mit 64,7% Ja-Stimmen deutlich gutgeheissen. Kurz vor und nach der Abstimmung wurden beim Bundesgericht drei Beschwerden eingereicht, was die Inkraftsetzung von Art. 43a ATSG (SR 830.1) und der Ausführungsbestimmungen, die der Bundesrat im Juni 2019 via die Verordnung über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts ATSV, 830.11) erlassen hatte, verzögerte. Nachdem das Bundesgericht am 8. August 2019 die drei Beschwerdeverfahren vereinigt und die Beschwerde zur Informationspolitik der SUVA sowie des BSV (BGer 1C_389/2018) abgewiesen hatte und auf die beiden anderen Beschwerden (Verfahren 1 C_543/2018, Erläuterungen des Bundesrats sowie 1 C_649/2018, Aufhebung der Abstimmung) nicht eingetreten war, setzte der Bundesrat die Gesetzes- und Verordnungsgrundlagen für die Überwachung von Versicherten auf den 1. Oktober 2019 in Kraft (AS 2019 2829). Damit können die Sozialversicherungen in begründeten Fällen wieder Observationen durchführen. Hierbei haben sie sich an die Weisung über die Observation in den Sozialversicherungen (WOS, Observationsweisung 2019) zu halten. ■

LITERATUR UND MATERIALIEN

Weiterführende Informationen zu den Observationen in den Sozialversicherungen finden sich auf BSV-Online: www.bsv.admin.ch > Sozialversicherungen > Überblick > Observationen in den Sozialversicherungen.

Observationsweisung (2019): Weisung über die Observation in den Sozialversicherungen (318.107.14. d); [Bern: EDI]: www.sozialversicherungen.admin.ch > ATSG > Observationen > Observationsweisung > Geändert 15.11.2019 > Download.

Eidgenössisches Departement des Innern EDI (2017): Revision des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG): Gesetzesentwurf und *Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens*, 22.2.2017; [Bern: BSV]: www.bsv.admin.ch > Publikationen & Service > Medienmitteilungen > 22.2.2017 > Allgemeiner Teil des Sozialversicherungsrechts soll revidiert werden.

Soziale Sicherheit CHSS (2/2013): Schwerpunkt «Bekämpfung des Versicherungsmissbrauchs», S. 65–85: www.soziale-sicherheit-chss.ch > Ausgaben & Schwerpunkte > Ausgaben 1993–2015.

SR 830.11 Verordnung vom 11. September 2002 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSV): www.admin.ch > Bundesrecht > Systematische Rechtssammlung.

SR 830.1 Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG): www.admin.ch > Bundesrecht > Systematische Rechtssammlung.



Isabelle Rogg

Lic. iur., Rechtsanwältin, Leiterin Bereich Recht,
Bundesamt für Sozialversicherungen.
isabelle.rogg@bsv.admin.ch

Die internationale Dimension der sozialen Sicherheit

Stephan Cueni, Bundesamt für Sozialversicherungen

Die soziale Sicherheit hat auch eine internationale Dimension. Eine gute Koordination mit den Systemen der sozialen Sicherheit anderer Staaten ist für die schweizerischen Sozialversicherungen, für die Versicherten sowie für die Wirtschaft von grosser Bedeutung.

Personen, die sich ins Ausland begeben oder in die Schweiz einreisen, soll ein verhältnismässiger Sozialversicherungsschutz gewährleistet werden. Zu diesem Zweck wurden auch in der vergangenen Legislaturperiode Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen. Diese sollen die Ausgestaltung des schweizerischen Sozialversicherungssystems möglichst wenig tangieren und keine unverhältnismässigen finanziellen Folgen haben.

EU/EFTA-STAATEN Im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) und der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) koordiniert die Schweiz ihre Sozialversicherungen im Rahmen des Freizügigkeitsabkommens (FZA) Schweiz-EU und des EFTA-Übereinkommens. Die Grundlage dafür bilden die innerhalb der EU geltenden mul-

tilateralen Koordinierungsbestimmungen, die Verordnung (EG) Nr. 883/2004, die mit einem multilateralen Sozialversicherungsabkommen vergleichbar ist, und die Verordnung (EG) Nr. 987/2009, welche die Durchführungsbestimmungen enthält.

ANPASSUNGEN DES EUROPÄISCHEN KOORDINATIONSRECHTS Die Verordnungen (EG) Nr. 883/2004 und Nr. 987/2009 wurden in der vergangenen Legislatur nicht angepasst. Ihre Revision ist aber seit längerer Zeit in Vorbereitung. Sie enthält insbesondere auch einen für die Schweiz potenziell heiklen Punkt, der die Zuständigkeit für die Arbeitslosenversicherung der Grenzgänger betrifft. Der Gesetzgebungsprozess in der EU konnte bisher aber nicht abgeschlossen werden. Änderungen des EU-Rechts fließ-

sen überdies nicht automatisch in das FZA und in das EFTA-Übereinkommen ein.

KROATIEN Kroatien ist seit dem 1. Juli 2013 Mitgliedstaat der EU. Das FZA wurde allerdings erst nach der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative, am 1. Januar 2017, auf Kroatien ausgedehnt. Die Schweiz koordiniert seither ihre Sozialversicherungen im Verhältnis zu diesem Staat auf der Grundlage der oben erwähnten EU-Verordnungen. Das bestehende bilaterale Sozialversicherungsabkommen wurde suspendiert. Die europäischen Koordinierungsbestimmungen sind umfassender und gelten für alle Sozialversicherungszweige.

VEREINIGTES KÖNIGREICH Das FZA und die damit einhergehende Koordinierung im Bereich der sozialen Sicherheit (Anhang II FZA) gelten für das Vereinigte Königreich beim Austritt aus der EU (Brexit) nach Ablauf einer Übergangsfrist nicht mehr.

Der Bundesrat hat festgelegt, dass die bestehenden Rechte und Pflichten zwischen der Schweiz und dem Vereinigten Königreich so weit möglich erhalten werden sollen (Mind-the-Gap-Strategie).

Mit der Mind-the-Gap-Strategie beabsichtigt der Bundesrat, die bestehenden Rechte und Pflichten zwischen der Schweiz und dem UK auch nach dem Brexit aufrechtzuerhalten.

Die Schweiz hat mit dem Vereinigten Königreich ein bilaterales Abkommen über die Rechte der Bürgerinnen

und Bürger abgeschlossen, um den Austritt des Vereinigten Königreichs aus dem FZA zu regeln und die Rechte der Versicherten zu gewährleisten, die sie im Rahmen des FZA erworben haben. Das Abkommen wurde am 25. Februar 2019 unterzeichnet. Es befindet sich zurzeit in beiden Staaten in der parlamentarischen Genehmigungsphase. Das Abkommen tritt nur in Kraft, wenn das FZA zwischen der Schweiz und dem Vereinigten Königreich ausser Kraft ist, nach heutigem Kenntnisstand nach Ablauf der Übergangsfrist am 31. Dezember 2020. Bis zu diesem Zeitpunkt gelten die Regeln des EU-Koordinationsrechts in den Beziehungen zwischen dem UK und der EU sowie der Schweiz unverändert weiter.

Die künftigen Koordinierungsregeln für die Beziehungen zwischen der Schweiz und dem Vereinigten Königreich müssen noch festgelegt werden. Sobald das FZA nicht mehr anwendbar ist, würde das bilaterale Sozialversicherungsabkommen von 1968, welches durch das Inkrafttreten des FZA suspendiert wurde, erneut Anwendung finden. Das alte Abkommen ist zwar kein gleichwertiger Ersatz und gilt nur für die Rentenversicherung; es erlaubt aber, die Zuständigkeit für Beiträge und Leistungen zu bestimmen und den Rentenexport zu gewährleisten.

Die zukünftige Lösung wird im Wesentlichen von der Vereinbarung zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU abhängen. Da die Übergangsfrist, während der die derzeitigen Regeln anwendbar bleiben, grundsätzlich am 31. Dezember 2020 endet, muss schnellstmöglich eine Lösung gefunden werden.

ELEKTRONISCHER DATENAUSTAUSCH (EESSI) Bei der Anwendung des europäischen Koordinationsrechts werden ab dem 1. Juli 2019 die für den grenzüberschreitenden Datenaustausch verwendeten Papierformulare schrittweise durch den elektronischen Datenaustausch (EESSI) abgelöst. Für diese Form des Datenaustauschs hat das Parlament am 21. Juni 2019 mit der Verabschiedung der ATSG-Revision eine gesetzliche Grundlage geschaffen, in der die Zuständigkeiten, die Errichtung von Informationssystemen, deren Finanzierung und die Datenbekanntgabe geregelt werden. Neu enthält das ATSG auch eine Rechtsgrundlage, welche es dem Bundesrat erlaubt, die heutigen internationalen Zuständigkeiten der verschiedenen schweizerischen Sozialversiche-

rungsstellen durch innerstaatliche Regelungen explizit festzulegen. Das neue ATSG soll spätestens am 1. Januar 2021 in Kraft treten.

BILATERALE SOZIALVERSICHERUNGSABKOMMEN Bilaterale Sozialversicherungsabkommen mit Staaten ausserhalb der EU/EFTA gelten im Wesentlichen für die Koordinierung der Rentenversicherung. Ziel dieser Standardabkommen ist primär die Gleichbehandlung der Staatsangehörigen der Vertragsparteien, die Bestimmung der anwendbaren Gesetzgebung, die Anrechnung von im anderen Vertragsstaat zurückgelegten Versicherungszeiten und die Zahlung der Leistungen ins Ausland. Die in der vergangenen Legislatur abgeschlossenen Standardabkommen enthalten weitergehende Rechtsgrundlagen zur grenzüberschreitenden Bekämpfung von Missbrauch durch bessere Kontrolle der im anderen Vertragsstaat wohnenden Rentenbezügerinnen und Rentenbezüger.

Bilaterale Sozialversicherungsabkommen mit Nicht-EU/EFTA-Staaten regeln im Wesentlichen die Koordinierung der Rentenversicherung.

Solche neue Abkommen sind mit Serbien und mit Montenegro am 1. Januar 2019, mit Kosovo am 1. September 2019 und mit Brasilien am 1. Oktober 2019 in Kraft getreten.

Der Abschluss eines Abkommens mit Kosovo stellte einen wichtigen sozialpolitischen Meilenstein der Legislatur dar. Seit dem 1.4.2010 bestand im Verhältnis zu diesem Staat ein vertragloser Zustand und die zahlreichen in der Schweiz versicherten kosovarischen Staatsangehörigen hatten während dieser Zeit keinen Anspruch auf AHV/IV-Renten bei Wohnsitz im Ausland.

Neue Standardabkommen wurden mit Bosnien und Herzegowina am 1. Oktober 2018 sowie mit Tunesien am 25. März 2019 unterzeichnet. Diese Abkommen müssen allerdings noch ratifiziert werden. Mit Albanien und Peru wurden Standardabkommen ausgehandelt, aber noch nicht unterzeichnet.

Mit asiatischen Staaten, deren Sozialversicherungssysteme mit dem schweizerischen auf Ebene der Leistungen nicht koordiniert werden können, wurden in der vergangenen Legislatur sogenannte vereinfachte Abkommen nach dem Muster des Abkommens mit Indien abgeschlossen. Diese enthalten Bestimmungen zu den anwendbaren Rechtsvorschriften, welche die Entsendung von Arbeitnehmenden sowie Bestimmungen betreffend die Beitragsrückerstattung regeln. Solche Abkommen sind am 1. Juni 2015 im Verhältnis zu Südkorea und am 19. Juni 2017 im Verhältnis zu China in Kraft getreten.

Der Bundesrat hat im Rahmen der ATSG-Revision vorgeschlagen, den Abschluss von Sozialversicherungsabkommen mit ähnlichem Inhalt entsprechend der langjährigen Praxis vom fakultativen Referendum auszunehmen und die Kompetenz ausschliesslich dem Parlament zu übertragen. Diese Kompetenzdelegation wurde jedoch von beiden Räten verworfen. Deshalb werden die Sozialversicherungsabkommen in Zukunft dem fakultativen Referendum unterstehen.

Dank des neuen bilateralen Sozialversicherungsabkommens mit Kosovo verlieren kosovarische Versicherte ihren Rentenanspruch nicht mehr, wenn sie die Schweiz verlassen.

FAZIT Besondere Herausforderungen stellten in der vergangenen Legislatur im Verhältnis zu den EU-Staaten der Austritt des Vereinigten Königreichs und die Modernisierung des Datenaustauschs dar. Diese werden uns auch in der neuen Legislatur begleiten.

Mit dem Abschluss eines neuen bilateralen Sozialversicherungsabkommens mit Kosovo konnte in der vergangenen Legislatur die Stellung der kosovarischen Versicherten massgeblich verbessert werden, sodass sie bei Verlassen der Schweiz ihren Rentenanspruch nicht mehr verlieren.

In der künftigen Legislaturperiode könnten Anpassungen der Verordnungen (EG) Nr. 883/2004 und Nr. 987/2009 im Zusammenhang mit einer Übernahme ins FZA eine wichtige Rolle einnehmen. ■

LITERATUR

Bundesrat (2018): Botschaft vom 2. März 2018 zur Änderung des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts, in *BBl 2018* 1607: www.admin.ch > Bundesrecht > Bundesblatt > 2018.

SR 0.142.112.681: Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit, abgeschlossen am 21. Juni 1999, in Kraft getreten am 1. Juni 2001. www.admin.ch > Bundesrecht > Systematische Rechtssammlung > Internationales Recht > Internationales Recht im Allgemeinen > Staatsangehörigkeit. Niederlassung. Aufenthalt.

SR 0.632.31: Übereinkommen zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA), abgeschlossen am 4. Januar 1960, in Kraft getreten am 3. Mai 1960: www.admin.ch > Bundesrecht > Systematische Rechtssammlung > Internationales Recht > Finanzen > Zollwesen.

Die folgenden Rechtsakte sind in der systematischen Rechtssammlung des Bundes im Sachgebiet Soziale Sicherheit verzeichnet und unter folgendem Suchpfad zu finden: www.admin.ch > Bundesrecht > Systematische Rechtssammlung > Internationales Recht > 0.8 Gesundheit – Arbeit – Soziale Sicherheit > Soziale Sicherheit.

SR 0.831.109.198.1: Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Föderativen Republik Brasilien über soziale Sicherheit, abgeschlossen am 3. April 2014, in Kraft getreten durch Notenaustausch am 1. Oktober 2019.

SR 0.831.109.475.1: Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Kosovo über soziale Sicherheit, abgeschlossen am 8. Juni 2018, in Kraft getreten durch Notenaustausch am 1. September 2019.

SR 0.831.109.682.1: Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Serbien über soziale Sicherheit, abgeschlossen am 11. Oktober 2010, in Kraft getreten durch Notenaustausch am 1. Januar 2019.

SR 0.831.109.573.1: Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und Montenegro über soziale Sicherheit, abgeschlossen am 7. Oktober 2010, in Kraft getreten durch Notenaustausch am 1. Januar 2019.

SR 0.831.109.249.1: Abkommen zwischen der Regierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Regierung der Volksrepublik China über soziale Sicherheit, abgeschlossen am 30. September 2015, in Kraft getreten durch Notenaustausch am 19. Juni 2017.

SR 0.831.109.281.1: Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Korea über soziale Sicherheit, abgeschlossen am 20. Januar 2014, in Kraft getreten durch Notenaustausch am 1. Juni 2015.

SR 0.831.109.268.11: Verordnung (EG) Nr. 987/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, in Kraft getreten für die Schweiz am 1. April 2012.

SR 0.831.109.268.1: Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, in Kraft getreten für die Schweiz am 1. April 2012.



Stephan Cueni

Botschafter, Vizedirektor, Leiter des Geschäftsfelds Internationale Angelegenheiten, BSV.
stephan.cueni@bsv.admin.ch

INTERINSTITUTIONELLE ZUSAMMENARBEIT (IIZ)

Nationale IIZ-Tagung 2019

Fachstelle IIZ

Die nationale IIZ-Tagung fand 2019 in St. Gallen statt. Neben der dortigen IIZ, die sich durch eine optimale Nutzung der Regelstrukturen auszeichnet, wurde auch der unter Leitung des SEM entwickelte Werkzeugkasten vorgestellt, der den kantonalen IIZ-Strukturen seit Anfang 2020 zur Verfügung steht, um die Integration von Flüchtlingen potenzialorientiert anzugehen.

Um die Vernetzung, den Erkenntnisaustausch und den Wissenstransfer zwischen den Kantonen, aber auch zwischen den Kantonen und den nationalen IIZ-Gremien zu fördern, organisiert die IIZ jedes Jahr eine nationale Tagung, die primär den kantonalen IIZ-Koordinatorinnen und -Koordinatoren als Plattform dienen soll. Dies schafft Synergien und stösst neue Projekte an. Die Tagung wird jedes Jahr in einem anderen Kanton durchgeführt. Seit 2015 fand sie in den Kantonen Neuenburg, Bern, Schaffhausen, Wallis und 2019 nun in St. Gallen statt; 2020 ist sie im Kanton Aargau geplant.

RÜCKBLICK AUF DIE TAGUNG IN ST. GALLEN Die Tagung in St. Gallen fand am 30. und 31. Oktober 2019 statt: Diskutiert wurden die IIZ-Struktur des Kantons St. Gallen und

einzelne Projekte der beruflichen Integration, das Pilotprojekt Potenzialabklärungen bei vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen des Staatssekretariats für Migration (SEM) sowie die Pläne für ein Projekt zur standardisierten unternehmensbasierten Erhebung und Analyse von Arbeitsmarktfähigkeit. Organisiert hat die Tagung die nationale Fachstelle in Zusammenarbeit mit der Stadt St. Gallen als Durchführungsort.

IIZ IM KANTON ST. GALLEN Regierungsrat und Vorsteher des St. Gallen Volkswirtschaftsdepartements Bruno Damann, der die Tagung eröffnete, hob die zentrale Bedeutung der IIZ für die gesellschaftlichen Herausforderungen hervor und verwies auf die lange IIZ-Tradition in seinem Kanton

sowie den Fokus, der in St. Gallen auch auf gesundheitliche Aspekte gelegt wird. Ergänzend betonte Sonja Lüthi als verantwortliche Stadträtin der Sozial- und Sicherheitsdirektion die Verantwortung und die Verpflichtung der Städte zur IIZ, um der überproportional hohen Sozialhilfequote zu begegnen. Die berufliche Integration, die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft sowie die Aus- und Weiterbildung seien zentrale Themen ihrer Direktion.

Basis der St. Gallen IIZ ist die optimale Nutzung der Regelstrukturen (Kreienbühl/Abderhalden 2017). Das Hauptziel ist die nachhaltige berufliche Integration von Personen mit gesundheitlichen und persönlichen Einschränkungen (Mehrfachproblematik) in den ersten Arbeitsmarkt. Die betroffenen Personen werden im Rahmen eines Case Managements, das durch die einzelnen Institutionen sorgfältig aufeinander abgestimmt wird, umfassend begleitet. Für die Arbeitgeber heisst IIZ ein koordiniertes Miteinander im Dienste der betroffenen Personen; v. a. soll die rechtzeitige Hilfestellung eine Ausgliederung aus dem Erwerbs- und Gesellschaftsleben verhindern.

Im Sinne der Empfehlung der Volkswirtschaftsdirektoren- (VDK) und der Sozialdirektoren-Konferenz (SODK) sowie des Regierungsratsbeschlusses vom 22. Mai 2002 sollen

- Überschneidungen und zeitliche Verzögerungen vermieden;
- administrative Abläufe schlank und kundenfreundlich gestaltet;
- die Wiedereingliederung der Stellensuchenden koordiniert;
- die Ausgliederung von Individuen und Gruppen aus dem Arbeitsmarkt verhindert;
- die Verbindungen zu Unternehmungen und Leistungserbringern geschaffen;
- und eine frühzeitige, eingliederungsorientierte Zusammenarbeit gefördert werden.

Als gelungenes Beispiel einer solchen IIZ präsentierte der Leiter Suchttherapie und Rehabilitation Felix Schneider das stationäre RAV-Einsatzprogramm mit integrierter Suchttherapie am Zentrum für Suchttherapie und Rehabilitation Mühlhof. Dank einer Leistungsvereinbarung mit der Stiftung kann der Kanton Stellenlosen mit einer Suchtproblematik zehn Jahresplätze anbieten, an denen diese während rund sechs Monaten ihren problematischen Konsum ver-

ändern sowie ihre Arbeitsmöglichkeiten und -fähigkeiten klären und verbessern können, sodass sie in der Lage sind, wieder im ersten Arbeitsmarkt Fuss zu fassen.

Anschliessend stellten Mitglieder des St. Gallen IIZ-Expertengremiums (Vertreterinnen und Vertreter der IV, ALV, SUVA, Arbeitgeber und der kantonale Gewerbeverband) ihre Arbeit im Rahmen einer Podiumsdiskussion vor: Das IIZ-Expertengremium besteht aus acht Organisationen und trifft sich ein bis zwei Mal jährlich. Es fördert die aktive Zusammenarbeit zwischen Ärzten, Arbeitgebern, Versicherungen und Sozialämtern. Ein zentrales Instrument ist das Merkblatt für die Zusammenarbeit, welches mit Blick auf die Fragen zum Arbeitsmarktfähigkeitszeugnis erarbeitet wurde (www.sg.ch > Wirtschaft & Arbeit > IIZ-Interinstitutionelle Zusammenarbeit > Ziele der Interinstitutionellen Zusammenarbeit > Merkblatt zur Zusammenarbeit zwischen Ärzten, Arbeitgebern und Versicherungen und Sozialämtern, PDF).

WEITERE KANTONALE PROJEKTE Im Sinn eines Austauschs über Good Practice kamen kurz auch weitere interessante kantonale Projekte zur Sprache.

- **Kooperation Arbeitsmarkt, Kanton Aargau:** Unter dem Namen Kooperation Arbeitsmarkt arbeiten die IV, die SVA Aargau und die RAV des Amtes für Wirtschaft und Arbeit (AWA) mit interessierten Gemeinden systematisch und intensiv zusammen. Diese schweizweit einzigartige Zusammenarbeit hat das Ziel, mehr stellensuchende Menschen in den Arbeitsmarkt zu integrieren und Arbeitgeber schnell und unbürokratisch zu beraten.
- **Neue Strategie bei der beruflichen Integration, Kanton Neuenburg:** Umsetzung einer Politik der beruflichen Eingliederung, die zwischen allen kantonalen Akteuren abgestimmt ist und sich sowohl an den Bedürfnissen der Zielgruppen als auch des Marktes orientiert, sodass Stellensuchende rasch und dauerhaft in den Arbeitsmarkt eingegliedert werden können.
- **Unités communes, Kanton Waadt:** Die Unités communes bringen Personalberater RAV und Sozialassistenten zusammen, um die Begleitung von Sozialhilfeempfängern zu verbessern, die ein realistisches Potenzial haben, sich (wieder) in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren.

GEZIELTE INTEGRATION VON VORLÄUFIG AUFGENOMMENEN UND FLÜCHTLINGEN DANK POTENZIALABKLÄRUNGEN

Die Potenzialabklärung ist ein zentrales Anliegen der Integrationsagenda Schweiz. In enger Abstimmung mit den IIZ-Partnern hat ein Projektteam der Integrationsabteilung des SEM unter dessen stellvertretendem Leiter Tindaro Ferraro sowie Dr. Tobias Fritschi der Berner Fachhochschule auf der Basis bestehender Instrumente systematisch ein neues Instrumentarium entwickelt, das als Werkzeugkasten konzipiert ist. Dieser enthält aufeinander abgestimmte Formulare, methodische Hilfsmittel und Leitfäden, die letztlich aufzeigen, mit welchen Verfahren (Gespräch, Praxisassessment, Test usw.) sich welche Ressourcen abklären lassen. Seit Anfang 2020 steht der Werkzeugkasten den Kantonen auf Deutsch, Französisch und Italienisch zur Verfügung (Laubscher 2019).

An der anschliessenden Podiumsrunde nahmen Expertinnen und Experten aus der Praxis teil und beantworteten Fragen aus dem Publikum. Hervorgehoben wurden die Vorzüge eines theoriebasierten, breit abgestützten und systematisch aufbereiteten Instrumentariums, das eine durchgehende Fallführung befördert und aufgrund seiner Komplexität aber auch entsprechendes Wissen in der Fallführung bedarf. Diskutiert wurden zudem Fragen bezüglich Aufwand, Datenschutz sowie Weiterentwicklungs- und Evaluationspotenzial.

PROJEKT ZUR ARBEITSMARKTFÄHIGKEIT Prof. Dr. Stephan Böhm, geschäftsführender Direktor des Center for Disability and Integration der Universität St. Gallen, und Ueli Streit, Geschäftsführer der MindStep AG, stellten ihre Pläne für ein Projekt vor, in welchem ab Anfang 2020 eine webbasierte Business-Intelligence-Lösung entwickelt werden soll, zur standardisierten Erhebung und Analyse von unternehmensinternen Systemkennzahlen und subjektiven Einschätzungen ihrer Mitarbeitenden zur Steuerung der Arbeitsmarktfähigkeit und des Job-Matching. Dabei sollen die Bedürfnisse der Unternehmen, Mitarbeitenden und sowie die rechtlichen Grundlagen der Sozialversicherungen gleichermaßen integriert bzw. berücksichtigt werden. ■

LITERATUR UND MATERIALIEN

Tagungsunterlagen greifbar unter www.iiz.ch > Aktuell > Nationale IIZ-Tagung 2019.

Laubscher, Michèle (2019): «Gezielte Integration von Flüchtlingen dank Potenzialabklärungen», in *Soziale Sicherheit* CHSS, S. 33–35: www.soziale-sicherheit-chss.ch > Ausgaben & Schwerpunkte.

Kreienbühl, Katja; Abderhalden, Walter (2017): «Die interinstitutionelle Zusammenarbeit im Kanton St. Gallen», in *Soziale Sicherheit* CHSS 3/2017 S. 29–33: www.soziale-sicherheit-chss.ch > Ausgaben & Schwerpunkte.

Fachstelle IIZ

Auskunft:

andrea.luethi@bsv.admin.ch

SOZIALPOLITIK

Modernisierung der Aufsicht

Magali Baumann, Bundesamt für Sozialversicherungen

Am 20. November 2019 hat der Bundesrat einen Gesetzesentwurf zur Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule ans Parlament überwiesen. Auch in der 2. Säule sind gezielte Optimierungen vorgesehen.

Die Aufsicht in der Invalidenversicherung (IV) wurde mit der 5. IV-Revision 2008 grundlegend modernisiert. In der 2. Säule wurde die Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen 2012 mit der Strukturreform in der beruflichen Vorsorge neu ausgestaltet. Die Aufsicht über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) hingegen ist seit deren Einführung 1948 nahezu unverändert geblieben. Das gilt auch für die Aufsicht über die Erwerbsersatzordnung (EO) für Dienstleistende und bei Mutterschaft, die Ergänzungsleistungen (EL) sowie die Familienzulagen in der Landwirtschaft.

Die letzten Jahrzehnte waren geprägt von einer intensiven technologischen Entwicklung, von der zunehmenden Digitalisierung und ihren Risiken für die Durchführung der 1. Säule sowie von höheren Anforderungen an die Governance. Um die Stabilität des Vorsorgesystems weiterhin zu garantieren, drängt sich eine Überprüfung der gesetzlichen Grundlagen zur Aufsicht der AHV und der mit ihr verbun-

denen Zweige auf. Diesen Zweck verfolgt die Vorlage zur Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule mit drei Hauptstossrichtungen: Verstärkung der Risikoorientierung, Optimierung der Governance sowie Verbesserung der Steuerung und der Aufsicht über Informationssysteme.

VERSTÄRKUNG DER RISIKOORIENTIERUNG Die Modernisierung bezweckt eine Stärkung der risikoorientierten Aufsicht in der 1. Säule. Die Vorlage sieht neue gesetzliche Grundlagen zur Präzisierung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der einzelnen Akteure vor (Bundesrat, Aufsichtsbehörde [Bundesamt für Sozialversicherungen, BSV], Durchführungsstellen, Revisionsstellen).

– Weil der Revisionsbericht über die Ausgleichskasse heute zu den wichtigsten Aufsichtsinstrumenten des BSV gehört, erfordert eine Modernisierung der Aufsicht zwin-

Um die Stabilität des Vorsorgesystems weiterhin zu garantieren, müssen die gesetzlichen Grundlagen der Aufsicht überprüft werden.

gend eine Anpassung der entsprechenden gesetzlichen Grundlagen. Der Gesetzesentwurf präzisiert deshalb die Aufgaben der Revisionsstelle sowie die Anforderungen an die Revisionsstelle und an die leitende Revisorin oder den leitenden Revisor. Es wird unter anderem die gesetzliche Grundlage geschaffen, gemäss der die Revisionsstelle zu prüfen hat, ob das Risikomanagement, das Qualitätsmanagement und das interne Kontrollsystem der Ausgleichskasse den gesetzlichen Vorgaben entsprechen. Diese Aufgabe ergibt sich aus der neuen gesetzlichen Verpflichtung der Ausgleichskassen, moderne Führungs- und Kontrollinstrumente einzuführen. Dem Bundesrat wird mit der Vorlage die Kompetenz eingeräumt, geeignete Mindestanforderungen zu definieren, denen diese Instrumente genügen müssen.

- Im Hinblick auf eine risikoorientierte Aufsichtstätigkeit benötigt das BSV neben den Revisionsberichten weitere Kennzahlen, um die gesetzeskonforme Durchführung überwachen, mögliche Risiken rechtzeitig erkennen und geeignete Massnahmen ergreifen zu können. Diese Informationen entnimmt es den verfügbaren Statistiken und den Jahresrechnungen. Braucht es zusätzliche Kennzahlen, müssen die Durchführungsstellen diese zur Verfügung stellen. Mit der Änderung der gesetzlichen Grundlagen werden die Pflichten der Durchführungsstellen und die Aufgaben des BSV in diesem Bereich präzisiert.
- Die Vorlage bezweckt nicht zuletzt eine Modernisierung des Katalogs von Aufsichtsmassnahmen. Der neue Katalog

enthält mehrheitlich bestehende, auf Verordnungsstufe geltende Grundsätze, die jedoch aufgrund ihrer Bedeutung neu auf Gesetzesstufe geregelt werden (z. B. Durchführung oder Anordnung einer ergänzenden Revision). Ausserdem wird die Rolle des BSV verstärkt, indem die Kompetenz zum Ergreifen von geeigneten Massnahmen, die heute zum Teil beim Bundesrat liegt, neu einheitlich ihm als Aufsichtsbehörde zugeteilt wird. Der bestehende Massnahmenkatalog wird ausserdem erweitert, indem er neue Interventionsmöglichkeiten für das BSV schafft. So kann dieses beispielsweise einer Ausgleichskasse Zielvorgaben machen, wenn sich dies im Einzelfall aufdrängt. Vorgesehen sind neu auch Sanktionsmassnahmen gegen verantwortliche Personen innerhalb einer Ausgleichskasse. Das Verhältnismässigkeitsprinzip verlangt, dass eine dem Grad des Verschuldens angemessene Sanktion verfügt wird. Deshalb wird die Möglichkeit der Ermahnung beziehungsweise der Verwarnung eingeführt. Diese beiden neuen, mildereren Massnahmen kommen zur aktuell möglichen Abberufung hinzu. Das BSV kann diese Massnahmen zwar nicht selbst ergreifen, erhält aber das Recht, sie vom zuständigen Wahlorgan zu verlangen. Im Fall einer Pflichtverletzung, durch den Kassenleiter einer Verbandsausgleichskasse beispielsweise, kann das BSV vom Kassenvorstand verlangen, dass er die nötigen Massnahmen einleitet.

OPTIMIERUNG DER GOVERNANCE Governance hat im Verlauf der letzten Jahre an Bedeutung gewonnen – in diversen Sektoren entstanden entsprechende Good-Governance-Grundsätze. 2002 hatte Economiesuisse den Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance veröffentlicht, der verschiedene Empfehlungen für eine verantwortungsbewusste Unternehmensführung abgibt und der 2014 revidiert worden war. Seit einigen Jahren diskutiert das Parlament entsprechende Verbesserungen der Governance im Obligationenrecht (OR; 08.011, 16.077). Die 1. Säule hat mit dieser Entwicklung nicht Schritt gehalten. Folglich soll die Modernisierung der Aufsicht die bestehenden Lücken in den gesetzlichen Bestimmungen mit der Einführung solcher Grundsätze guter Governance füllen.

- Das Gesetz wird mit Anforderungen an die verantwortlichen Personen innerhalb der Ausgleichskasse und ih-

res obersten Organs (d. h. des Kassenvorstandes bei Verbandsausgleichskassen und der Verwaltungskommission im Fall kantonaler Ausgleichskassen) ergänzt, um eine einwandfreie Geschäftsführung zu gewährleisten. Diese Personen müssen einen guten Ruf geniessen, Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten und ihre Interessenbindungen offenlegen. In der 1. Säule fehlen heute solche Vorschriften, für den Erhalt des Vertrauens ins System sind sie jedoch notwendig. Sollte sich zeigen, dass eine verantwortliche Person die Voraussetzungen nicht erfüllt, kann das BSV vom zuständigen Wahlorgan die Abberufung der betreffenden Person verlangen.

- Zu einer guten Governance gehört auch eine angemessene Transparenz. Aus diesem Grund soll für die Rechnungslegung der Ausgleichskassen der Transparenzgrundsatz im Gesetz verankert werden, wobei der Bundesrat die Kompetenz erhält, auf Verordnungsstufe Ausführungsregelungen zu erlassen. Damit wird sichergestellt, dass die Finanzströme einheitlich und transparent ausgewiesen und Quersubventionierungen verhindert werden. Der Bundesrat wird ausserdem Mindestanforderungen an die Buchführung und Rechnungslegung der Sozialversicherungsanstalten (SVA) vorgeben. Bei den SVA sind Ausgleichskassen und IV-Stellen organisatorisch zusammengelegt.
- Mit der Modernisierung der Aufsicht sollen auch weitere bundesrechtliche Vorschriften für die SVA eingeführt werden, für die es bisher keine Regelungen gibt. Die geplanten Bestimmungen sollen die Unabhängigkeit der SVA vom Kanton garantieren und dafür sorgen, dass die Revisionsstellen und das BSV ihre Aufgaben uneingeschränkt wahrnehmen können, wobei den Kantonen bei der Organisation ihrer Durchführungsstellen eine hohe Flexibilität eingeräumt wird.

VERBESSERUNG DER STEUERUNG UND DER AUFSICHT ÜBER INFORMATIONSSYSTEME Die Gesetzgebung hat mit den technologischen Entwicklungen der letzten Jahrzehnte nicht Schritt gehalten und muss deshalb angepasst werden. Die Durchführung der 1. Säule basiert heute zu einem grossen Teil auf Informationssystemen. Dabei handelt es sich um Anwendungen, die den elektronischen Informationsaustausch und die Datenverarbeitung ermöglichen.

Die zunehmende Digitalisierung in der Durchführung bietet zwar zahlreiche Vorteile, bringt aber auch Herausforderungen und Risiken mit sich. Der Aufsicht in diesem Bereich kommt deshalb eine besondere Bedeutung zu. Gleichzeitig gilt es, die Eigenverantwortung der Durchführungsstellen zu respektieren.

- Mit der Modernisierung der Aufsicht sollen die Verantwortlichkeiten der Durchführungsstellen im Bereich ihrer Informationssysteme gesetzlich festgehalten werden. Konkret wird die gesetzliche Grundlage geschaffen, um die Durchführungsstellen dazu zu verpflichten, jederzeit die notwendige Stabilität und Anpassungsfähigkeit ihrer Informationssysteme sicherzustellen sowie die Informationssicherheit und den Datenschutz zu gewährleisten. Das BSV wird Mindestanforderungen in Bezug auf die Informationssicherheit und den Datenschutz festlegen. Die Einhaltung dieser Anforderungen ist im Rahmen einer Informatikprüfung zu überprüfen.
- Die Vorlage sieht zudem eine Neuregelung der Finanzierung von Informationssystemen vor, weil die geltende Regelung drei Mängel aufweist. Erstens kommt sie kaum zur Anwendung, da sie verlangt, dass die Informationssysteme, die durch den AHV-Ausgleichsfonds finanziert werden, kumulativ für alle Akteure (Ausgleichskasse, Versicherte und Arbeitgeber) Verbesserungen bringen müssen. Mit der neuen Regelung reicht es, wenn einer der Akteure von den Optimierungen profitieren kann. Zweitens finanziert der Ausgleichsfonds keine kassenübergreifenden Informationssysteme mehr, sondern nur noch solche, die gesamtschweizerisch anwendbar und in eine übergeordnete Strategie eingebettet sind. Drittens finanziert er neu nicht nur die Entwicklung, sondern auch den Betrieb der Informationssysteme. Diese Regelung gilt sinngemäss auch in der IV und der EO.
- Schliesslich besteht auch Handlungsbedarf für die gesetzliche Regelung des elektronischen Datenaustauschs. Der Austausch unter den schweizerischen Versicherungsträgern selbst (z. B. Durchführungsstellen der 1. Säule, Krankenkassen, Unfallversicherer) und jener mit den Bundesbehörden muss hohen Anforderungen bezüglich Informationssicherheit und Datenschutz entsprechen. Die Vorlage zur Modernisierung der Aufsicht gibt deshalb dem Bundesrat die Kompetenz, den Datenaustausch zu re-

geln. Diese Bestimmung bezieht sich auf die technischen und organisatorischen Aspekte des elektronischen Datenaustauschs wie Format und Transportkanäle.

GEZIELTE VERBESSERUNGEN IN DER 2. SÄULE Die Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen in der beruflichen Vorsorge wurde 2012 mit der Strukturreform des BVG neu ausgestaltet. Die Neuordnung der Aufsicht hat sich zwar bewährt, in der Praxis hat sich seither jedoch ein punktuell optimierungspotenzial gezeigt. Deshalb sieht die Vorlage zur Modernisierung der Aufsicht einige gezielte Verbesserungen in der 2. Säule vor. So werden namentlich die Aufgaben der Expertinnen und Experten für die berufliche Vorsorge präzisiert, die Bedingungen für die Übernahme von Rentnerbeständen geregelt und die Unabhängigkeit der regionalen Aufsichtsbehörden sichergestellt, indem die Organe regionaler Aufsichtsbehörden nicht mit kantonalen Regierungsmitgliedern besetzt werden dürfen. Zudem erhält der Bundesrat die Kompetenz, die Rahmenbedingungen für die Entschädigung der Vermittlung von Vorsorgegeschäften festzulegen. ■

LITERATUR

Bundesrat (2019): Botschaft vom 20. November 2019 zur Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge), in *BBl* 2020 1: www.admin.ch > Bundesrecht > Bundesblatt > 2020.



Magali Baumann

Projektleiterin Modernisierung der Aufsicht
(bis Ende 2019), BSV.
sekretariat.abel@bsv.admin.ch

INVALIDENVERSICHERUNG

Das Wohnangebot für Menschen mit Behinderungen im Wandel

Tobias Fritschi,
Matthias von Bergen; Berner Fachhochschule
Franziska Müller, Interface

Das Wohnangebot für Menschen mit Behinderungen hat in den letzten Jahren leicht zugenommen. Es gibt eine Entwicklung hin zu grösserer Vielfalt und dezentraleren, flexibleren Wohn- und Dienstleistungsformen. Die Unterschiede zwischen den Kantonen und Institutionen sind aber beträchtlich, das Finanzierungssystem ist – auch aufgrund mangelnder Daten – wenig transparent.

Durch die Umsetzung der IVG-Revisionen 4 und 6a sowie die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) im Jahr 2008 haben sich die Rollen der beteiligten Akteure und die Art der Finanzierung der Wohnformen für Menschen mit Behinderungen in der Schweiz verändert. Unter anderem finanzieren seit der Inkraftsetzung des neuen Finanzausgleichs die Kantone die Wohnangebote für Menschen mit einer Behinderung. In der 4. Revision des IVG wurde das Pilotprojekt des Assistenzbudgets eingeführt und in der 6. Revision des IVG als Assistenzbeitrag fest verankert.

Mit der Ratifizierung (2014) und Umsetzung der UNO-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN BRK, SR 0.109) wurde der Trend weg vom

Heim hin zum (möglichst) selbständigen Wohnen bekräftigt. Kantonal unterschiedliche Abgrenzungen und die Kohärenz des Wohnangebots können sich auf die Wahl «institutionelles» oder «privates» Wohnsetting auswirken. Eine Bestandsaufnahme zum Wohnangebot für Menschen mit Behinderungen (Fritschi/von Bergen et al. 2019) soll vor diesem Hintergrund Klarheit und Übersicht verschaffen.

In der Studie wurden verschiedene Datenquellen zum Wohnangebot für Menschen mit Behinderungen analysiert, 14 Gespräche mit Experten und Expertinnen geführt und in Absprache mit kantonalen Verantwortlichen für alle Kantone Faktenblätter erstellt, die die wichtigsten Grundlagen in diesem Bereich zusammenfassen. Im Folgenden werden die Ergebnisse der Studie bezüglich Bestandsaufnahme,

Kohärenz, Finanzierungsmodellen und Empfehlungen dargestellt. Die Erhebung von Daten zu Finanzflüssen wird nicht erläutert, dieser Bereich wird allerdings zur weiteren Untersuchung empfohlen.

BESTANDSAUFNAHME DER STRUKTUR DER WOHN-ANGEBOTE IN DEN KANTONEN Aus der vorliegenden Untersuchung wird deutlich, dass der Begriff Heim in der Praxis immer weniger verwendet wird. In der Regel ist heute die Rede von «Institutionen, die (Wohn-)Angebote für Menschen mit Behinderungen zur Verfügung stellen». Die Begriffe «betreutes Wohnen» oder «begleitetes Wohnen», auch etwa «Assistenzwohnen», werden in der Praxis unterschiedlich verwendet, teilweise als Synonyme, teilweise auch zur Abstufung der Intensität von Unterstützungsleistungen. Einige Akteure verzichten bewusst auf den Begriff «Betreuung», da dieser zu paternalistisch töne.

Vor diesem Hintergrund wurde eine Typologie der Wohnangebote für Menschen mit Behinderungen entwickelt, grob unterteilt in «Institutionelles Wohnen» und «Privates Wohnen» mit Wohnunterstützung. Innerhalb dieser Wohnformen kann weiter unterschieden werden zwischen

- Typ A: Wohnen in einer institutionellen Wohnform mit 24-Stunden-Betreuung
- Typ B: Wohnen in einer institutionellen Wohnform mit geringeren Betreuungszeiten und erhöhten Anforderungen an die Selbständigkeit
- Typ C: Private Wohnung mit Betreuung (Wohnen mit Assistenz und/oder mit weiteren betreuenden Angeboten)
- Typ D: Private Wohnung mit Begleitung (Begleitetes Wohnen finanziert gemäss Art. 74 IVG und/oder Wohnen mit weiteren Begleitangeboten)

Kernbereich der vorliegenden Untersuchung bilden Wohnangebote, die von Menschen mit einer Leistung der Invalidenversicherung genutzt werden. Dies betrifft Menschen mit Behinderungen, die eine IV-Rente (IVR), eine Hilflosenentschädigung (HE), eine Ergänzungsleistung (EL) in einer Institution, eine Leistung gemäss Art. 74 IVG oder eine Wohnunterstützung im Rahmen einer beruflichen Massnahme BM erhalten. Menschen im AHV-Rentenalter sind also nicht Gegenstand der Studie.

Sowohl der Bereich des institutionellen Wohnens (Typologie A und B) wie der Bereich des privaten Wohnens (Typo-

logie C und D) sind im betrachteten Zeitraum von 2011 bis 2017 gewachsen (vgl. Tabelle T1). Die Anzahl Plätze in Institutionen mit Erwachsenen mit IV-Leistung (IVR, HE) ist zwischen 2011 und 2015 um 4,8 Prozent gestiegen (auf 24 710 Plätze), was leicht über der Bevölkerungsentwicklung im gleichen Zeitraum (4,0%) liegt.

Der Anteil Personen mit einer IV-Leistung, die ein privates Wohnangebot beanspruchten, stieg 2011–17 um 20,5 %.

Demgegenüber steigerte sich die Anzahl Personen mit einer IV-Leistung, die ein privates Wohnangebot in Anspruch nehmen, von 2011 bis 2017 um 20,5 Prozent (auf 23 780 Personen). Hinzuweisen ist dabei auf die Tatsache, dass Leistungen nach Art. 74 IVG aufgrund fehlender verknüpfbarer Individualdaten nicht berücksichtigt sind (1858 Personen im Jahr 2017). In den Jahren 2011 bis 2017 hat eine leichte Verschiebung vom institutionellen Wohnen zum privaten Wohnen mit Dienstleistungen stattgefunden. Entsprechend ist der Anteil des privaten Wohnens an der Gesamtheit der Personen mit Behinderungen mit Wohnunterstützung von 46,3 auf 50,5 Prozent angestiegen, ohne Personen mit Wohnunterstützung im Rahmen einer beruflichen Massnahme. Werden Letztere miteinbezogen, so überwiegt der Anteil von Menschen mit Wohnunterstützung im institutionellen Setting mit 51 Prozent im Jahr 2017 immer noch leicht.

Beim institutionellen Wohnen ist der Anteil der Wohnplätze mit Beschäftigung zugunsten von Plätzen ohne Beschäftigung zurückgegangen. Dabei zeigen sich deutliche regionale Unterschiede: Der Anteil Wohnplätze mit Beschäftigung schwankt zwischen 36,4 (Ostschweiz) und 50,6 Prozent (Zentralschweiz). Geschätzte 41,8 Prozent der Wohnplätze im institutionellen Bereich weisen einen höheren Autonomiegrad auf (Typ B, vgl. oben). Dieser Anteil schwankt zwi-

Wichtigste Indikatoren zum Wohnangebot für Menschen mit Behinderungen
T1

Region	Zentral-schweiz	Nordwest-schweiz	Ost-schweiz	Lateinische Schweiz	Gesamt	Quelle	Jahr
Institutionelle Wohnangebote, Typologie A und B							
Plätze in Institutionen mit Erwachsenen mit IV-Leistung (IVR, HE)	1802	8832	8175	5901	24 710	SOMED	2015
Entwicklung stationäre Wohnplätze für Menschen mit IVR/HE von 2011 bis 2015	6,4 %	6,5 %	3,3 %	3,9 %	4,8 %	SOMED	2011–15
Entwicklung ständige Wohnbevölkerung, 18–64-Jährige	3,8 %	2,9 %	3,8 %	5,4 %	4,0 %	STATPOP	2011–15
Anteil Wohnplätze mit Beschäftigung	50,6 %	44,2 %	36,4 %	46,2 %	42,6 %	SOMED	2015
Anteil Wohnplätze mit höherer Autonomie (Typ B)	58,1 %	39,4 %	45,4 %	33,4 %	41,8 %	IVSE	2018
Private Wohnangebote, Typologie C und D							
Inanspruchnahme private Wohnangebote für Personen mit IVR/HE/BM	2183	7273	5882	8432	23 780	ZAS	2017
Entwicklung private Wohnangebote für Personen mit IVR/HE von 2011 bis 2017	7,3 %	25,0 %	9,5 %	29,6 %	20,5 %	ZAS	2011–17
Anteil Personen privates Wohnen mit Wohnunterstützung an Gesamt	49,1 %	47,4 %	41,0 %	58,8 %	49,0 %	ZAS	2017
Personen mit begleitetem Wohnen Art. 74 IVG (Typ D)	219	590	749	300	1858	BSV	2016
Kantone mit ergänzenden Angeboten im ambulanten Bereich (Regelversorgung oder Pilotprojekt)	ZG, LU	BS, BL, BE	AR, GR, SG, TG	FR, GE, NE, TI, VD, VS		eigene Erhebung	2019
Quellen: Zentrale Ausgleichsstelle ZAS 2011–2017, Statistik der Bevölkerung und der Haushalte STATPOP 2011–2015, Statistik der sozialmedizinischen Institutionen SOMED 2011–2015, interkantonale Vereinbarung für Soziale Einrichtungen IVSE 2018, Bundesamt für Sozialversicherungen BSV 2016; Darstellung BFH.							

schen den Regionen ebenfalls beträchtlich von einem Drittel (lateinische Schweiz) bis zu fast drei Fünftel (Zentralschweiz). Es kann daher festgestellt werden, dass in der lateinischen Schweiz private Wohnangebote stärker verbreitet sind, hingegen innerhalb der institutionellen Wohnangebote der Autonomiegrad geringer ist als in den Deutschschweizer Regionen.

Was die Förderung von Dienstleistungen für das private Wohnen in der eigenen Wohnung betrifft, steht die Mehrheit der Kantone jedoch noch am Anfang. Einige Kantone sind dabei, auch ambulante Angebote in ihre Konzepte und die Förderung einzubeziehen, was sich teilweise schon in den gesetzlichen Grundlagen spiegelt. Diese Entwicklung scheint in jenen Kantonen besonders ausgeprägt, die in der letzten Zeit neue Gesetze beschlossen haben oder ihr Abgeltungssystem in Richtung einer Subjektfinanzierung entwickeln (BS und BL) beziehungsweise entsprechende Pilotversuche gestartet haben (BE, ZG).

Ergänzende Angebote im ambulanten Bereich bestehen in 13 von 26 Kantonen, sieben Kantone führen zudem kleinere Pilotprojekte durch (vgl. Tabelle T1; NE, LU: ausschliesslich kleinere Pilotprojekte). Allerdings ist eine kantonale Steuerung dieser Angebote und eine quantitative Erfassung von deren Nutzung in den wenigsten Kantonen umgesetzt. Daher sind die Angaben entsprechend spärlich. In vielen Kantonen der lateinischen Schweiz (5 von 7) und der Ostschweiz (4 von 8) existieren substanzielle ambulante Ergänzungsangebote. In der Nordwestschweiz kennen drei von fünf Kantonen solche Angebote, in der Zentralschweiz nur einer von sechs.

ÜBERPRÜFUNG DER KOHÄRENZ DES WOHN-ANGEBOTS Als Kriterien für die Kohärenz des Wohnangebots für Menschen mit Behinderungen gelten hier Lücken oder Überschneidungen im Angebot sowie Übergänge und Anreize zwischen verschiedenen Angeboten. Aufgrund der

Ergebnisse der vorliegenden Studie scheint die Kohärenz des Wohnangebots im institutionellen Bereich mehrheitlich gegeben zu sein. Lücken bestehen in einigen Kantonen für Menschen mit besonders starken Beeinträchtigungen und Mehrfachbehinderungen und einem entsprechend hohen Betreuungsbedarf. Ebenso mangelt es teilweise an rasch verfügbaren temporären Krisenplätzen. Die Wohnangebote scheinen sich zudem mehrheitlich eher in den Zentren und Agglomerationen zu befinden, ländliche Gebiete sind insgesamt weniger gut abgedeckt.

Im Weiteren ergeben sich aus den Gesprächen mit den Expertinnen und Experten klare Hinweise, dass – insbesondere in städtischen Gebieten – nicht genügend bezahlbare Wohnungen für Menschen mit Behinderungen, die selbständig wohnen möchten, zur Verfügung stehen. Menschen mit Behinderungen werden auf dem Wohnungsmarkt benachteiligt, weil sie oft über weniger finanzielle Mittel verfügen, aber auch aufgrund von Vorurteilen von Vermieterinnen und Vermietern sowie von Nachbarn und Nachbarinnen oder weil nicht genügend Wohnungen behindertengerecht gebaut und eingerichtet sind.

V. a. im urbanen Raum gibt es nicht genügend bezahlbaren Wohnraum für Behinderte, die selbständig wohnen möchten.

Eher unübersichtlich und teilweise ungenügend abgestimmt präsentiert sich die Situation bei den ambulanten Dienstleistungen für das private Wohnen. Hier sind verschiedene Finanzierungsträger aktiv: die Invalidenversicherung IV mit Angeboten des begleiteten Wohnens nach Art. 74 IVG und dem Assistenzbeitrag sowie im Rahmen von beruflichen Massnahmen der IV, aber ebenso Kantone, die teilweise ambulante Angebote für Menschen mit Behinderungen finanzieren.

Aus den bestehenden Angeboten scheinen sich insofern Anreize zum Verbleib in einem institutionellen Setting beziehungsweise zum Eintritt in eine Institution zu ergeben, als derartige Angebote vorhanden sind und deren Finanzierung klar geregelt ist. Das private Wohnen mit Dienstleistungen muss von den Personen mit Behinderungen und deren Umfeld selbst organisiert werden. Die entsprechenden Angebote und deren Finanzierung sind weniger übersichtlich, zudem ist die Sicherheit in einem institutionellen Kontext grösser. Zudem fehlt es in den meisten Kantonen beim Übergang vom institutionellen zum privaten Wohnen an unabhängigen Beratungsstellen. Es bleibt deshalb insgesamt meist nur ein sehr begrenzter Spielraum für selbstbestimmte Entscheidungen über die Form des Wohnens.

ANALYSE DER FINANZIERUNGSMODELLE Grundsätzlich finden sich in allen Kantonen die gleichen Finanzierungsträger, aber in unterschiedlichen Kombinationen und Ausprägungen. Die Wohnangebote im institutionellen Bereich werden hauptsächlich durch die Kantone finanziert, jeweils ergänzt durch einen Eigenanteil der Bewohnerinnen und Bewohner. Diese bezahlen die an sie verrechneten Steuern über ihre IV-Rente, allfällige weitere Einkommen und mittels Hilflosenentschädigung (HE) und gegebenenfalls Ergänzungsleistung (EL) sowie – in den sehr seltenen Fällen, wenn diese nicht ausreichen – durch weitere Quellen (Gemeinden, Private).

In dreizehn Kantonen werden die Institutionen leistungsorientiert abgestuft unterstützt, auf der Basis des Bemessungsinstruments Individueller Betreuungsbedarf IBB (subjektorientierte Objektfinanzierung). Hier wird in der Regel von Normkosten ausgegangen. Somit gilt das Prinzip des gleichen Preises für gleiche Leistungen. Die Erfahrungen in der Praxis zeigen, dass es im Rahmen von IBB teilweise schwierig ist, den Aufwand für Personen mit besonders grossem Unterstützungsbedarf adäquat abzubilden.

In jenen elf Kantonen, in denen noch eine reine (pauschale) Objektfinanzierung betrieben wird, sind die Beiträge der Kantone nicht leistungsorientiert. Die Abgeltungen der Institutionen sind weitgehend historisch gewachsen, und in der Folge davon besteht eine Ungleichbehandlung der Leistungserbringer in Bezug auf die Finanzierung durch den Kanton: Gleiche Leistungen werden vom Kanton zu unterschiedlichen Preisen abgegolten. In sechs dieser elf Kantone

ist in den nächsten Jahren jedoch eine Änderung des Finanzierungsmodells in Richtung einer subjektorientierten Finanzierung geplant.

Aktuell kennen nur die Kantone Basel-Stadt und -Landschaft die Subjektfinanzierung aller Wohnangebote für Menschen mit Behinderung.

In den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft, in denen eine Umstellung auf die reine Subjektfinanzierung erfolgt ist, werden nicht nur die Institutionen mit Wohnangeboten für Menschen mit Behinderungen gleichbehandelt, sondern auch die übrigen Anbieter, die potenziell als Leistungserbringer auftreten können. In den Kantonen Bern und Zug laufen aktuell Pilotversuche mit Subjektfinanzierungssystemen («Berner Modell» bzw. «InBeZug»). Diese Finanzierungsform entspricht – im Sinn von Selbstverantwortung und Wahlmöglichkeiten – den Grundsätzen der UN-Behindertenrechtskonvention. Sie wird im Moment von den Akteuren breit und kontrovers diskutiert.

Im privaten Wohnen stellen die Benutzer und Benutzerinnen selbst die Hauptfinanzierungsträger dar. Hierzu stehen ihnen die IV-Rente, eine gegenüber dem institutionellen Wohnen erhöhte HE und ergänzend auch die EL sowie gegebenenfalls ein Assistenzbeitrag der IV zur Verfügung. Zudem werden Leistungen von privaten Organisationen im Rahmen des begleiteten Wohnens nach Art. 74 IVG durch die IV finanziert. In einem je nach Kanton unterschiedlichen Ausmass werden zusätzlich spezifische ambulante Angebote unterstützt und damit vergünstigt. Die verschiedenen Instrumente sind historisch gewachsen und nicht durchgängig aufeinander abgestimmt.

EMPFEHLUNGEN Die Autorinnen und Autoren leiten auf Basis der ausgewerteten Quellen Empfehlungen zur Diversifizierung der Angebote und zur Feststellung von Best Practice aus laufenden Pilotprojekten ab. Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) sowie das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB) sollten die Einführung der Subjektfinanzierung weiterhin aktiv verfolgen. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) in Zusammenarbeit mit den Kantonen und der SODK könnte in Zukunft das private Wohnen mit ambulanten Dienstleistungen genauer beobachten und gegebenenfalls die Zuständigkeiten neu klären. Empfohlen wird zudem die Weiterführung einer verlässlichen Datengrundlage zu den institutionellen Wohnangeboten, die Durchführung einer Analyse zu den Finanzflüssen sowie eine Anpassung der Begrifflichkeiten im Bereich Wohnen von Menschen mit Behinderungen, die sich an der UN-Behindertenrechtskonvention orientiert. ■

LITERATUR

Fritschi, Tobias; von Bergen, Matthias; Müller, Franziska; Ostrowski, Gaspard; Kraus, Simonina; Luchsinger, Larissa (2019): *Bestandsaufnahme des Wohnangebots für Menschen mit Behinderungen*; [Bern: BSV]. Beiträge zur sozialen Sicherheit; Forschungsbericht Nr. 7/19: www.bsv.admin.ch > Publikationen & Service > Forschungspublikationen.



Tobias Fritschi

Dr. rer. pol., Prof. FH, Dozent und Projektleiter, Berner Fachhochschule, Departement Soziale Arbeit. tobias.fritschi@bfh.ch



Matthias von Bergen

Lic. phil. hist., Prof. FH, Dozent und Projektleiter, Berner Fachhochschule, Departement Soziale Arbeit. matthias.vonbergen@bfh.ch



Franziska Müller

Lic. rer. soc., Bereichsleiterin, Interface – Politikstudien Forschung Beratung. mueller@interface-pol.ch

INVALIDENVERSICHERUNG

Selber entscheiden, wie und wo man wohnen möchte

Andreas Rieder,
Giulia Brogini; Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen

Wie können Wohnangebote für Menschen mit Behinderungen flexibilisiert werden? Welche Unterstützung brauchen sie? Wie können innovative Technologien dabei unterstützen und wie kann das Wohnen finanziert werden? Diese Fragen wurden am Internationalen Tag der Menschen mit Behinderungen im vergangenen Dezember in Bern diskutiert.

In der Schweiz leben rund 1,8 Mio. Menschen mit Behinderungen. Nicht alle haben die Möglichkeit, über ihre Wohnsituation selbst zu entscheiden. Rund 30 000 Menschen sind etwa auf intensive Unterstützung angewiesen und leben in einem institutionellen Setting. Dazu gehören Institutionen, die Wohnplätze für Menschen mit einer IV-Leistung anbieten, und solche, in denen Personen ohne IV-Leistung wohnen. Das Angebot an Heimen, begleiteten Wohnsituationen und autonom genutzten, behindertengerechten Wohnungen ist vielfältig. Behörden und Branchenverbände sind derzeit daran, das Angebot noch stärker zu individualisieren und zu flexibilisieren. Um die Autonomie und damit die Lebensqualität zu fördern, braucht es jedoch auch eine bessere Zugänglichkeit bzw. Öffnung von Dienstleistungen und Produkten für Menschen mit Behinderungen. Gleichzeitig

muss die gesamte Gesellschaft noch stärker sensibilisiert werden.

ERSTE ZWISCHENBILANZ Bund und Kantone hatten sich Ende 2017 im Rahmen des Nationalen Dialogs Sozialpolitik auf das gemeinsame Mehrjahresprogramm Selbstbestimmtes Leben geeinigt. 2018 bis 2019 lag der Schwerpunkt auf der Bestandsaufnahme, der Eruiierung des Handlungsbedarfs, der Identifizierung von Good Practice sowie der Erarbeitung von Grundlagen zur Weiterentwicklung der Behindertenpolitik.

Fünf Handlungsfelder des selbstbestimmten Lebens wurden ermittelt:

- Freie Wahl des Wohnortes und der Wohnform
- Selbstbestimmung bei der Wahl der Tagesstruktur

- Flexibilität und Individualisierung von spezifischen Unterstützungsangeboten
- Öffnung von allgemeinen Dienstleistungen und Einrichtungen
- Mitwirkung bei Entscheidungen von Behörden und Institutionen

Zwei Jahre nach Programmstart lässt sich feststellen, dass selbstbestimmtes Leben zwar über die zuständigen Fachstellen und Gremien der Gleichstellung hinaus bekannt geworden ist und zunehmend an Bedeutung und Stosskraft gewinnt. Dennoch ist das Thema sowohl in der Beurteilung der zuständigen Gremien wie der Arbeitsgruppe Behindertenpolitik von Bund und Kantonen noch zu wenig greifbar. Es braucht noch weitere Aufbauarbeiten.

Die Fachtagung vom 3. Dezember 2019, die durch das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB), das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) und die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) getragen wurde, bot Gelegenheit, Wohnen als erstes Handlungsfeld des Schwerpunktprogramms in einem breiteren Kontext zu betrachten und sich einen Überblick über die aktuelle Situation zu verschaffen.

DIVERSIFIZIERUNG UND ÖFFNUNG Die Schweiz trat vor fünf Jahren der UNO-Behindertenrechtskonvention (UN BRK; SR 0.109) bei. Artikel 19 der Konvention betont die «unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gesellschaft» und besagt, dass die Vertragsstaaten «[...] das gleiche Recht aller Menschen mit Behinderungen, mit gleichen Wahlmöglichkeiten wie andere Menschen in der Gemeinschaft zu leben [...]» anerkennen. Der Anspruch auf Autonomie und Einbezug in die Gesellschaft wirkt sich somit unmittelbar auf das Leben im Alltag aus, zum Beispiel auf die Wahl des Aufenthaltsorts, auf den Entscheid über den Wohnort, die Wohnform, die Wohnpartner. Weiter besteht auch das Recht auf Zugang zu gemeindenahen Unterstützungsdiensten: Die Menschen mit Behinderungen sollen einen gleichberechtigten Zugang haben zu allen Dienstleistungen und Einrichtungen, die für die Allgemeinheit bestimmt sind.

Der Anspruch der Behindertenrechtskonvention hin zur Diversifizierung und Öffnung der Angebote wird von den Behindertenorganisationen, den meisten Kantonen und vie-

len Branchenverbänden mitgetragen und unterstützt – dies hat die Veranstaltung eindrücklich gezeigt. Selbstbestimmung, Wahlmöglichkeiten und Teilhabe an allen Lebensbereichen scheinen zumindest als Prinzipien inzwischen fest verankert zu sein.

FEHLENDER KÖNIGSWEG In den Inputreferaten und den Voten der Teilnehmenden zeigte sich, dass es für die Kantone weder bei der Finanzierung noch bei der Konkretisierung der allgemeinen Grundsätze, welche die Schweiz mit der Übernahme der Behindertenrechtskonvention anerkannt hat, einen Königsweg gibt. Die Instrumente sind vielfältig und reichen von Rahmengesetzen über Regelungen auf Verordnungsstufe bis hin zu Wirkungsprogrammen oder Aktionsplänen, wie Mario Fehr, Zürcher Regierungsrat und Vorstandsmitglied der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) erläuterte.

Gaby Szöllösy, Generalsekretärin der SODK, wies weiter darauf hin, dass mit dem demografischen Wandel immer mehr Menschen in der Schweiz leben würden, die das AHV-Rententalter erreichen bzw. schon erreicht haben – und weiterhin Bedarf nach Unterstützungsleistungen haben. Folglich müssten die Wohnangebote, die von kantonalen Behörden finanziell unterstützt werden, künftig nicht mehr nur nach Alterskriterien, sondern nach Unterstützungsbedarf geplant und organisiert werden – was längerfristig wohl die Frage nach einem neuen Finanzierungsmechanismus auf den Plan rufen würde.

Die praktischen Beispiele zum selbstbestimmten Wohnen wurden aus den Kantonen Basel-Stadt und der Waadt von Barbara Egli von der Behindertenhilfe Basel-Stadt und von Sylvie Thorens von Pro Infirmis Waadt vorgestellt. Ein zentraler Punkt betraf dabei die Ermittlung des individuellen Unterstützungsbedarfs von Menschen mit Behinderungen. Zahlreiche Kantone kennen diese bereits heute; sie wirkt sich direkt auf die Leistungen der kantonalen Instanzen aus. Mit der fortschreitenden Einführung der individuellen Bedarfsabklärung, die eine Feinsteuerung der Beitragsleistungen ermöglicht, dürften die Kantone künftig vermehrt von der Objekt- zur Subjektfinanzierung übergehen.

Patrick Fassbind von der KESB Basel-Stadt stellte anschaulich dar, dass sich auch im Erwachsenenschutz immer mehr individuelle, massgeschneiderte Lösungen anbieten. Das Ins-

trument der umfassenden Beistandschaft, bei der die betroffene Person formell nicht mehr handlungsfähig ist, betrifft Angelegenheiten der Personensorge, der Vermögenssorge oder des Rechtsverkehrs und entsprechend ist der Grad der Selbstbestimmung – auch beim Wohnen – sehr eingeschränkt. Gerade beim Wohnen gebe es aber Situationen, in denen eine differenzierte Abwägung erforderlich sei. Oft seien es Entscheide, die den Kern der Menschenwürde betreffen, etwa im Falle von vereinsamten älteren Menschen mit Demenz oder psychischen Behinderungen.

In den sechs Workshops wurden die Themen Bestandsaufnahme zu Wohnangeboten und Finanzierungsmechanismen, Förderung der Autonomie und Verbesserung der Lebensqualität diskutiert. Zu jedem Thema wurden zwei unterschiedliche Perspektiven/Positionen vermittelt. Somit konnten die Anliegen und Interessen verschiedener Zielgruppen, die behördliche Sicht, wissenschaftliche Erkenntnisse, Anliegen von Behindertenorganisationen bzw. von Verbänden und auch von Menschen mit Behinderungen diskursiv in Beziehung zueinander gebracht werden.

ANPASSUNG AN INDIVIDUELLE BEDÜRFNISSE Die anschliessende Podiumsdiskussion mit Maryse Aebischer (Sozialvorsorgeamt Freiburg), Peter Saxenhofer (INSOS Schweiz) und Matyas Sagi-Kiss (Bezirksrat Zürich und Selbstvertreter) zeigte: Selbstbestimmtes Wohnen gelingt dann, wenn Dienstleister ihre Unterstützungsangebote direkt an den individuellen Bedürfnissen der Menschen ausrichten – dies sei nur mit einer gewissen Wahlmöglichkeit, mit der Aussicht auf Finanzierung und in der Zusammenarbeit mit den betroffenen Partnern möglich.

Diesen Schluss nahm Andreas Rieder vom EBGB auf, als er resümierte, dass in den letzten Jahren doch einige Bewegung in die Behindertenpolitik gekommen sei: Neue Finanzierungsmodelle wie die Subjektfinanzierung würden derzeit von den Akteuren mit grosser Aufmerksamkeit beobachtet und diskutiert. Ähnliches ergebe sich auch bei den ambulanten Dienstleistungen für das private Wohnen: Das Angebot sei in den letzten Jahren flexibler und vielfältiger geworden. Es existierten zwar weiterhin klassische Heimstrukturen, aber viele Institutionen hätten ihr Angebot zunehmend in Richtung dezentrale, wohnungsartige, in Wohnsiedlungen eingebettete Strukturen weiterentwickelt. Ebenso gebe es

starke Bemühungen, den Übergang zwischen institutionellem und privatem Wohnen zu verbessern. In Bezug auf die Finanzierungsmodalitäten ergebe sich ein zunehmender Bedarf nach Klärung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten zwischen den verschiedenen Akteuren. Die fünf Handlungsfelder des selbstbestimmten Lebens befänden sich generell noch im Aufbau und bedürften weiterer systematischer Vertiefung. Aufgrund der eingeschlagenen Richtung im Bereich des selbstbestimmten Wohnens gelte es, weitere Erfahrungen zu sammeln und diese Ansätze zu optimieren. Dank der Einführung der Subjektfinanzierung in einzelnen Kantonen könnten empirische Resultate zu diesem zukunftsweisenden Finanzierungsmodell auch in den interkantonalen Gremien frühzeitig ausgetauscht und geprüft werden.

Konkreter Handlungsbedarf im Rahmen des Schwerpunktprogramms Selbstbestimmtes Leben besteht in den kommenden zwei Jahren insbesondere bei der weiteren Öffnung von allgemeinen Dienstleitungen für alle sowie bei der Mitwirkung von Menschen mit Behinderungen bei Entscheidungen von Behörden und Institutionen. Die nächste Fachtagung von EBGB, BSV und SODK zum internationalen Tag von Menschen mit Behinderungen vom 3. Dezember 2020 wird denn auch dem Thema der Mitwirkung und der Teilhabe gewidmet sein.

Die während der Tagung entstandenen Karikaturen, einige fotografische Stimmungsbilder, das ausführliche Programm, die Kernaussagen aus den Workshops sowie die Präsentationen der meisten Referentinnen und Referenten sind auf der Webseite des EBGB unter www.edi.admin.ch > EBGB > Themen der Gleichstellung > Selbstbestimmtes Leben abrufbar. ■



Andreas Rieder

Dr. iur., Leiter Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB).
andreas.rieder@gs-edi.admin.ch



Giulia Brogini

Dr. phil., Leiterin Geschäftsstelle Behindertenpolitik Bund und Kantone, Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB).
giulia.brogini@gs-edi.admin.ch

VORSORGE

Selbstständige in der AHV

Ann Barbara Bauer, Bundesamt für Sozialversicherungen

Selbstständige bezahlen für die gleich hohe AHV-Rente weniger Beiträge als Arbeitnehmende. Diese Ungleichbehandlung sorgt bereits seit Jahren für Diskussionen. Schon mehrmals – zuletzt in der 2017 gescheiterten Reform Altersvorsorge 2020 – wurde vorgeschlagen, die Beitragssätze von Selbstständigen anzupassen, bisher aber ohne Erfolg.

Durch ihre Ausgestaltung kennt die auf dem Umlageverfahren beruhende AHV verschiedene Formen der Umverteilung. Die wichtigste, weil zentraler Wirkmechanismus der Versicherung, ist die Umverteilung zwischen den Generationen. Da diese im Geist der intergenerationellen Solidarität erfolgt, wird auch von Umlagesolidarität als dem Grundprinzip der AHV gesprochen. Es gibt aber auch Formen der Umverteilung innerhalb derselben Generation, z. B. infolge der Einkommenssolidarität von Reich zu Arm oder durch das Splitting zwischen den Ehepartnern. Aber wie steht es mit den tieferen Beitragssätzen für die Selbstständigen? Stellen diese eine zusätzliche Form der Solidarität in der AHV dar? Der vorliegende Artikel soll diese Frage klären. Der erste Abschnitt vermittelt eine Übersicht über die Gruppe der Selbstständigen (im Fachjargon auch Selbstständigerwer-

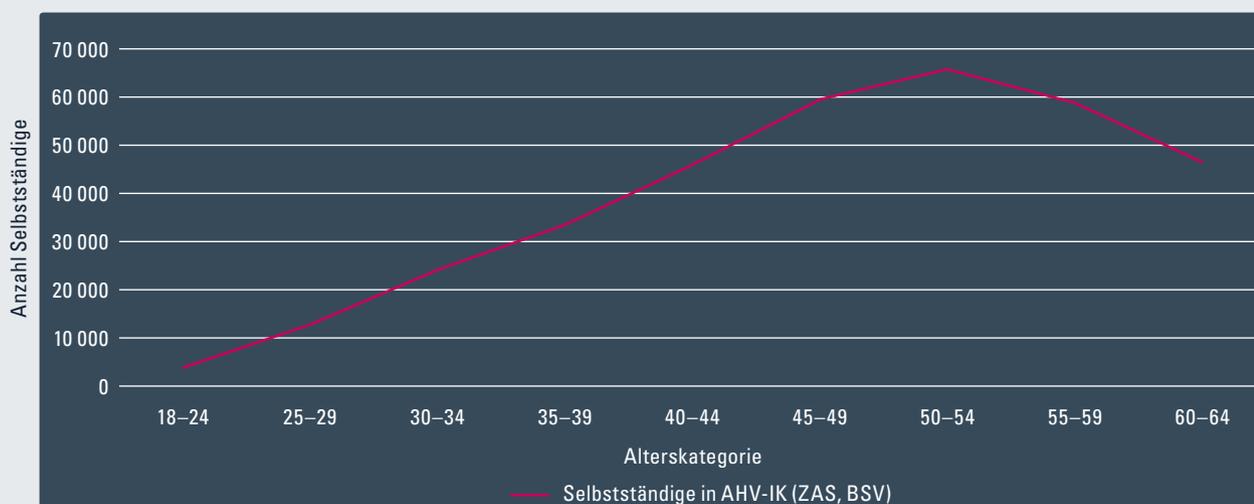
bende genannt) in der Schweiz, der zweite legt dar, welche Unterschiede es zwischen Selbstständigen und Arbeitnehmenden auf gesetzlicher Ebene gibt und wie das heutige System funktioniert. In einer Modellrechnung anhand zweier Indikatoren quantifizieren wir schliesslich im dritten und vierten Abschnitt, wie die unterschiedlichen Beitragssätze die Solidarität beeinflussen.

SELBSTSTÄNDIGE IN DER SCHWEIZ Die Anzahl der Selbstständigen in der Schweiz lässt sich mit zwei unterschiedlichen Quellen beziffern:

- Gemäss AHV-Einkommensdaten (Individuelle Konten IK, s. Kasten) waren 2014 rund 300 000 Personen selbstständige Beitragszahler der AHV (vgl. Grafik **G1**). Zusätzlich leisteten rund 50 000 Personen als selbstständige Landwirte

Anzahl Selbstständige nach Alterskategorie

G1



Bemerkung: Durch die dynamische Anpassung der AHV-IV vergeht einige Zeit, bis die Register vollständig aufgefüllt sind (2014).

Quelle: AHV-IV Daten der ZAS, 2014.

AHV-Beiträge. 40 Prozent der Selbstständigen und 50 Prozent der Landwirte hatten zusätzlich ein Einkommen aus unselbstständiger Erwerbstätigkeit. Dieses Einkommen war bei rund einem Viertel der Personen höher als das aus selbstständiger Erwerbstätigkeit. Insgesamt entsprachen die von Selbstständigen bezahlten Beiträge rund 5–6 Prozent der Gesamtbeiträge. Verglichen mit den 92 Prozent, die von Arbeitnehmenden stammten, ist das relativ gering. Die restlichen Beiträge entfielen auf die Nichterwerbstätigen und die nichtrentenbildenden Einkommen.

- In anderen Statistiken, die die Sicht des Arbeitsmarktes einnehmen, sehen die Zahlen etwas anders aus. Das Bundesamt für Statistik BFS (2018) wies 2017 rund 594 000 Selbstständige aus. Aber während das BFS Selbstständige, die im eigenen Betrieb (AG oder GmbH) angestellt sind, als Selbstständige klassifiziert, zahlen diese Personen AHV-Beiträge als Arbeitnehmende, da sie angestellt sind, weshalb sie in den Individuellen Konten der AHV als Arbeitnehmende erfasst sind. Aber selbst wenn Angestellte im eigenen Betrieb unberücksichtigt bleiben, sind die Selbstständigen der AHV-IV und diejenigen der SAKE-Daten des BFS nicht deckungsgleich, da die zugrunde liegen-

den Definitionen unterschiedlich sind: die Population z. B. wird in der SAKE auf die ständige Wohnbevölkerung beschränkt, in den IK hingegen nicht, oder der Betrachtungszeitraum entspricht in der SAKE der Woche vor der Erhebung, während sich die IK auf das Kalenderjahr bezieht.

Auf dem Individuellen Konto (IK) werden jährlich die beitragspflichtigen Einkommen, die Beitragszeiten und die Betreuungsgutschriften aufgezeichnet. Das IK bildet die Grundlage für die spätere Berechnung einer Alters-, Hinterlassenen- oder Invalidenrente. Fehlende Beitragsjahre (Beitragslücken) führen in der Regel zu einer lebenslangen Kürzung der Versicherungsleistungen.

Quelle: www.ahv-iv.ch

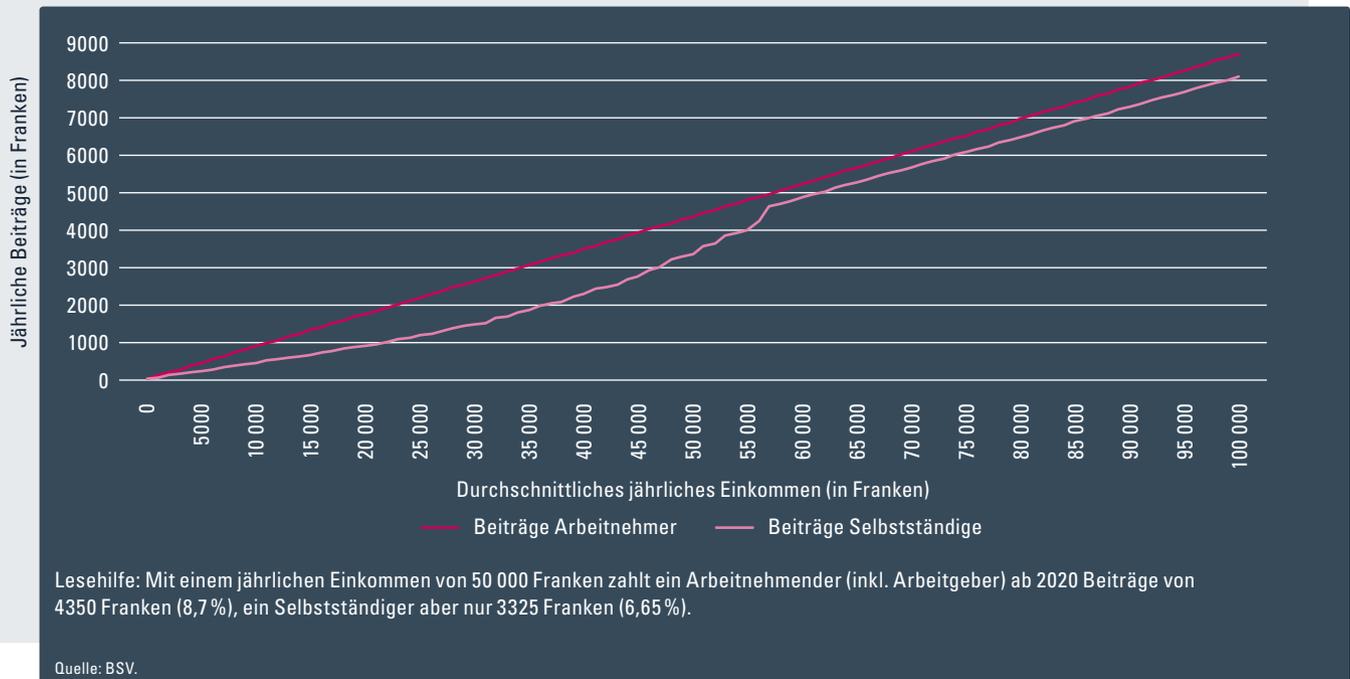
GESETZLICHE UNTERSCHIEDE ZWISCHEN ARBEITNEHMENDEN UND SELBSTSTÄNDIGEN

Die Altersvorsorge kennt drei Hauptunterschiede zwischen Arbeitnehmenden und Selbstständigen.

- Erstens gibt es seit der Einführung der AHV 1948 für Selbstständige eine degressive Beitragsskala für tiefere Einkommen. Während ab 1. Januar 2020 8,7 Prozent Beiträge auf das Einkommen von Arbeitnehmenden erhoben wer-

Jährliche Beiträge nach durchschnittlichem jährlichem Einkommen für Selbstständige und Arbeitnehmende (Beitragssätze ab 1.1.2020)

G2



den, und zwar je zur Hälfte zulasten des Arbeitnehmenden und des Arbeitgebers (im Folgenden beziehen wir uns immer auf Arbeitnehmerbeitrag inkl. Arbeitgeberbeitrag) und unabhängig von dessen Höhe, wird bei Selbstständigen mit einem Einkommen unter 56 900 Franken ein Beitragssatz zwischen 4,35 und 8,1 Prozent angewendet. Das bei der Einführung angeführte Argument war, dass Selbstständige mit tiefen Einkommen (z. B. Kleinstunternehmer) kaum in der Lage sind, einen Beitrag in der Höhe aufzubringen, wie ihn Arbeitnehmende mit demselben Einkommen gemeinsam mit ihrem Arbeitgeber aufbringen.

- Zweitens liegt auch der maximale Beitragssatz, den Selbstständige abgeben (ab einem Einkommen von 56 900 Franken), 0,6 Prozentpunkte unter dem von Arbeitnehmenden (d. h. 8,1%) (Gerber et al. 1997). Dieses Konstrukt wurde im Rahmen der 7. AHV-Reform 1969 eingeführt. Seither hat der Bundesrat mehrmals eine Anpassung der Beitragssätze von Selbstständigen vorgeschlagen: insbesondere im Rahmen der 9. und 10. AHV-Revision, im ersten Anlauf der 11. AHV-Reform und in der Vorlage für die Reform 2020.

Bei einer Anhebung des Beitragssatzes für Selbstständige auf das Niveau des Beitragssatzes für Arbeitnehmende würden zusätzliche Beiträge im Umfang von 260 Mio. Franken (2014) anfallen.

Die Grafik G2 zeigt die jährlichen Beiträge von durchschnittlichen Einkommen bis 100 000 Franken und verdeutlicht dabei die Unterschiede zwischen Arbeitnehmenden (d. h. Arbeitnehmer- inkl. Arbeitgeberbeiträge) und Selbstständigen (d. h. nur Beiträge als Selbstständige). Personen, die ein Einkommen als Selbstständige und als Arbeitnehmende haben, kann man sich als zwischen den Kurven der beiden Reinformen liegend vorstellen. Die grössten absoluten Differenzen zwischen Arbeitnehmenden und Selbstständigen befinden sich wegen der degressiven Skala zwischen einem jährlichen Einkommen von 25 000 und 45 000 Franken und bei hohen Einkommen ab 160 000 Franken.

- Drittens gilt das BVG-Obligatorium für Selbstständige nach wie vor nicht. Diese können sich jedoch freiwillig einer beruflichen Vorsorgeeinrichtung anschliessen. Dies führt dazu, dass nur 45 Prozent der Selbstständigen bei ei-

ner Pensionskasse versichert sind, während dies bei rund 91 Prozent der Arbeitnehmenden der Fall ist (BFS, 2018). Allerdings ist zu berücksichtigen, dass Selbstständige zusätzliche Möglichkeiten haben, das AHV-pflichtige Einkommen zu reduzieren, z. B. durch Einkäufe in die zweite oder dritte Säule. Die gesamtheitliche Vorsorgesituation von Selbstständigen wird derzeit in zwei vom Bundesamt für Sozialversicherungen in Auftrag gegebene Studien untersucht, deren Ergebnisse im Laufe des Jahres erwartet werden. Deshalb geht der vorliegende Artikel nicht näher auf dieses Thema ein.

Während es bei den Beitragssätzen Unterschiede zwischen Arbeitnehmenden und Selbstständigen gibt, wird bei der Berechnung der Renten gleich vorgegangen. Diese erfolgt nach der Rentenformel und ist abhängig vom durchschnittlichen jährlichen Einkommen (Revenu Annuel Moyen, RAM), der Anzahl Beitragsjahre sowie den Betreuungs- und Erziehungsgutschriften, aber unabhängig davon, ob das Einkommen aus selbstständiger oder unselbstständiger Tätigkeit stammt. Für das gleiche RAM erhalten Selbstständige und Arbeitnehmende eine gleich hohe Rente. Durch zwei Rentenkicks (BSV 2019, S. 37) sind tiefere Einkommen stärker rentenbildend als höhere, zudem ist die Rente gegen oben begrenzt. Die Minimalrente entspricht monatlich 1185 Franken, die Maximalrente der zweifachen Minimalrente, also 2370 Franken (2020). Die Maximalrente von 2370 Franken erhalten Personen ab einem RAM von 85 320 Franken. Für Ehepaare wird die Rente gegen oben plafoniert, sie erhalten maximal die 1,5-fache Maximalrente, also 3555 Franken monatlich.

SIMULATION EINER INDIVIDUELLEN RECHNUNG OHNE UMLAGESOLIDARITÄT Im aktuellen System zahlt die heutige Bevölkerung im Erwerbsalter die AHV-Renten der heutigen Rentner. Diese sogenannte Umlagesolidarität wird ergänzt durch eine Einkommenssolidarität. Da die Rente nach oben begrenzt ist, zahlen höhere Einkommen zwar proportional ein, diese Anteile sind jedoch nicht mehr rentenbildend. Würde die jährliche AHV-Rente proportional zum RAM verlaufen (vgl. Schnegg 2016), würde die Einkommenssolidarität wegfallen. Zur Beantwortung der zentralen Fragestellung dieses Artikels verwenden wir ein Modell, das auf die Umlagesolidarität verzichtet, um eine sogenannte indivi-

duelle Rechnung zu simulieren. Darin werden die im Laufe des Erwerbslebens einbezahlten Beiträge den Rentenzahlungen gegenübergestellt, die eine Person im Durchschnitt im Laufe des Rentenalters erhält. Dieses Modell, das in seiner Grundidee einem Kapitaldeckungsverfahren entspricht, ermöglicht es, eine allfällige Solidarität zwischen Arbeitnehmenden und Selbstständigen zu veranschaulichen.

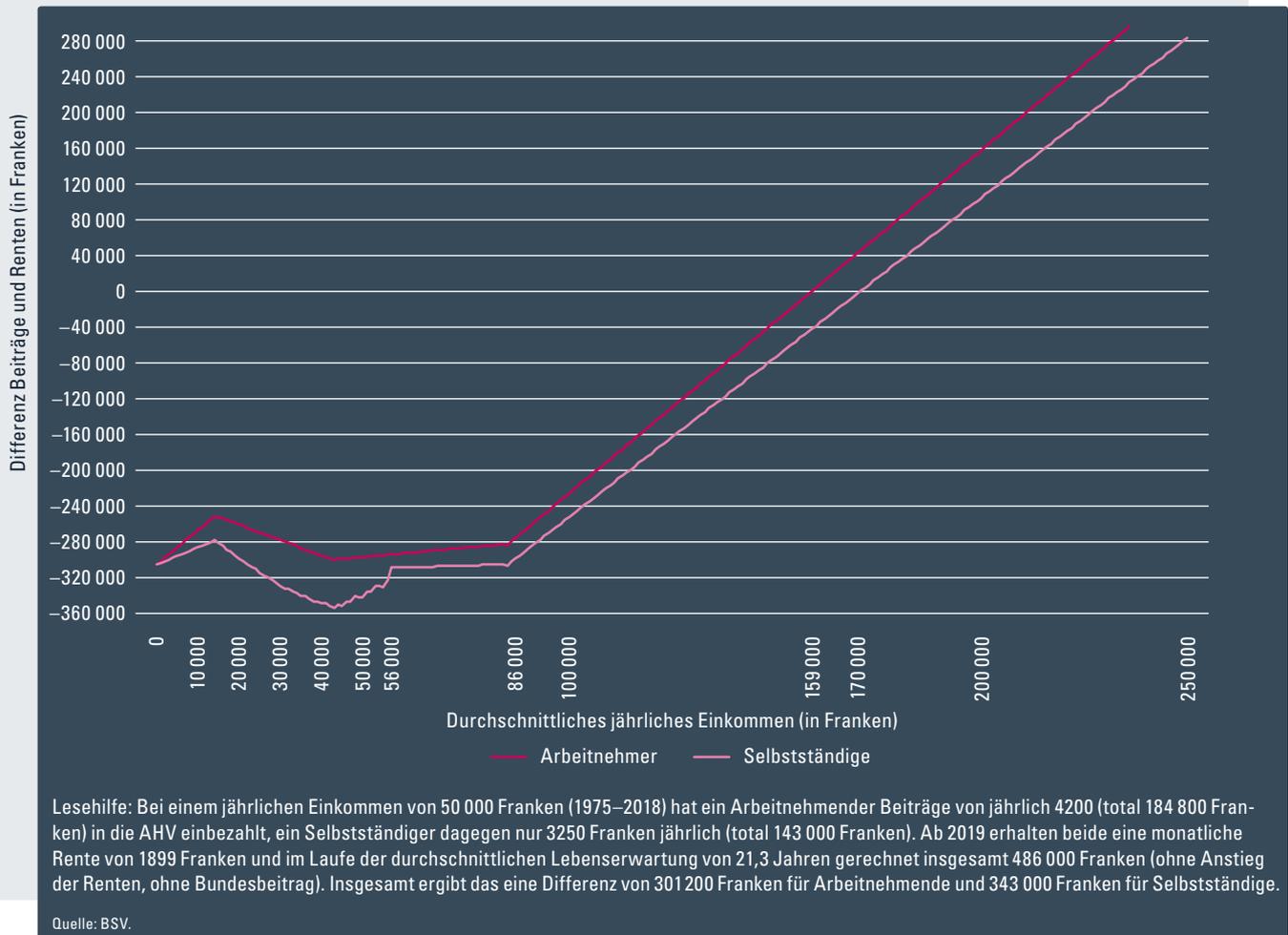
Dabei gehen wir von einer fiktiven Person aus, die 2019 in Rente geht und 44 Jahre lang Beiträge bezahlt hat (1975–2018). Über diese 44 Jahre hat sie ein durchschnittliches Einkommen von 100 000 Franken erzielt, auf das die entsprechenden Beiträge erhoben wurden. Bis 2019 waren die Beitragssätze noch um 0,3 Prozentpunkte tiefer als im laufenden Jahr 2020 (8,4% für Arbeitnehmende inkl. Arbeitgeberbeitrag und 7,8% für Selbstständige). Das durchschnittliche Einkommen von 100 000 Franken kann jährlich erzielt worden sein oder sich dem Lohnindex über diese 44 Jahre angepasst haben. Ab 2019 erhält diese Person über 21,3 Jahre (durchschnittliche Lebenserwartung mit 65 gemäss BFS 2018) eine Rente. Die fiktive Person ist entweder ledig oder hat einen Ehepartner mit demselben Einkommen, ist angestellt oder selbstständig.

Für diese fiktive Person berechnen wir jeweils die lebenslangen Beiträge und die lebenslangen Renten für Arbeitnehmende und Selbstständige. Die lebenslangen Beiträge entsprechen dem jährlichen Beitrag \times 44 (hier: 8400 Fr. \times 44 für Arbeitnehmende (inkl. Anteil Arbeitgeber) und 7800 Fr. \times 44 für Selbstständige), die lebenslangen Renten entsprechen der jährlichen Maximalrente \times Lebenserwartung. Die Renten sind für Arbeitnehmende und Selbstständige gleich hoch. Für die individuelle Rechnung werden die lebenslangen Renten von den lebenslangen Beiträgen abgezogen (vgl. Grafik 63), woraus sich bis zu einem bestimmten Einkommen ein negativer Wert ergibt.

Der tiefste Wert liegt bei einem durchschnittlichen Einkommen von 43 000 Franken für Selbstständige, die absolute Differenz zwischen Beiträgen und Renten im Vergleich zu den Arbeitnehmenden liegt in diesen Bereichen bei rund 50 000 Franken. Besonders klein ist der Unterschied zwischen Selbstständigen und Arbeitnehmenden ab einem durchschnittlichen Einkommen von 56 900 Franken, da ab diesem Einkommen die Beitragssätze für Selbstständige auf das Maximum von 7,8 Prozent steigen.

Jährliche Beiträge (1975–2018) minus Renten nach durchschnittlichem Einkommen für nicht verheiratete Selbstständige und Arbeitnehmende (Szenario R1-B1)

G3



SIMULATION VON VERSICHERUNGSKARRIEREN Da die Renten normalerweise alle zwei Jahre angepasst werden und der Bund einen Teil der Rentenzahlungen mitfinanziert, wird in Tabelle T1, neben den Renten (R1) und Beiträgen (B1) ohne Anpassungen, eine rentenseitige (R2) und eine beitragsseitige (B2) Anpassung vorgenommen:

- **R1 (Basis):** Die Renten bleiben auf dem heutigen Niveau von monatlich 2370 Franken Maximalrente über durchschnittlich 21,3 Jahre.
- **R2:** Alle zwei Jahre erfolgt eine Anpassung der Renten nach dem Mischindex BSV (Version 7.6.2019) aufgrund der Erwartungen für Lohn- und Preisentwicklung.

- **B1 (Basis):** Berücksichtigt werden nur die Beiträge auf dem Einkommen über 44 Jahre.
- **B2:** Heute trägt der Bund 26,3 Prozent aus Steuern (Bundesbeitrag, MWST, Spielbanken) zu den Renten bei. Diese werden mitberücksichtigt, indem die geleisteten Beiträge um 26,3 Prozent der Renten erhöht werden. Diese Berechnung dient einer Abschätzung der verschiedenen Szenarien. Sie ist eine Vereinfachung, denn verschiedene Elemente aus dem Steuersystem (z. B. Progression) werden nicht berücksichtigt.

Break-even-Einkommen nach verschiedenen Szenarien

			1	2	3	4	5	6
			Summe der Renten bei durchschnittlicher Lebenserwartung mit 65 (21, 34 Jahre)	Summe der Beiträge über 44 Jahre	Bundesanteil (26,6% der Renten)	Beiträge minus Renten (2) + (3) minus (1)	Indikator 1: Anzahl Rentenjahre für geleistete Beiträge	Indikator 2: Break-even-Einkommen
Einzel- personen durchschn. jährliches Einkommen Fr. 100 000	R1-B1: Renten- höhe 2019	Arbeitnehmende	606 916	369 600		-237 316	13	164 209
		Selbstständige	606 916	343 200		-263 716	12	176 840
	R2-B1: Anpas- sung Rentenhöhe Mischindex	Arbeitnehmende	686 040	369 600		-316 440	12	185 617
		Selbstständige	686 040	343 200		-342 840	11	199 895
	R1-B2: Inkl. Bun- desanteil 26,3 %	Arbeitnehmende	606 916	369 600	159 619	-77 697	19	121 022
		Selbstständige	606 916	343 200	159 619	-104 097	18	130 331
R2-B2: Rentenhöhe und Bundesanteil	Arbeitnehmende	686 040	369 600	180 429	-136 011	17	136 800	
	Selbstständige	686 040	343 200	180 429	-162 411	16	147 323	
Ehepaar durchschn. jährliches Einkommen 2 × Fr. 100 000	R1-B1: Renten- höhe 2019	Arbeitnehmende	910 374	739 200		-171 174	17	123 157
		Selbstständige	910 374	686 400		-223 974	16	132 630
	R2-B1: Anpas- sung Rentenhöhe Mischindex	Arbeitnehmende	1 029 060	739 200		-289 860	15	139 213
		Selbstständige	1 029 060	686 400		-342 660	14	149 921
	R1-B2: Inkl. Bun- desanteil 26,3 %	Arbeitnehmende	910 374	739 200	239 428	68 254	23	90 766
		Selbstständige	910 374	686 400	239 428	15 454	22	97 748
R2-B2: Rentenhöhe und Bundesanteil	Arbeitnehmende	1 029 060	739 200	270 643	-19 217	20	102 600	
	Selbstständige	1 029 060	686 400	270 643	-72 017	20	110 492	

Quelle: BSV.

Um eine mögliche Solidarität zwischen Arbeitnehmenden und Selbstständigen zu quantifizieren, werden zwei Indikatoren entwickelt:

- Der erste Indikator (vgl. Spalte 5 der Tabelle T1) zeigt, wie viele Jahre die geleisteten Beiträge ausreichen, um die eigenen Renten zu finanzieren. Durch die höheren Beiträge könnten Arbeitnehmende in dieser Modellrechnung ihre Renten um ein Jahr länger finanzieren. Diese Differenz ist jedoch relativ klein. Viel stärker ins Gewicht fallen die

unterschiedlichen Szenarien und ob ein fiktives Ehepaar betrachtet wird oder nicht. In Szenario R2-B1 der Einzelpersonen reichen die Beiträge am wenigsten lang (11 bzw. 12 Jahre), in Szenario R1-B2 bei Ehepaaren am längsten (22 bzw. 23 Jahre). Das ist das einzige Szenario, in welchem die Beiträge sogar ausreichen, um die durchschnittliche Lebenserwartung zu decken.

- Der zweite Indikator (vgl. Spalte 6 der Tabelle T1) ist das sogenannte Break-even-Einkommen, das die lebenslan-

gen Beiträge mit den lebenslangen Renten in jedem Szenario gleichsetzen würde. In Szenario R2-B2 bräuchte eine Einzelperson ein Einkommen von 136 800 Franken als Arbeitnehmende und 147 323 Franken als Selbstständige, um mit den eigenen Beiträgen (inkl. 26,3% Bundesbeitrag) die eigenen Renten zu finanzieren. Im gleichen Szenario bräuchte ein Ehepaar ein Einkommen von 102 600 Franken als Arbeitnehmende, 110 492 Franken als Selbstständige pro Ehepartner, um die eigenen Renten (inkl. Bundesbeitrag) zu finanzieren. Das Break-even-Einkommen der fiktiven selbstständigen Personen ist jeweils 7,7 Prozent höher als das der Arbeitnehmenden. Anders formuliert bedeutet das, dass Selbstständige ein höheres Einkommen brauchen, um die eigenen Renten zu finanzieren. Bei einem gleichen Einkommen gibt es also eine gewisse Solidarität zwischen Arbeitnehmenden und Selbstständigen, die aber im Vergleich zu anderen Umverteilungsmechanismen der AHV relativ klein ist.

FAZIT Für eine gleich hohe AHV-Rente zahlen Selbstständige heute weniger Beiträge als Arbeitnehmende. Die individuelle Rechnung zeigt die Bedeutung der Solidarität in der AHV und welche Anteile der eigenen Rente durch Beiträge erreicht werden können. Im Vergleich zu den grossen Umverteilungsmechanismen von hohen zu tiefen Einkommen der AHV sind die Unterschiede zwischen Selbstständigen und Arbeitnehmenden marginal. Aufgrund der absehbaren Entwicklung neuer Arbeitsformen (z. B. Plattformarbeit) werden die tieferen Beitragssätze sowie die Vorsorgesituation von Selbstständigen auch in Zukunft Gegenstand zusätzlicher Untersuchungen sein. ■

LITERATUR

Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV 2019): *Schweizerische Sozialversicherungsstatistik (SVS). Gesamtrechnung, Hauptergebnisse und Zeitreihen der AHV, IV, EL, BV, KV, UV, EO, ALV, FZ*; [Bern: BSV]: www.bsv.admin.ch/statistik > Schweizerische Sozialversicherungsstatistik (SVS).

Bundesamt für Statistik BFS (2018): *Schweizerische Arbeitskräfteerhebung SAKE – Selbstständige Erwerbstätigkeit in der Schweiz 2017*; [Neuenburg: BFS]: www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Kataloge und Datenbanken > Publikationen.

Schnegg, Lalanirina (2016): «Einkommensbezogene Umverteilung in der AHV», in: *Soziale Sicherheit CHSS 2/2016*, 59 ff.: www.bsv.admin.ch > Soziale Sicherheit CHSS > Ausgaben & Schwerpunkte > Alle Ausgaben & Schwerpunkte > CHSS Nr. 2/Juni 2016.

Gerber, Pierre-Yves ; Duc, Jean-Louis; Scartzazzini, Gustavo (1997): *Commentaire des articles 1 à 16 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)*, Basel und Frankfurt am Main: Helbling & Lichtenhahn.



Ann Barbara Bauer

Dr. rer. pol., stellvertretende Bereichsleiterin, Datengrundlagen und Analysen, Geschäftsfeld Mathematik, Analysen, Statistik und Standards MASS, BSV.

annbarbara.bauer@bsv.admin.ch

VORSORGE

Bessere soziale Absicherung für Arbeitslose vor der Pensionierung

Mélanie Sauvain, Bundesamt für Sozialversicherungen

Wer nach dem 60. Altersjahr von der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert wird, dem bleibt oft nur noch die Sozialhilfe. Der Bundesrat will diese Lücke im Sozialversicherungssystem des Bundes mit einer neuen Leistung schliessen.

Ab 55 Jahren ist das Risiko der Arbeitslosigkeit geringer als bei jüngeren Erwerbstätigen. Allerdings ist es für Arbeitslose ab 55 Jahren eindeutig schwieriger, sich wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Ältere Arbeitslose drohen in eine Negativspirale zu geraten – mit dramatischen Folgen. Erlischt ihr Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung, brauchen sie ihr Vermögen auf, greifen auf das Altersguthaben der 2. und 3. Säule zurück, landen in der Sozialhilfe und erhalten schliesslich bei Erreichen des ordentlichen Rentenalters stark reduzierte Altersleistungen.

Der Bundesrat möchte solche Realitäten verhindern, indem er die Beschäftigungschancen für ältere Arbeitskräfte verbessert. Zu diesem Zweck hat er im Mai 2019 mehrere Massnahmen vorgestellt, die im Rahmen der Arbeitslosenversicherung umgesetzt werden sollen. Dazu gehören insbesondere:

- Kostenlose Standortbestimmung, Potenzialanalyse und Laufbahnberatung für Arbeitnehmende über 40 Jahren
- Anrechnung von Aus- und Weiterbildungen
- Impulsprogramm für schwer vermittelbare Stellensuchende (z. B. Coaching, Mentoring, Beratung)
- Zugang zu Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen für über 60-jährige ausgesteuerte Arbeitslose

Gelingt eine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt trotz aller Bemühungen nicht, soll eine letzte Massnahme den Existenzbedarf von Personen decken, die nach dem 60. Altersjahr aus der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert werden. Sie erhalten bis zum Erreichen des ordentlichen Rentenalters unter gewissen Voraussetzungen eine Überbrückungsleistung. Damit kann auch erreicht werden, dass die betroffenen Personen ihre Altersrente nicht vorbeziehen.

Diese Massnahme ist Gegenstand des neuen Bundesgesetzes über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose (ÜLG), dessen Entwurf der Bundesrat am 30. Oktober 2019 mit der entsprechenden Botschaft ans Parlament überwiesen hat (Bundesrat 2019).

Das Arbeitslosigkeitsrisiko der Ü-55 ist unterdurchschnittlich. Demgegenüber ist es für Arbeitslose in ihrem Alter überdurchschnittlich schwierig, wieder eine Stelle zu finden.

ANSPRUCHSVORAUSSETZUNGEN Überbrückungsleistungen werden nur an eine bestimmte Zielgruppe ausgerichtet, nämlich an über 60-jährige ausgesteuerte Arbeitslose. Das kann zum Beispiel eine Person sein, die ihre Stelle mit 58 Jahren verloren hat und deren Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung nach Vollendung des 60. Altersjahres erlischt.

Anspruch auf Überbrückungsleistungen haben Personen, die folgende Voraussetzungen kumulativ erfüllen:

- Sie waren mindestens 20 Jahre in der AHV versichert
- Sie erzielten während dieser 20 Jahre ein jährliches Erwerbseinkommen von mindestens 21 330 Franken (Stand 2019)
- Sie haben dieses jährliche Erwerbseinkommen in 10 der 15 Jahre unmittelbar vor der Aussteuerung erzielt

Massgebend ist auch das Reinvermögen. Alleinstehende Personen mit einem Vermögen über 100 000 Franken sowie verheiratete Personen mit einem Vermögen über 200 000

Franken haben keinen Anspruch auf Überbrückungsleistungen. Diese Vermögensschwelle entspricht jener, die mit der Reform der Ergänzungsleistungen eingeführt wurde. Der Wert von selbstbewohntem Wohneigentum wird nicht berücksichtigt, der Ertrag aus Wohneigentum hingegen wird als Einkommen angerechnet.

Keinen Anspruch haben Personen, die eine Altersrente der AHV oder eine IV-Rente beziehen. Denn Personen mit einer IV-Rente, die finanzielle Schwierigkeiten haben, sind bereits zum Bezug von Ergänzungsleistungen berechtigt.

Zum Zeitpunkt der Entstehung des Anspruchs muss die berechtigte Person ihren Wohnsitz zwingend in der Schweiz haben. Bei einem späteren Umzug in einen EU-Staat sowie nach Island, Norwegen oder Liechtenstein kann die Leistung exportiert werden. Sie wird allerdings an die Kaufkraft des Wohnstaates angepasst.

PLAFONIERTE LEISTUNG Überbrückungsleistungen werden grundsätzlich gleich berechnet wie Ergänzungsleistungen (EL). Ihre Höhe entspricht der Differenz zwischen den anerkannten Ausgaben (zur Deckung des Lebensunterhalts) und den anrechenbaren Einnahmen. Die Berechnung unterscheidet sich in zwei Punkten:

- Die Pauschale für den allgemeinen Lebensbedarf wird gegenüber den EL um 25 Prozent erhöht. Sie beträgt 24 310 Franken für Alleinstehende und 36 470 Franken für Ehepaare. Mit dieser Erhöhung werden insbesondere die Krankheits- und Behinderungskosten abgegolten, die im EL-System zusätzlich vergütet werden.
- Die Überbrückungsleistung ist nach oben begrenzt, damit Bezügerinnen und Bezüger einen Anreiz haben, sich weiterhin um eine Stelle zu bemühen. Der Plafond entspricht dem dreifachen Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf der EL. Er liegt bei 58 350 Franken pro Jahr für Alleinstehende und bei 87 525 Franken pro Jahr für Ehepaare.

DURCHSCHNITTlich 3500 FRANKEN PRO MONAT Jährlich werden rund 2600 Personen im Alter von 60 und mehr Jahren ausgesteuert. Unter Berücksichtigung der in der Botschaft dargelegten Voraussetzungen geht das BSV davon aus, dass nach der Einführungsphase durchschnittlich rund 4400 Personen pro Jahr Anspruch auf eine Überbrückungsleistung hätten.

Die durchschnittliche Überbrückungsleistung dürfte bei 3500 Franken pro Monat für alleinstehende Personen und bei 4625 Franken pro Monat für Ehepaare liegen.

Auf dieser Grundlage ist bei der Einführung der Massnahme im Jahr 2021 mit Kosten in der Höhe von 30 Millionen Franken zu rechnen, ab 2030 sind es rund 230 Millionen Franken. Bei den EL hingegen dürften Einsparungen im Umfang von rund 20 Millionen Franken pro Jahr resultieren. Auch die Kantone und Gemeinden dürften in der Sozialhilfe knapp 20 Millionen Franken pro Jahr einsparen.

Die Überbrückungsleistungen werden aus allgemeinen Bundesmitteln finanziert. Die Kantone tragen die Vollzugskosten. Zur Förderung der Wiedereingliederung älterer Arbeitskräfte erhöht der Bund seinen jährlichen Beitrag an die Arbeitslosenversicherung um 69,5 Millionen Franken – befristet auf drei Jahre, also insgesamt 210 Millionen.

Die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Auswirkungen der Überbrückungsleistungen sowie die allfälligen Arbeitsanreize sind Gegenstand einer Studie (Rudin et al. 2019), die zeitgleich mit der Botschaft veröffentlicht wurde und die in dieser CHSS vorgestellt wird (Rudin et al. 2020). Gemäss dieser Studie ist nicht zu befürchten, dass sich ältere Arbeitslose aufgrund von Überbrückungsleistungen in volkswirtschaftlich relevantem Ausmass weniger um eine Integration in den Arbeitsmarkt bemühen oder dass Arbeitgeber vermehrt ältere Mitarbeitende entlassen.

BEGINN DER PARLAMENTARISCHEN BERATUNG Am 12. Dezember 2019 hat der Ständerat den Bundesratsentwurf umfassend überarbeitet und mit 33 zu 11 Stimmen angenommen. Demnach sollen Überbrückungsleistungen nicht, wie vom Bundesrat gewünscht, bis zum ordentlichen Rentenalter ausbezahlt werden, sondern nur so lange, bis eine Altersrente vorzeitig bezogen werden kann. Die Obergrenze wurde vom Dreifachen auf das Doppelte des Betrags gesenkt, der in der EL zur Deckung des Lebensunterhalts anerkannt wird.

Der Nationalrat befasst sich in der Märzsession 2020 mit dem Thema. ■

LITERATUR

Dossier Überbrückungsleistungen: www.bsv.admin.ch > Sozialpolitische Themen > Soziale Absicherung & Integration > Überbrückungsleistungen.

Rudin, Melania; Stutz, Heidi; Liesch Roman; Guggisberg, Jürg (2020): «Wie wirken Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose?», in *Soziale Sicherheit* CHSS 1/2020, S. 59–63: www.soziale-sicherheit-chss.ch > Ausgaben & Dossiers.

Bundesrat (2019): Botschaft zum Bundesgesetz über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose, in *BBL* 2019 8251: www.admin.ch > Bundesrecht > Bundesblatt > 2019.

Entwurf zum Bundesgesetz über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose, ÜLG, in *BBL* 2019 8313: www.admin.ch > Bundesrecht > Bundesblatt > 2019.

Rudin, Melania; Stutz, Heidi; Liesch, Roman; Guggisberg, Jürg (2019): *Anreize sowie wirtschaftliche und gesellschaftliche Auswirkungen von Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose (gemäss Vorentwurf für ein Bundesgesetz)*. [Bern: BSV], Beiträge zur Sozialen Sicherheit; Forschungsbericht Nr. 6/19: www.bsv.admin.ch > Publikationen & Service > Forschung und Evaluation > Forschungspublikationen.



Mélanie Sauvain

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

VORSORGE

Empirische Erkenntnis zu den Auswirkungen von Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose

Melania Rudin,
Heidi Stutz,
Roman Liesch,
Jürg Guggisberg; Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS

Mit den vom Bundesrat geplanten Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose kann die Zahl der sozialen Härtefälle bei inländischen älteren Arbeitslosen wie beabsichtigt verringert werden. Daneben sind jedoch auch unerwünschte Verhaltensänderungen nicht auszuschliessen. Das erwartete Ausmass solch unintendierter Effekte scheint allerdings sehr begrenzt.

Ausgehend von den Kriterien, wie sie im Gesetzesentwurf der Vernehmlassungsvorlage zu den Überbrückungsleistungen (VE-ÜLG) definiert waren, untersuchte die nachfolgend vorgestellte Studie, inwiefern die theoretische und empirische Forschungsliteratur sowie die Erfahrungen des Kantons Waadt mit der Rente-pont Hinweise für mögliche Fehlanreize und negative gesellschaftliche Auswirkungen der geplanten Überbrückungsleistungen (Bundesrat 2019) liefern. Eine wichtige Massnahme der Gesetzesvorlage (E-ÜLG) gegen mögliche Fehlanreize ist durch die Kombination der finanziellen Leistungen mit vorgelagerten Fördermassnahmen der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) gegeben. Diese sind für schwer vermittelbare ältere Arbeitslose vorgesehen, die zwei Jahre vor der Aussteuerung stehen. Zudem sollen Ausgesteuerte über 50 Jahre erleichter-

ten Zugang zu Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen erhalten.

KONTEXTFAKTOREN SIND VON BEDEUTUNG Die Schwierigkeiten älterer Personen auf dem Arbeitsmarkt haben verschiedene Ursachen, zu denen unter anderem der erschwerte Zugang zu bezahlbaren Bildungsangeboten für Personen mit Qualifikationslücken gehören, aber auch die Lohnnebenkosten und gesundheitliche Einschränkungen, die mit dem Alter zunehmen, sowie ambivalente Haltungen und Einstellungen gegenüber älteren Arbeitnehmenden – Stichwort Altersdiskriminierung. Die Überbrückungsleistungen ändern an diesen Kontextfaktoren wenig.

ERWÜNSCHTE WIRKUNGEN AUF DIE LEBENSLAGE SIND ZU ERWARTEN

Zu unterscheiden sind Wirkungen auf die Lebenslage und Wirkungen auf die Entscheidungen sowie das Verhalten der betroffenen Akteure. Mit den Überbrückungsleistungen soll die finanzielle Lage der anspruchsberechtigten Ausgesteuerten verbessert werden. Sie müssten weder die Altersvorsorge vorzeitig antasten noch Leistungen der Sozialhilfe in Anspruch nehmen. Diese Wirkungen werden wie beabsichtigt eintreffen. Die finanzielle Lage der Anspruchsberechtigten verbessert sich in der Folge im Rentenalter ebenfalls, und es werden Einsparungen in der Sozialhilfe und bei den Ergänzungsleistungen zur AHV erzielt.

KOMMUNIKATION IST ENTSCHEIDEND, UM UNERWÜNSCHTE WIRKUNGEN AUF DIE LEBENSLAGE ZU VERMEIDEN

Unerwünschte Wirkungen auf die Lebenslage können Überbrückungsleistungen dann haben, wenn Arbeitnehmende oder Arbeitgebende fälschlicherweise davon ausgehen, dass in jedem Fall ein Anspruch darauf besteht und deshalb ihr Verhalten dementsprechend ausrichten und beispielsweise häufiger Kündigungen aussprechen. Die Anspruchsvoraussetzungen für Überbrückungsleistungen sind relativ strikt und sie stehen lange nicht allen inländischen Arbeitskräften zu (43 % der 58-jährigen Arbeitnehmenden wären es im Jahr 2015 gemäss den Kriterien im Gesetzesvorentwurf [VE-ÜLG] gewesen, wie er in die Vernehmlassung ging [vgl. Grafik 61]). Daher ist es wichtig, dass die Behörden die Bedingungen klar kommunizieren und vor Fehlschlüssen warnen.

INTENDIERTE VERHALTENSÄNDERUNGEN BEI DER ZIELGRUPPE DER AUSGESTEUERTEN

Personen, die Überbrückungsleistungen erhalten sollen, wären von der Stellensuche befreit, da sie sich während der vorangehenden Arbeitslosigkeit mindestens zwei Jahre lang erfolglos um eine Stelle bemüht hatten. Allerdings sind die Überbrückungsleistungen so konzipiert, dass es sich für die Betroffenen weiterhin lohnen würde zu arbeiten. Denn bei der Berechnung der Überbrückungsleistungen würden nur zwei Drittel eines allfälligen Erwerbseinkommens angerechnet, sodass die Bezügerinnen und Bezüger ihre Einnahmen steigern könnten, bis diese den festgelegten oberen Plafond erreichen würden. Weiter wird ein allfälliges Alterskapital

der beruflichen Vorsorge geschützt, indem nur anspruchsberechtigt wäre, wer auf eine vorzeitige Auszahlung seines Kapitals aus der 2. Säule verzichtet.

FORSCHUNGSERGEBNISSE ZU UNBEABSICHTIGTEN VERHALTENSÄNDERUNGEN NICHT DIREKT ÜBERTRAGBAR

Aus ökonomischer Sicht sind verschiedene unbeabsichtigte Verhaltensänderungen von Arbeitslosen, Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden zu erwarten. In der internationalen Forschungsliteratur gibt es empirische Evidenz dafür, dass unerwünschte Wirkungen eintreten können. Allerdings bezieht sich diese auf sehr unterschiedliche Modelle finanzieller Leistungen zugunsten älterer Langzeitarbeitsloser, so etwa auf eine Verlängerung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeldern oder auf Modelle zur erleichterten Frühpensionierung; Bedarfsleistungen, wie es die Überbrückungsleistungen sind, wurden international hingegen keine untersucht. Am ehesten mit den Überbrückungsleistungen vergleichbar ist die Rente-pont im Kanton Waadt, wobei diese auch Personen offensteht, die keinen Anspruch auf Arbeitslosengelder hatten und darum auch nicht aussteuert wurden.

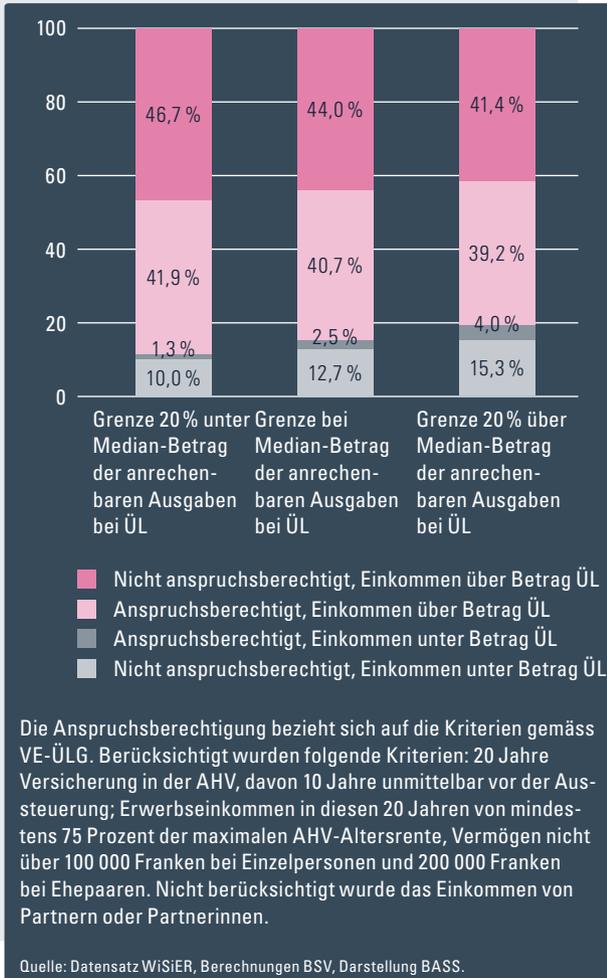
ÜBERBRÜCKUNGSLEISTUNGEN SIND FÜR WENIGE ARBEITNEHMENDE POTENZIELL ATTRAKTIV

Der Bezug von Überbrückungsleistungen ist potenziell für diejenigen Personen attraktiv, die erstens anspruchsberechtigt sind und zweitens auf dem Arbeitsmarkt überhaupt nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen ein Einkommen erzielen können, das substanzial höher ist als die Überbrückungsleistungen, die weitgehend dem Niveau von Ergänzungsleistungen entsprechen. Die Kombination dieser beiden Merkmale trifft nur für eine Minderheit der Arbeitnehmenden zu, wie Grafik 61 veranschaulicht.

Die Datenauswertung (basierend auf WiSiER-Daten) zeigt, dass schon ohne Berücksichtigung der Einkommen von Partnerinnen oder Partnern lediglich 2,5 Prozent der 58-jährigen Arbeitnehmenden die Anspruchsberechtigungen gemäss Gesetzesvorentwurf (VE-ÜLG) erfüllen und gleichzeitig ein Einkommen erzielen, welches nicht über den mittleren anrechenbaren Ausgaben bei den Überbrückungsleistungen liegt, sodass sie damit finanziell besser stehen würden. Arbeitnehmende sind aber unter Umständen

58-jährige Erwerbstätige im Jahr 2015 nach Höhe des Erwerbseinkommens und Anspruchsberechtigung auf Überbrückungsleistungen (ÜL) nach unterschiedlichen Einkommensgrenzen

G1



UNBEABSICHTIGTE VERHALTENSÄNDERUNGEN DER ERWERBSPERSONEN IN SEHR BEGRENZTEM AUSMASS ZU ERWARTEN

Grundsätzlich denkbar ist, dass ältere Arbeitslose sich weniger ernsthaft um eine neue Stelle bemühen würden, wenn sie nach der Aussteuerung Aussicht auf Überbrückungsleistungen hätten. Aufgrund der neuen Absicherung könnten sie eine höhere Risikobereitschaft für Kündigungen und Stellenwechsel aufweisen oder geringere Anreize haben, als Selbständigerwerbende zu arbeiten. Möglich wäre zudem eine weniger aktive Auseinandersetzung mit den eigenen Arbeitsmarktperspektiven. Auch könnten ältere Arbeitnehmende und Arbeitslose versucht sein, weniger zu sparen, weil Überbrückungsleistungen die Wahrscheinlichkeit von Einkommenslücken reduzieren würden. Insgesamt lässt die Literaturanalyse den Schluss zu, dass vergleichbare unerwünschte Auswirkungen durchaus auch bei den Überbrückungsleistungen zu erwarten sind. Da sich die geplante Massnahme aber in spezifischen Punkten von anderen Modellen unterscheidet, sowie auch aufgrund der tiefen erwarteten Fallzahlen, wird deren Ausmass voraussichtlich jedoch sehr begrenzt sein.

Bezüglich der Integrationsbemühungen von Arbeitslosen gilt es zu bedenken, dass in der Schweiz eine aktive Arbeitsmarktpolitik betrieben wird. Die Wirkung der Überbrückungsleistungen hängt stark von der Wirksamkeit der Integrationsmassnahmen der RAV ab. Bereits 2003 wurde die Anspruchsgruppe der älteren Arbeitslosen für einen verlängerten Taggeldbezug in der ALV erweitert. Diese Ausweitung hat nicht zu einer längerfristigen Erhöhung der Arbeitslosenquote der 60- bis 64/65-Jährigen geführt. Daher ist davon auszugehen, dass auch der Effekt der Überbrückungsleistungen diesbezüglich begrenzt sein dürfte.

Eine veränderte Risikobereitschaft von Arbeitnehmenden, ihre Stelle zu kündigen oder zu wechseln, wurde im Kanton Waadt bei der Einführung der Rente-pont nicht festgestellt. Demgegenüber führte eine Verlängerung von Arbeitslosenleistungen in Österreich dazu, dass mehr Arbeitsverhältnisse aufgelöst wurden. Der Unterschied könnte damit zusammenhängen, dass die Arbeitslosenleistung direkt auf eine Kündigung folgt und keine reine Bedarfsleistung ist, sondern an das frühere Erwerbseinkommen gekoppelt ist.

bereit, Einkommenseinbussen in Kauf zu nehmen, wenn Sie dafür keiner Erwerbsarbeit mehr nachgehen müssen. Wenn man davon ausgeht, dass sie eine Einkommenseinbusse von 20 Prozent akzeptieren, steigt der entsprechende Anteil auf 4 Prozent (vgl. rechte Säule in Grafik G1) und bleibt damit überschaubar. Wie die linke Säule in der Grafik G1 zeigt, können nur 1,3 Prozent ihr Einkommen potenziell durch Überbrückungsleistungen um 20 Prozent oder mehr steigern. Diese Verteilung macht deutlich, dass die Anreizwirkung auch aus diesem Grund beschränkt sein dürfte.

Verschiedene Studien zeigen, dass attraktive Regelungen zur Frühpensionierung die Motivation älterer Arbeitnehmender für Weiterbildungen schmälert. Dieser Befund ist auch für die geplanten Überbrückungsleistungen relevant. Da jedoch bei weitem nicht alle älteren Erwerbstätigen leistungsberechtigt sein würden und da die Bedingungen für einen Leistungsbezug mit der vorausgehenden Aussteuerung im Vorhinein nicht abzuschätzen sind, dürfte der Einfluss der Überbrückungsleistungen auf das Weiterbildungsengagement gering sein.

Darüber hinaus gibt es Verhaltensweisen, die insgesamt stärker von anderen Faktoren beeinflusst sind. Hierzu gehören die Entscheidungen zu sparen oder sich selbständig zu machen. Das Sparverhalten dürfte insgesamt stärker von anderen Faktoren – nicht zuletzt dem Einkommen – abhängen. Den Selbständigerwerbenden entgehen im Vergleich zu Angestellten auch andere Sozialleistungen, wie beispielsweise Taggelder der Arbeitslosenversicherung. Die Überbrückungsleistungen dürften diesbezüglich nur bei vereinzelt Personen eine Rolle spielen.

VERHALTENSÄNDERUNGEN BEI ARBEITGEBENDEN NUR BEI UNGÜNTIGEM KOSTEN-NUTZEN-VERHÄLTNIS Wo Unternehmen beispielsweise aus Sorge um ihren guten Ruf soziale Verantwortung tragen, ist es grundsätzlich denkbar, dass Arbeitgebende aufgrund der neuen Bedarfsleistung eine verminderte Bereitschaft zeigen, ältere Arbeitnehmende weiter zu beschäftigen, einzustellen oder in deren Qualifikation zu investieren. Die Leistungen des Sozialstaats können in diesen Fällen die soziale Verantwortung von Unternehmen schmälern. Aber auch mit Überbrückungsleistungen entlassen sie die Mitarbeitenden zuerst in die Arbeitslosigkeit. Der Reputationsschaden und auch die Empfindung bezüglich der sozialen Verantwortung dürften sich daher nicht stark ändern.

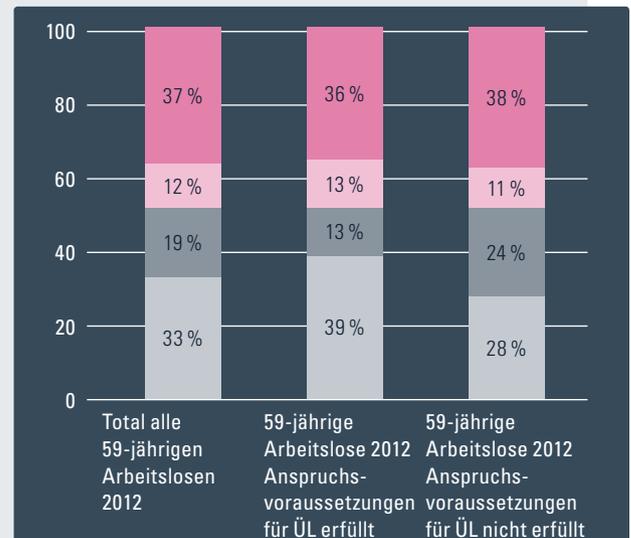
Im Kanton Waadt hat die Evaluationskommission nach der Einführung der Rente-pont nicht beobachtet, dass ältere Arbeitnehmende vermehrt entlassen wurden. Empirische Evidenz für vermehrte Entlassungen liefert dagegen die konsultierte Forschungsliteratur, die nach der zeitlichen Ausdehnung von Leistungen der Arbeitslosenversicherung oder bei anderen Modellen der Frühpensionierung eine steigende Bereitschaft der Unternehmen feststellt, ältere

Arbeitnehmende zu entlassen. Der Effekt kann also grundsätzlich bestehen. Allerdings betrifft er nur Fälle, in denen die ältere Belegschaft effektiv weniger rentabel arbeitet und es sich um Arbeitsverhältnisse mit ungünstigem Kosten-Nutzen-Verhältnis handelt. Diese stellen nicht den Regelfall dar.

WICHTIGE ROLLE DER RAV Damit die Überbrückungsleistungen die beabsichtigten volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ziele erreichen, ist eine ausgewogene Mischung von finanziellen Leistungen und Fördermassnahmen mitent-

Arbeitsmarktsituation von 63-Jährigen im Jahr 2016, die 2012 im Alter von 59 Jahren arbeitslos wurden

G2



Arbeitsmarktsituation im Jahr 2016

- Ausgesteuert (kumulierter Anteil)
- Erneut arbeitslos
- Nicht erwerbstätig und keine Aussteuerung seit 2012
- Erwerbstätig

Die Anspruchsberechtigung bezieht sich auf die Kriterien gemäss VE-ÜLG und auf das Jahr 2011. Berücksichtigt wurden folgende Kriterien: 20 Jahre Versicherung in der AHV, davon 10 Jahre unmittelbar vor der Aussteuerung; Erwerbseinkommen in diesen 20 Jahren von mindestens 75 Prozent der maximalen AHV-Altersrente, Vermögen nicht über 100 000 Franken bei Einzelpersonen und 200 000 Franken bei Ehepaaren. Nicht berücksichtigt wurde das Einkommen von Partnern oder Partnerinnen.

Quelle: Datensatz WiSIER, Berechnungen BSV, Darstellung BASS.

scheidend. Die Reintegration in den Arbeitsmarkt gelingt aktuell 33 Prozent der 63-Jährigen, die als 59-Jährige arbeitslos waren (Daten WiSiER 2015, vgl. Grafik G2).

Personen, die Anspruch auf Überbrückungsleistungen hätten, gelingt sie häufiger als Personen, die (unter anderem aufgrund ihres Vermögens) nicht anspruchsberechtigt wären (39 % gegenüber 28 %). Hier dürfte eine Rolle spielen, dass Personen mit Vermögen es sich eher erlauben können, keiner Erwerbsarbeit mehr nachzugehen. Da eine Aussteuerung Voraussetzung für den Bezug von Überbrückungsleistungen wäre, würden Arbeitslose dieser Altersklasse vorgängig mindestens zwei Jahre von den RAV betreut werden. Deren Fallführung hätte also einen starken Einfluss darauf, ob die Überbrückungsleistungen tatsächlich eine letzte Notlösung blieben.

Die Fallführung der RAV hätte einen starken Einfluss darauf, ob die ÜL eine letzte Notlösung blieben.

BREITES MASSNAHMENPAKET NÖTIG Die Überbrückungsleistungen werden einen Teil der sozialen Härtefälle bei älteren Arbeitslosen vermeiden können. Allerdings sind die Anspruchsvoraussetzungen restriktiv und für inländische Personen mit tiefen Erwerbseinkommen und lückenhaften Erwerbsbiografien – namentlich Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen oder Frauen – ist diese Absicherung oft nicht zugänglich. Positiv zu werten ist, dass die Überbrückungsleistungen in ein breiteres Massnahmenpaket zur Förderung und zum Schutz des inländischen Arbeitskräftepotenzials eingebettet wären, denn um die Armutsgefährdung im höheren Erwerbsalter zu reduzieren, braucht es einen umfassenden Ansatz. ■

LITERATUR UND MATERIALIEN

Dossier Überbrückungsleistungen: www.bsv.admin.ch > Sozialpolitische Themen > Soziale Absicherung & Integration > Überbrückungsleistungen.

WiSiER-Datensatz: www.bsv.admin.ch > Publikationen & Service > Forschung und Evaluation > Forschungsbereiche > WiSiER.

Sauvain, Melanie (2020): «Bessere soziale Absicherung für Arbeitslose vor der Pensionierung», in *Soziale Sicherheit* CHSS 1/2020, S. 56–58: www.soziale-sicherheit-chss.ch > Ausgaben & Dossiers.

Bundesrat (2019): Botschaft zum Bundesgesetz über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose, in *BBl 2019 8251*: www.admin.ch > Bundesrecht > Bundesblatt > 2019.

EDI (2019): Vorlage zum Entwurf zum Bundesgesetz über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose (VE-ÜLG) und erläuternder Bericht vom 26. Juni 2019: www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > EDI > Bundesgesetz über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose.

Entwurf zum Bundesgesetz über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose, E-ÜLG, in *BBl 2019 8313*: www.admin.ch > Bundesrecht > Bundesblatt > 2019.

Rudin, Melania; Stutz, Heidi; Liesch, Roman; Guggisberg, Jürg (2019): *Anreize sowie wirtschaftliche und gesellschaftliche Auswirkungen von Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose (gemäss Vorentwurf für ein Bundesgesetz)*; [Bern: BSV]. Beiträge zur Sozialen Sicherheit; Forschungsbericht Nr. 6/19: www.bsv.admin.ch > Publikationen & Service > Forschung und Evaluation > Forschungspublikationen.

Melania Rudin

MscE, Mitglied der Geschäftsleitung und Bereichsleiterin Arbeitsmarktintegration und Soziale Mindestsicherung, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG.
melania.rudin@buerobass.ch

Heidi Stutz

Lic. phil. hist., Mitinhaberin, und Bereichsleiterin Familienpolitik und Gleichstellung von Frau und Mann, Büros für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG.
heidi.stutz@buerobass.ch

Roman Liesch

Dr. rer. publ., wissenschaftlicher Mitarbeiter, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG.
roman.liesch@buerobass.ch

Jürg Guggisberg

Lic. rer. soc., Mitglied der Geschäftsleitung und Bereichsleiter Migration & Integration, IV & interinstitutionelle Zusammenarbeit, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG.
juerg.guggisberg@buerobass.ch

VORSORGE

BVG: Altersunabhängige Beitragssätze gegen Altersdiskriminierung?

Debra Hevenstone,
Peter Neuschwander; Berner Fachhochschule

Altersunabhängige, einheitliche Beitragssätze der Pensionskasse würden jüngere Arbeitnehmerinnen benachteiligen, ohne dass ältere davon profitieren. Zu diesem Schluss kommt eine Studie, welche die angepassten Beitragssätze von Frauen im Rahmen der 1. BVG-Revision von 2005 untersucht hat.

Die berufliche Vorsorge wird im Kapitaldeckungsverfahren finanziert. Seit 1985 ist sie obligatorisch, die Details sind im Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG; SR 831.40) geregelt. Im Jahr 2019 waren darüber Löhne zwischen 21 330 und 85 320 Franken versichert. Es gibt Einrichtungen, die über das BVG-Obligatorium hinaus Leistungen ausrichten. Der Bund legt Mindestzinssatz und Rentenumwandlungssatz fest. Ferner minimiert er das Risiko, indem er die Pensionskassen rückversichert und reguliert und, etwa bei zu grossen Verlusten, ins Management der Pensionskassen eingreift. Obwohl es sich bei der beruflichen Vorsorge um ein privates und beitragsorientiertes System handelt, bezeichnen es OECD-Berichte gelegentlich als quasi-öffentliches leistungsorientiertes System.

Das Altersguthaben der beruflichen Vorsorge wird aus den jährlichen Altersgutschriften auf dem koordinierten Lohn gebildet, die sich Arbeitnehmer und Arbeitgeber teilen, wobei Letztere mindestens die Hälfte bezahlen. Der Sparprozess beginnt mit dem 25. Altersjahr und endet mit dem ordentlichen Rentenalter. Der Beitragssatz, der die Höhe der Altersgutschriften als Prozentsatz des sogenannten koordinierten Lohnes festsetzt, ist altersabgestuft; während bei 25–34-Jährigen 7 Prozent des versicherten Lohns in die obligatorische berufliche Vorsorge fliessen, sind es im Alter von 35 bis 44 Jahren 10 Prozent, zwischen 45 und 54 Jahren 15 Prozent und ab 55 Jahren 18 Prozent. Die Gutschriften müssen nicht mit den genau gleichen altersspezifischen Beiträgen finanziert werden, obwohl dies allgemein der Fall ist.

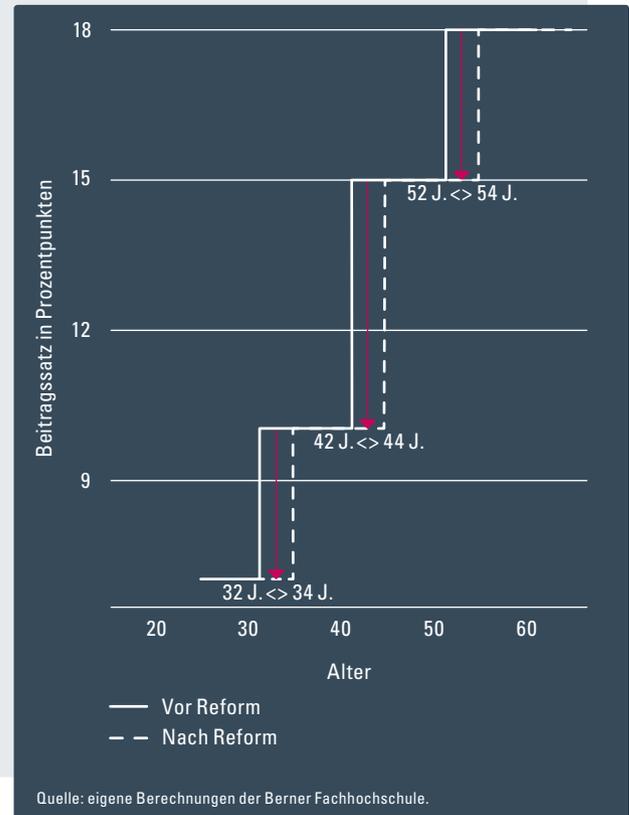
Diese altersspezifischen Beitragssätze werden zunehmend als diskriminierend wahrgenommen. Und zwar mit dem Argument, dass hohe Beitragssätze für ältere Arbeitnehmende dazu führen, dass sie bei einem Stellenverlust länger arbeitslos bleiben, während jüngere Arbeitnehmende eine geringere Gesamtentschädigung (Lohn plus Zusatzleistungen) erhalten.

DIE AUSWIRKUNGEN UNTERSCHIEDLICHER PENSIONS-KASSENBEITRÄGE SIND UNKLAR In der Literatur finden sich kaum gesicherte Erkenntnisse für die Annahme, dass Arbeitgeber seltener ältere Arbeitnehmende einstellen, weil ihnen die Pensionskassenbeiträge zu hoch sind. Die entsprechenden Untersuchungen konzentrieren sich jedoch auf Unternehmungen und Branchen, deren Angestellte körperlich anstrengende Arbeiten verrichten und die auch deshalb hohe Kosten für die Pensionskasse haben, weil im Hintergrund starke Gewerkschaften sind (Scott et al. 1995; Daniel/Heywood 2007; Garen 1996; Heywood et al. 2010; Hutchens 1986; Hirsch et al. 2000). Solidere empirische Ergebnisse stammen aus Studien, die sich mit den Auswirkungen von Abgaben beschäftigten, die bei der Entlassung von älteren Arbeitnehmenden entrichtet werden müssen (z. B. die französische Delalande-Steuer oder der finnische Unemployment Tunnel). Diese Studien kommen zum Schluss, dass Arbeitgeber als Folge solcher Systeme weniger ältere Arbeitnehmende neu einstellen. Es ist jedoch fraglich, ob die Delalande-Steuer (Behaghel et al. 2008) oder der finnische Unemployment Tunnel (Hakola/Uusitalo, 2005) bei Entlassungen denselben Effekt haben wie höhere Pensionskassenbeiträge.

Gemäss der Theorie der *compensating wage differentials* sollten für Firmen die Aufwendungen für Löhne und Pensionskassenbeiträge ein Nullsummenspiel darstellen, d. h. eine Erhöhung der Beitragssätze müsste zu einer entsprechenden Senkung der Löhne führen, was in den Wirtschaftswissenschaften einer Elastizität von -1 entspricht (Montgomery/Shaw 1997). Umgekehrt müssten die tieferen Beitragssätze der Jungen mit höheren Löhnen einhergehen, was jedoch nicht der Fall ist. Empirische Studien finden positive sowie negative Werte für Elastizitäten (Haynes/Sessions 2013). Die gängigste Erklärung hierfür ist eine Verzerrung der Resultate durch weggelassene Variablen – produktive Arbeitneh-

Reformbedingte, altersassoziierte Verschiebungen in die nächsttiefere Beitragskategorie

G1



mende werden sowohl mit grosszügigeren Leistungen als auch mit höheren Einkommen belohnt. Zudem bieten produktivere Firmen mit einer höheren Wahrscheinlichkeit grosszügigere Renten und Löhne an (Hwang et al. 1992).

FRAGESTELLUNG, METHODE UND DATEN-GRUNDLAGE

Die Änderungen der Beitragssätze mit der BVG-Revision von 2005 ermöglichte uns eine quasi-experimentelle Untersuchung der Wirkung von Beitragssätzen auf die Arbeitslosigkeitsdauer, den Wiedereinstiegslohn und die Beschäftigungswahrscheinlichkeit. Die Reform betraf Frauen in drei Altersgruppen: 32–34-, 42–44- und 52–54-jährige. Ihre Beitragssätze wurden mit der Reform um jeweils 3, 5 beziehungsweise 3 Prozentpunkte gesenkt (vgl. Grafik G1). Die Tatsache, dass verschiedene Altersgruppen von der Reform betroffen waren erlaubte es uns, die Bedeutung

des Alters für die Wirkung von Beitragssätzen zu untersuchen. Für jede Altersgruppe von betroffenen Frauen bildeten wir eine Kontrollgruppe mit Frauen, die leicht jünger und Frauen, die leicht älter waren. Betroffene Frauen und Frauen in der Kontrollgruppe waren somit in ihrem Durchschnittsalter vergleichbar. Um die Wirkung der Reform zu messen, berechneten wir die Veränderung der Unterschiede in den Wirkungsdimensionen zwischen den betroffenen Frauen und den Frauen in der Kontrollgruppe in der Situation vor der Reform im Vergleich zur Situation nach der Reform (sogenannter Difference-in-Differences-[DiD]-Ansatz).

Wir verwendeten Administrativdaten der AHV zu Arbeitslosigkeitsperioden von Frauen im Alter von 25 bis 59 Jahren im Zeitraum von Januar 2003 bis Dezember 2006. Insgesamt ergaben sich daraus 443 624 Arbeitslosigkeitsperioden. Die Daten enthielten das Alter, das Start- und das Enddatum der Perioden sowie Einkommensquelle und die Höhe des Einkommens vor und nach der Arbeitslosigkeit (2002–2010). Im Vergleich zur Vorreformperiode sank die Arbeitslosigkeit von 35 Wochen vor auf 29 Wochen nach der Reform; die Löhne stiegen von 4078 auf 4306 Franken im Monat und die Wahrscheinlichkeit einer Wiedereinstellung nahm von 88 auf 92 Prozent zu.

HÖHE DER BEITRAGSSÄTZE KORRELIERT MIT DER WAHRSCHEINLICHKEIT EINER WIEDEREINSTELLUNG UND DEM LOHNNIVEAU Die DiD-Schätzwerte bewegen sich alle in die erwartete Richtung und sind signifikant (vgl. Tabelle T1). Die Dauer der Arbeitslosigkeit verringerte sich bei sinkenden Beitragssätzen um 0,39 Wochen – d. h. eine

Reduktion des Beitragssatzes um 3 bis 5 Prozentpunkte verkürzt die Arbeitslosigkeit um rund zwei Tage. Bezüglich der Löhne hatten Frauen mit sinkenden Beitragssätzen bei Wiedereinstellung einen um 101 Franken höheren Monatslohn als solche mit unveränderten Anteilen. Dies bedeutet, dass Arbeitgeber 100 Prozent der gesparten Pensionsaufwendungen innerhalb von zwei bis drei Jahren auf die Arbeitnehmerinnen übertrugen. Zudem stieg für die Frauen mit sinkenden Beitragssätzen die Wahrscheinlichkeit einer Wiedereinstellung um etwa 1,5 Prozentpunkte. In Anbetracht der bescheidenen Veränderung der Beitragssätze handelt es sich hierbei um überraschend grosse Effekte.

Die Reform im Jahr 2005 erlaubte es uns, auch heterogene Alterseffekte zu schätzen, indem wir die Gesamtpopulation in junge Arbeitnehmerinnen (25–36 Jahre), Arbeitnehmerinnen im Haupterwerbsalter (37–46 Jahre) und ältere Arbeitnehmerinnen (47–59 Jahre) unterteilten und ihre altersausgeglichenen DiD-Schätzwerte bestimmten (vgl. Tabelle T2). Da sich die Senkung der Beitragssätze je unterschiedlich auf die drei Experimentalgruppen auswirkte (um 5 Prozentpunkte für Arbeitnehmerinnen im Haupterwerbsalter, um je 3 Prozentpunkte für junge und für ältere Arbeitnehmerinnen) mussten die DiD-Schätzwerte zuerst vergleichbar gemacht werden. Deshalb berechneten wir ihre Auswirkung auf die Erhöhung des Beitragssatzes pro Prozentpunkt (d. h. der DiD-Schätzwert wurde durch 3 bzw. 5 geteilt).

Die Effekte sind am stärksten für jüngere Arbeitnehmerinnen. Pro Prozentpunkt Beitragserhöhung sind sie 0,16 Wochen (etwa 1 Tag) länger arbeitslos, verdienen 36 Franken im Monat weniger und haben eine um 0,8 Prozentpunkte

Wirkung des Beitragssatzes auf die untersuchten beruflichen Perspektiven

T1

	DiD
Arbeitslosigkeit (Wochen)	-0,395 *
Einkommen nach Arbeitslosigkeit (Franken/Monat)	101 ***
Wahrscheinlichkeit einer Wiedereinstellung	0,015 **

Altersausgeglichene Difference-in-Differences-Schätzwerte
(p: ***= 0,0001; **= 0,001; *=0,01)

Quelle: eigene Berechnungen der Berner Fachhochschule.

Veränderungen des Beitragssatzes wirken besonders bei den jüngeren Arbeitnehmerinnen

T2

	Alter	DiD	DiD/(+1 Prozenpunkt)
Arbeitslosigkeit (Wochen)	25–36 Jahre	-0,48 *	0,16
	37–46 Jahre	-0,37	0,07
	47–59 Jahre	0,19	-0,06
Einkommen nach Arbeitslosigkeit (Franken/Monat)	25–36 Jahre	107 ***	-36
	37–46 Jahre	151 **	-30
	47–59 Jahre	-20	7
Wahrscheinlichkeit einer Wiedereinstellung	25–36 Jahre	0,024 ***	-0,008
	37–46 Jahre	0,017 *	-0,003
	47–59 Jahre	-0,011	0,004

Altersausgeglichene Difference-in-Differences-Schätzwerte pro Altersgruppe
(p: ***= 0,0001; **= 0,001; *= 0,01)

Quelle: eigene Berechnungen der Berner Fachhochschule.

niedrigere Chance auf Wiedereinstellung. Während es in der Gruppe der 47–59-Jährigen keine signifikanten Zusammenhänge zwischen dem Beitragssatz und der beruflichen Perspektive gibt, wirkt er sich bei den Arbeitnehmerinnen im Haupterwerbsalter nur moderat aus: 30 Franken weniger Lohn im Monat und eine um 0,3 Prozentpunkte niedrigere Chance, eine neue Arbeitsstelle zu finden.

Bezüglich der Berechnung von Lohneffekten als Prozentsatz der erwarteten 2-Jahres-Veränderungen des Beitragssatzes erfahren die jungen Arbeitnehmerinnen eine 100-prozentige Überwälzung, verglichen mit 64 Prozent bei denjenigen im Haupterwerbsalter und einer nicht signifikanten Überwälzung von -14 Prozent bei den ältesten Arbeitnehmerinnen.

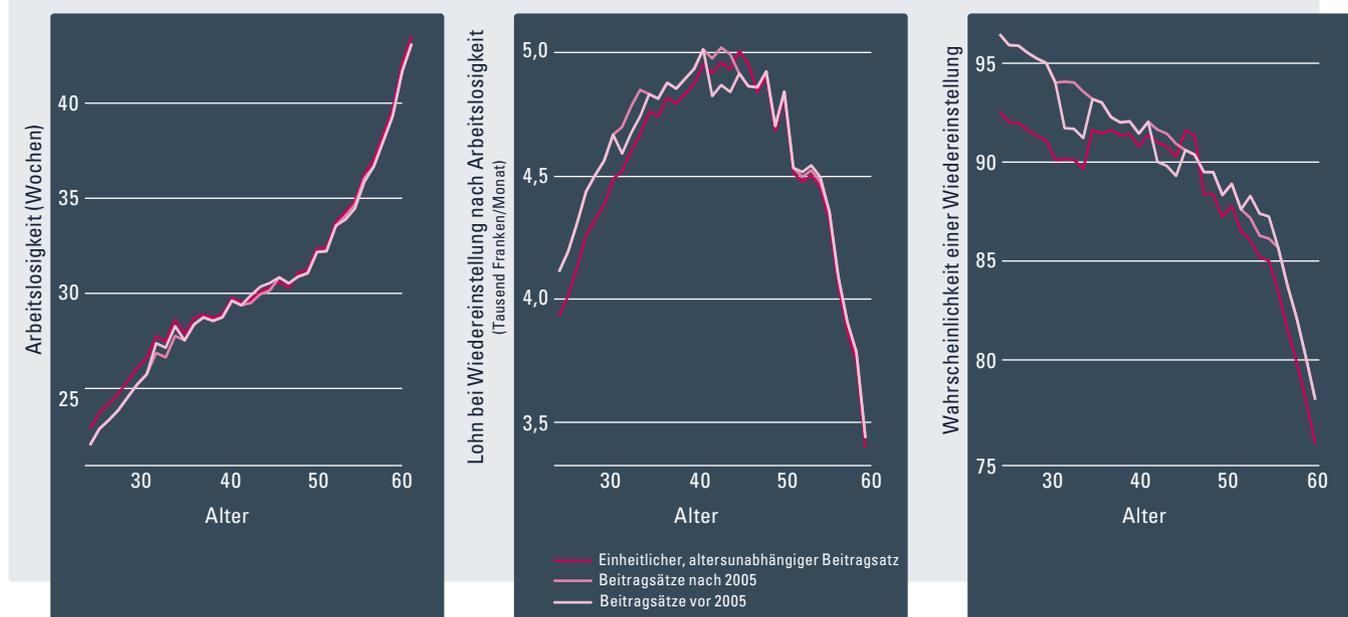
KEINE VERBESSERUNGEN DURCH ALTERSUNABHÄNGIGE BEITRAGSSÄTZE Zur Verkürzung der Zeit, die ältere Arbeitnehmende benötigen, um nach einem Stellenverlust wieder in den Arbeitsmarkt zurückzukehren, wird oft vorgeschlagen, einen altersunabhängigen Beitragssatz einzuführen, der für alle Versicherten in der obligatorischen beruflichen Vorsorge gleichermassen gilt. Mit dem Argument, nur so lasse sich vermeiden, dass ältere Arbeitnehmende für die Arbeitgeber aufgrund der höheren Beitragssätze zu teuer seien.

Im Folgenden zeigen wir, wie die Dauer der Arbeitslosigkeit, die Wahrscheinlichkeit einer Wiedereinstellung sowie der entsprechende Lohn in einem System mit einem einheitlichen Beitragssatz aussehen würden. Hierfür verwenden wir die altersspezifischen Ergebnisse nach der Reform im Jahr 2005 als Ausgangslage und korrigieren diese mit den altersspezifischen und altersausgeglichenen DiD-Schätzwerten. Wir nehmen dabei an, dass sich die beobachteten Abnahmen von drei bis fünf Prozentpunkten linear skalieren lassen, d. h. dass der Grenzwerteffekt einer Veränderung des Beitragssatzes unabhängig von dessen Höhe entspricht, und dass eine Senkung des Beitragssatzes die Löhne sowie die Wahrscheinlichkeit einer Wiedereinstellung erhöht und die Arbeitslosigkeit verkürzt.

Der Wechsel zu einem altersunabhängigen Beitragssatz würde die Arbeitslosigkeit junger Arbeitnehmerinnen nur wenig verlängern, während ältere Arbeitnehmerinnen in etwa gleich lang arbeitslos blieben wie bei altersabgestuften Beitragssätzen (vgl. Grafik G2). Stärker ist hingegen die Auswirkung einheitlicher Altersgutschriften auf die Löhne bei Wiedereinstellung: Junge Frauen würden signifikant tiefere Löhne erhalten, mit einer noch stärkeren Ausprägung der umgekehrten U-Form der Löhne pro Alter. Zudem hätten junge Frauen nach einem Wechsel zu altersunabhängigen Beitragssätzen ein signifikant höheres Risiko, während einer bestimmten Zeit kein Erwerbseinkommen zu erzie-

Entwicklung der beruflichen Perspektiven nach Beitragssätzen

G2



Quelle: eigene Berechnungen der Berner Fachhochschule.

len. Diese Grafiken unterstreichen, was bereits die DiD-Schätzwerte aufzeigen: Die Tatsache, dass Arbeitgeber ihre Anteile an den Beiträgen auf jüngere Arbeitnehmerinnen überwälzen, in Verbindung mit dem Umstand, dass Arbeitgeber ältere Arbeitnehmerinnen bei der Einstellung nicht diskriminieren (jedenfalls nicht aufgrund von drei bis fünf Prozentpunkten Unterschied in ihren Aufwendungen für Pensionszahlungen) bedeutet Folgendes: altersunabhängige, einheitliche Beitragssätze würden jüngere Arbeitnehmerinnen benachteiligen, ohne dass davon ältere Arbeitnehmerinnen profitieren würden.

FAZIT Unsere Analyse kommt zum Schluss, dass die Höhe der Beitragssätze in der beruflichen Vorsorge statistisch signifikante Auswirkungen auf die Dauer der Stellensuche, die Wahrscheinlichkeit einer Wiedereinstellung arbeitsloser Frauen und die entsprechenden Löhne hat. Die Zusammenhänge sind am stärksten ausgeprägt in der Gruppe der jungen Arbeitnehmerinnen, moderat für Frauen im Haupterwerbsalter und nicht signifikant für ältere Arbeitnehmerinnen. Dies ist ein wichtiger Befund für die Ausgestal-

lung des Pensionskassensystems. Vor der Durchführung unserer Analyse sind wir davon ausgegangen, dass jüngere Arbeitnehmende aufgrund einheitlicher, altersneutraler Beitragssätze mit einer leicht tieferen Gesamtvergütung rechnen müssen, während sich für ältere gleichzeitig die Dauer einer allfälligen Arbeitslosigkeit verkürzt. Die Studie widerlegt diese Hypothese: Altersunabhängige, einheitliche Beitragssätze würden zu einer Benachteiligung jüngerer Arbeitnehmerinnen führen, ohne dass daraus für ältere Arbeitnehmerinnen ein Nutzen resultieren würde. ■

Einschränkungen der Studie

Eine erste Einschränkung der Studie besteht darin, dass wir nur sinkende, nicht aber steigende Beitragssätze untersuchen konnten. Zudem konnten wir nur die beruflichen Perspektiven von Frauen untersuchen. Frauen haben eine höhere Wahrscheinlichkeit als Männer, den Arbeitsmarkt im Verlauf ihrer Karriere zu wechseln oder in eine Teilzeit- oder niedriger qualifizierte Beschäftigung zu wechseln. Daher ist es möglich, dass die Resultate bei Männern anders ausfallen würden.

LITERATUR

- Hevenstone, Debra (2018): «Fördern abgestufte Pensionskassenbeiträge die Altersdiskriminierung?», in *knoten & maschen. BFH-Blog zur Sozialen Sicherheit*; [Bern: BFH] : www.knoten-maschen.ch > Sichere Existenz > 15. November 2018.
- Haynes, Jonathan B.; Sessions, John G. (2013): «Work now, pay later? An empirical analysis of the pension–pay trade off», in *Economic Modelling* 30, 835–843.
- Heywood, John S.; Jirjahn, Uwe; Tsertsvardze, Georgi (2010): «Hiring older workers and employing older workers: German evidence», in *Journal of Population Economics* 23(2), 595–615.
- Behaghel, Luc; Crépon, Bruno; Sédillot, Béatrice (2008): «The perverse effects of partial employment protection reform: The case of French older workers», in *Journal of Public Economics* 92(3), 696–721.
- Daniel, Kirsten; Heywood, John S. (2007): «The determinants of hiring older workers: UK evidence», in *Labour Economics*, 14(1), 35–51.
- Hakola, Tuulia; Uusitalo, Roope (2005): «Not so voluntary retirement decisions? Evidence from a pension reform», in *Journal of Public Economics* 89(11), 2121–2136.
- Hirsch, Barry T.; Macpherson, David A.; Hardy, Melissa A. (2000): «Occupational Age Structure and Access for Older Workers», in *ILR Review*, 53(3), 401–418.
- Montgomery, Edward; Shaw, Kathryn (1997): «Pensions and Wage Premia», in *Economic Inquiry* 35(3), 510–522.
- Garen, John; Berger, Mark; Scott, Frank (1996): «Pensions, non-discrimination policies, and the employment of older workers», in *The Quarterly Review of Economics and Finance* 36(4), 417–429.
- Scott, Frank A.; Berger, Mark C.; Garen, John E. (1995): «Do Health Insurance and Pension Costs Reduce the Job Opportunities of Older Workers?», in *ILR Review*, 48(4), 775–791.
- Hwang, Hae-shin; Reed, W. Robert; Hubbard, Carlton (1992): «Compensating Wage Differentials and Unobserved Productivity», in *Journal of Political Economy* 100(4), 835–858.
- Hutchens, Robert (1986): «Delayed Payment Contracts and a Firm's Propensity to Hire Older Workers», in *Journal of Labor Economics*, 4(4), 439–457.
- SR 831.40 Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) vom 25. Juni 1982: www.admin.ch > Bundesrecht > Systematische Rechtsammlung.

**Debra Hevenstone**

PhD, Dozentin und Projektleiterin,
Departement Soziale Arbeit,
Bernere Fachhochschule.
debra.hevenstone@bfh.ch

**Peter Neuenschwander**

Dr. phil., Dozent und Projektleiter,
Departement Soziale Arbeit,
Bernere Fachhochschule.
peter.neuenschwander@bfh.ch

VORSORGE

Zwei Wochen bezahlter Vaterschaftsurlaub – Die Vorlage im Detail

Bernadette Deplazes, Bundesamt für Sozialversicherungen

Im Herbst 2019 hat das Parlament mit grosser Mehrheit einen Vaterschaftsurlaub von zwei Wochen für erwerbstätige Männer verabschiedet. Es handelt sich um einen indirekten Gegenvorschlag zu einer Initiative, die vier Wochen Vaterschaftsurlaub verlangt. Nachdem das Referendum zustande gekommen ist, wird das Volk voraussichtlich im Herbst 2020 darüber abstimmen können.

Seit dem 1. Juli 2005 gibt es in der Schweiz einen gesetzlich geregelten 14-wöchigen Mutterschaftsurlaub für erwerbstätige Frauen. 15 Jahre später besteht nun auch ein konkreter Zeitplan für die Einführung eines Vaterschaftsurlaubs, vorausgesetzt, das Volk stimmt der Referendumsvorlage zu. Bis es so weit war, erhielten Männer nach der Geburt ihres Kindes in der Regel einen bis zwei bezahlte Urlaubstage, es sei denn, sie waren in Unternehmen mit grosszügigeren Regelungen tätig. Auf politischer Ebene gab es zahlreiche Vorstösse, um dem Anliegen zum Durchbruch zu verhelfen, vorerst ohne Erfolg.

Am 4. Juli 2017 reichte der Verein Vaterschaftsurlaub jetzt! die Volksinitiative «Für einen vernünftigen Vaterschaftsurlaub – zum Nutzen der ganzen Familie» ein. Die

Initianten aus dem Umfeld der Dachverbände Travail Suisse, dem Dachverband Schweizer Männer- und Väterorganisationen, von Alliance F und Pro Familia Schweiz forderten einen im Bundesrecht verankerten und über die Erwerbersatzordnung (EO) entschädigten Vaterschaftsurlaub von vier Wochen. Der Bundesrat anerkannte das Anliegen zwar als Beitrag zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit, erachtete in seiner Stellungnahme den Ausbau von Angeboten zur ausserfamiliären Kinderbetreuung jedoch als wichtiger. Und weil er die Verantwortung für einen Vaterschaftsurlaub weiterhin den Arbeitgebern und Sozialpartnern überlassen wollte, empfahl er den eidgenössischen Räten die Initiative zur Ablehnung (Bundesrat 2018).

Am 21. August 2018 beschloss die Sozialkommission des Ständerates (SGK-S), der Volksinitiative einen indirekten Gegenvorschlag gegenüberzustellen (parlamentarische Initiative SGK-S 18.441). Dieses Gesetzesprojekt beinhaltete einen über die EO finanzierten Vaterschaftsurlaub von zwei Wochen (bzw. zehn Arbeitstagen), zu beziehen in den ersten sechs Monaten nach der Geburt des Kindes. Die Ausgestaltung erfolgte – wie dies die Initianten der Volksinitiative und die im Jahr 2014 von Nationalrat Martin Candinas eingereichte parlamentarische Initiative «Zwei Wochen über die EO bezahlten Vaterschaftsurlaub» (14.415) forderten – nach dem Vorbild des bestehenden Mutterschaftsurlaubs.

Innerhalb von gut einem Jahr hatten die zuständigen vberatenden Kommissionen und die beide Räte die Volksinitiative und den indirekten Gegenvorschlag durchberaten. Sie lehnten die Volksinitiative ab, stimmten jedoch dem Gegenvorschlag zu. In der Schlussabstimmung vom 27. September 2019 bestätigte das Parlament mit einer grossen Mehrheit den Gegenvorschlag mit einem zweiwöchigen Vaterschaftsurlaub (*BBL 2019 6855*). Daraufhin zog das Initiativkomitee das Begehren für vier Wochen Vaterschaftsurlaub zurück unter der Bedingung, dass die Gesetzesvorlage für einen zweiwöchigen Vaterschaftsurlaub in Kraft tritt (*BBL 2019 6863*). Nachdem das Referendum für den beschlossenen Gegenvorschlag zustande gekommen ist, wird das Volk voraussichtlich im Herbst 2020 darüber abstimmen können. Falls der zweiwöchige Vaterschaftsurlaub an der Urne abgelehnt werden sollte, wird die Initiative reaktiviert.

VATERSCHAFTSENTSCHÄDIGUNG UND VATERSCHAFTSURLAUB GEMÄSS GEGENVORSCHLAG

VORBILD MUTTERSCHAFTSURLAUB Der Vaterschaftsurlaub ist in weiten Teilen nach den gleichen Prinzipien wie der bestehende Mutterschaftsurlaub ausgestaltet. Das bedeutet, dass das bestehende Bundesgesetz über den Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft (EOG, SR 834.1) nun auch die Entschädigung bei Vaterschaft regelt. Die arbeitsrechtlichen Bestimmungen sind im Obligationenrecht (OR) integriert.

ERWERBSTÄTIGE MÄNNER HABEN ANSPRUCH Der Anspruch auf eine EO-Entschädigung für zwei Wochen Vaterschaftsurlaub setzt voraus, dass der Vater zum Zeit-

punkt der Geburt des Kindes erwerbstätig ist, sei es als Arbeitnehmer oder als Selbständigerwerbender. Zudem muss er in den neun Monaten vor der Geburt bereits in der AHV obligatorisch versichert und in dieser Zeit mindestens fünf Monate lang erwerbstätig gewesen sein. Gestützt auf das Freizügigkeitsabkommen mit der EU und das entsprechende EFTA-Übereinkommen zur Koordinierung der Sozialversicherungssysteme werden die in einem Mitgliedstaat der EU oder EFTA zurückgelegten Versicherungs- und Beschäftigungszeiten für die Erfüllung der Mindestversicherungsdauer bzw. Erwerbsdauer angerechnet.

Der Vater muss nachweisen, dass er im Zeitpunkt der Geburt der rechtliche Vater des Kindes ist, sei es kraft der Ehe oder durch eine Vaterschaftsanerkennung. Eine Vaterschaft ist nicht in allen Fällen schon bei der Geburt geklärt. Wird das Kindsverhältnis erst nachträglich durch Anerkennung oder durch einen Gerichtsscheid begründet, ist der Vater berechtigt, so lange es nach der Feststellung des Kindsverhältnisses noch möglich ist, in den sechs Monaten nach der Geburt den Vaterschaftsurlaub zu beziehen (Rahmenfrist für den Bezug des Vaterschaftsurlaubs).

Erfüllt der Vater diese Voraussetzungen, gibt es keine zusätzlichen Einschränkungen, etwa bezüglich seines Alters oder der Geburt des Kindes im Ausland. Wie bei der Mutterschaftsentschädigung entsteht bei einer Mehrlingsgeburt nur eine Entschädigung. Nicht ausgeschlossen ist aber mehr als eine Entschädigung pro Jahr, wenn der Mann innerhalb eines Jahres mehrmals Vater wird.

ANSPRUCHSBERECHTIGUNG BEIM BEZUG EINES ERSATZEINKOMMENS

Männer, die im Zeitpunkt der Geburt des Kindes nicht erwerbstätig sind, sei es, weil sie arbeitslos oder gesundheitsbedingt arbeitsunfähig sind, können die Voraussetzungen für eine Vaterschaftsentschädigung ebenfalls erfüllen. Der Bundesrat wird die Details auf Verordnungsstufe regeln. Ausgeschlossen ist jedoch der gleichzeitige Bezug einer Vaterschaftsentschädigung und eines Taggeldes einer anderen Sozialversicherung. Macht der Vater die Vaterschaftsentschädigung geltend, hat diese Vorrang, das heisst, für diese Zeit werden keine Taggelder einer anderen Sozialversicherung ausbezahlt.

ENTSCHÄDIGUNGSANSPRUCH UND RAHMENFRIST BEGINNEN AM TAG DER GEBURT Der Anspruch auf die Entschädigung entsteht am Tag der Geburt des Kindes. Dabei gibt es keine Anknüpfung an die Dauer der Schwangerschaft, das Kind muss jedoch lebensfähig geboren werden. Bei einer Totgeburt entsteht kein Anspruch. Am Tag der Geburt beginnt eine Rahmenfrist von sechs Monaten, innerhalb welcher der Vater den zweiwöchigen Vaterschaftsurlaub «realisieren» kann. Bezieht er in dieser Rahmenfrist nur einen Teil des Urlaubs, wird die Entschädigung lediglich für den bezogenen Anteil ausgerichtet. Es steht ihm frei, in Absprache mit dem Arbeitgeber den Urlaub im vorgegebenen zeitlichen Rahmen zwei Wochen am Stück, zweimal eine Woche oder tageweise zu beziehen. Diese flexible Bezugsmöglichkeit trägt der Planbarkeit für die Familien und die Arbeitgeber Rechnung.

VERFALL DES ENTSCHÄDIGUNGSANSPRUCHS Der Vater muss seinen Vaterschaftsurlaub innerhalb der ersten sechs Monaten nach der Geburt beziehen, ansonsten verfällt der Anspruch auf die Entschädigung. Nach Ablauf dieser Rahmenfrist kann kein Entschädigungsanspruch mehr entstehen. Versterben der Vater oder das Kind, so erlischt der Entschädigungsanspruch für die bis zum Todesfall noch nicht bezogenen Tage. Der Anspruch geht somit nicht an die Mutter des Kindes über oder an eine andere Person, die für das Kind sorgt. Für diesen Fall sind im Sozialversicherungsrecht Hinterlassenenleistungen vorgesehen (Waisen- und Witwenrente). Ein weiterer Beendigungsgrund ist generell das Ende der Vaterschaft, etwa wenn die Vaterschaft aberkannt wird.

DIE ENTSCHÄDIGUNG BETRÄGT 80 PROZENT DES ERWERBSEINKOMMENS Die Vaterschaftsentschädigung beläuft sich wie die Mutterschaftsentschädigung auf 80 Prozent des durchschnittlichen Erwerbseinkommens, welches vor Beginn des Entschädigungsanspruchs erzielt wurde. Wie der Erwerbssersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft wird auch der Erwerbssersatz bei Vaterschaft in Form eines Taggeldes ausbezahlt und ist auf 196 Franken pro Tag begrenzt. Erfolgt der Bezug des Vaterschaftsurlaubs wochenweise, werden je sieben Taggelder (inkl. Samstag und Sonntag) ausgerichtet beziehungsweise 14 Taggelder, wenn

der Vater zwei Wochen am Stück bezieht. Bezieht er den Urlaub tageweise, entspricht der zweiwöchige Urlaub zehn Arbeitstagen. Damit der tageweise Bezug nicht zu einer Schlechterstellung führt, werden auf fünf bezogene Arbeitstage zwei zusätzliche Tage entschädigt. Damit ist gewährleistet, dass beim Bezug von zehn Einzeltagen – bis zu einem Plafond von 196 Franken pro Tag – 80 Prozent des Erwerbseinkommens für zwei Wochen gedeckt sind.

Anders als bei der Entschädigung für Dienstleistende, jedoch gleich wie die Entschädigung bei Mutterschaft, umfasst der Erwerbssersatz bei Vaterschaft weder Kinderzulagen, Zulagen für Betreuungskosten noch eine Betriebszulage für Selbständigerwerbende, sondern nur die Grundentschädigung.

BERECHNUNG AUF DEM EINKOMMEN VOR DER GEBURT UND AUSZAHLUNG DURCH DIE AUSGLEICHSKASSEN Die Entschädigung wird auf dem Einkommen, das der Vater unmittelbar vor der Geburt des Kindes erzielt hat, berechnet. Für die Bemessung des Erwerbssatzes gelten die gleichen Prinzipien und Regeln wie für Dienstleistende und die Mutterschaftsentschädigung. Dabei sind auch hier die Ausgleichskassen dafür zuständig, die Taggelder dem Arbeitgeber auszurichten, wenn dieser einen Lohn bezahlt, andernfalls direkt dem Vater. Damit sich der administrative Aufwand für den Arbeitgeber in Grenzen hält, wird das Taggeld erst nach dem vollständigen Bezug des Vaterschaftsurlaubs abgerechnet.

VORRANG DER VATERSCHAFTSENTSCHÄDIGUNG UND BESITZSTANDSGARANTIE Während des Bezugs eines Erwerbssatzes bei Vaterschaft werden in der Regel keine anderen Taggelder von verschiedenen Sozialversicherungen (etwa Taggelder der Arbeitslosen- oder Invalidenversicherung) ausgerichtet. Diese Koordinationsbestimmung entspricht derjenigen der Mutterschaftsentschädigung. Bezog der Vater indessen vor der Geburt des Kindes ein Taggeld, welches ein Erwerbseinkommen ersetzte, wird die Vaterschaftsentschädigung mindestens in der gleichen Höhe wie das vorangegangene Taggeld ausgerichtet (Besitzstandsgarantie). Auch diese Regelung ist eine analoge zur Mutterschaftsentschädigung.

DAS RECHT AUF VATERSCHAFTSURLAUB FÜR ARBEITNEHMER Während der Erwerbsersatz für alle erwerbstätigen Väter, also auch die Selbständigerwerbenden, in der EO geregelt ist, ist das Recht auf Urlaub auch arbeitsrechtlich zu gewährleisten (Regelung im OR). In Übereinstimmung mit der in der EO geregelten Vaterschaftsentschädigung gelten bezüglich Vaterschaft, Dauer des Urlaubs und Bezugsmodalitäten die gleichen Voraussetzungen wie für die Entschädigung. Anders als für die Taggeldentschädigung ist der Urlaubsanspruch für die Arbeitnehmer nicht an eine vorangehende Versicherungs- oder Erwerbsdauer geknüpft. Somit sind auch diejenigen Arbeitnehmer zum Bezug des Vaterschaftsurlaubs berechtigt, die keinen Anspruch auf eine EO-Entschädigung haben. Der Arbeitnehmer hat das Recht, nicht aber die Pflicht, einen Vaterschaftsurlaub zu beziehen. Bezieht er ihn nicht in den sechs Monaten nach der Geburt, verfällt er. Der Arbeitgeber darf den Arbeitnehmer jedoch nicht verpflichten, auf die Ausübung seines Rechts auf Vaterschaftsurlaub zu verzichten.

VERLÄNGERUNG DER KÜNDIGUNGSFRIST Im Gegensatz zu den gesetzlichen Vorgaben bei Mutterschaft kann der Arbeitgeber den Arbeitsvertrag des Vaters, der Anspruch auf einen Vaterschaftsurlaub hat, kündigen. Eine solche Kündigung kann vor Beginn oder während der sechsmonatigen Rahmenfrist ausgesprochen werden. Hat der Vater den Urlaub bis zu diesem Zeitpunkt nicht oder nicht vollständig bezogen, hat er die Möglichkeit, den Urlaub im noch verbleibenden Umfang zu beziehen, bevor sein Arbeitsverhältnis endet. Die Kündigungsfrist wird in solchen Fällen um die Anzahl Tage verlängert, die im Zeitpunkt der Kündigung an Urlaub noch bezogen werden können. Die Verlängerung der Kündigungsfrist gilt zum einen für Arbeitsverhältnisse, die vor der Geburt aufgelöst wurden, im Zeitpunkt der Geburt aber noch nicht beendet sind: In diesem Fall verlängert sich die Kündigungsfrist um zwei Wochen. Zum anderen bei Kündigungen in der sechsmonatigen Rahmenfrist: In diesem Fall verlängert sich die Kündigungsfrist um die Anzahl Tage, die bis zum Zeitpunkt der Kündigung noch nicht bezogen wurden. Endet das Arbeitsverhältnis schon vor der Geburt, kann die Kündigungsfrist nicht verlängert werden. Bezieht der Vater den Urlaub trotz der verlängerten Kündigungsfrist nicht, verliert er seinen Anspruch. Die Verlängerung

der Kündigungsfrist muss für den Bezug des Vaterschaftsurlaubs verwendet werden und nicht etwa für Ferien, die noch nicht bezogen wurden.

KEINE KÜRZUNG DER FERIEN Was bezüglich des Ferienanspruchs für die Arbeitnehmerinnen, die Mutterschaftsurlaub beziehen, geregelt ist, gilt auch für die Arbeitnehmer: Beziehen sie einen Vaterschaftsurlaub, dürfen die Ferien nicht gekürzt werden.

FINANZIERUNG UND DURCHFÜHRUNG Die Finanzierung erfolgt paritätisch über Lohnprozente im Rahmen der bestehenden Erwerbsersatzordnung. Für die geschätzten Kosten von rund 230 Millionen Franken im Jahr 2021 wird voraussichtlich eine Erhöhung des EO-Beitragssatzes von heute 0,45 auf 0,5 Prozent notwendig sein. Betreffend die Auszahlung der Entschädigung gelten die gleichen Prinzipien wie für die andern EO-Entschädigungen (für Dienstleistende und Mütter im Mutterschaftsurlaub). Für die Auszahlung der EO-Taggelder sind die AHV-Ausgleichskassen zuständig. ■

LITERATUR

Bundesrat (2018): Botschaft vom 1. Juni 2018 zur Volksinitiative «Für einen vernünftigen Vaterschaftsurlaub – zum Nutzen der ganzen Familie» (18.052), in *BBl* 2018 3699: www.admin.ch > Bundesrecht > Bundesblatt > 2018.

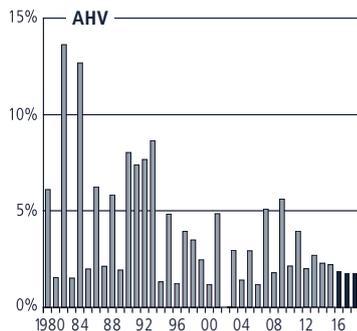
SR 834.1 Bundesgesetz vom 25. September 1952 über den Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft: www.admin.ch > Bundesrecht > Systematische Rechtssammlung.



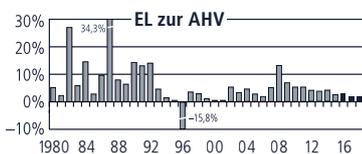
Bernadette Deplazes

Juristin. Geschäftsfeld AHV, berufliche Vorsorge und EL, Bereich Leistungen AHV/EO/EL, BSV.
bernadette.deplazes@bsv.admin.ch

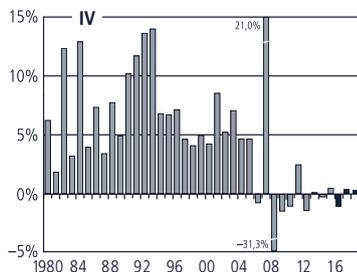
Veränderungen der Ausgaben in Prozent seit 1980



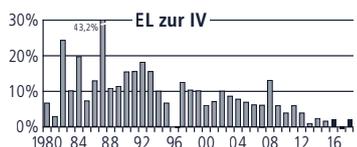
AHV	1990	2000	2010	2017	2018	Veränderung in % VR ¹
Einnahmen inkl. Kapitalwertänderung (Mio. Fr.)	20355	28792	38495	44379	41835	-5,7%
davon Beiträge Vers./AG	16029	20482	27461	31143	31718	1,8%
davon Beiträge öff. Hand	3666	7417	9776	11105	11295	1,7%
Ausgaben	18328	27722	36604	43292	44055	1,8%
davon Sozialleistungen	18269	27627	36442	43082	43841	1,8%
Betriebsergebnis	2027	1070	1891	1087	-2220	-304,2%
Kapital²	18157	22720	44158	45755	43535	-4,9%
Bezüger/innen AV-Renten	1225388	1515954	1981207	2324849	2363780	1,7%
Bezüger/innen Witwen/r-Renten	74651	79715	120623	153349	158754	3,5%
AHV-Beitragszahlende	4289723	4552947	5252926	5698963	5743897	0,8%



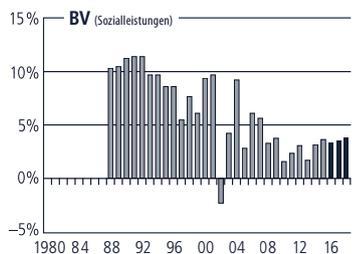
EL zur AHV	1990	2000	2010	2017	2018	VR ¹
Ausgaben (= Einnahmen) (Mio. Fr.)	1124	1441	2324	2907	2956	1,7%
davon Beiträge Bund	260	318	599	754	777	3,1%
davon Beiträge Kantone	864	1123	1725	2153	2179	1,2%
Bezüger/innen (bis 1997 Fälle)	120684	140842	171552	208586	212958	2,1%



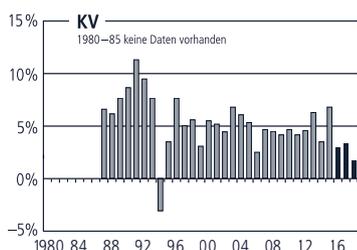
IV	1990	2000	2010	2017	2018	VR ¹
Einnahmen inkl. Kapitalwertänderung (Mio. Fr.)	4412	7897	8176	10357	9025	-12,9%
davon Beiträge Vers./AG	2307	3437	4605	5218	5313	1,8%
Ausgaben	4133	8718	9220	9234	9261	0,3%
davon Renten	2376	5126	6080	5517	5499	-0,3%
Betriebsergebnis	278	-820	-1045	1122	-237	-121,1%
Schulden bei der AHV	6	-2306	-14944	-10284	-10284	0,0%
IV-Fonds²	5000	4763	-4,7%
Bezüger/innen IV-Renten	164329	235529	279527	249216	248028	-0,5%



EL zur IV	1990	2000	2010	2017	2018	VR ¹
Ausgaben (= Einnahmen) (Mio. Fr.)	309	847	1751	2032	2087	2,7%
davon Beiträge Bund	69	182	638	742	761	2,6%
davon Beiträge Kantone	241	665	1113	1291	1327	2,8%
Bezüger/innen (bis 1997 Fälle)	30695	61817	105596	114194	115140	0,8%

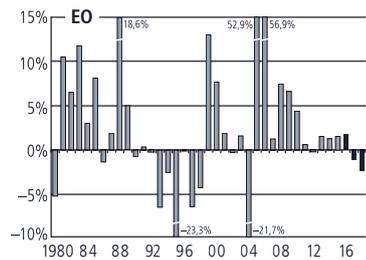
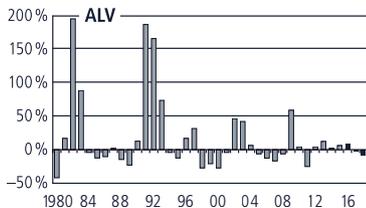
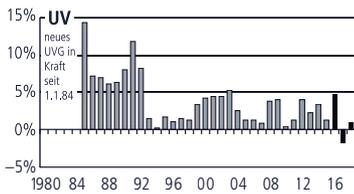


BV/2.Säule Obligatorium & Überobligatorium	1990	2000	2010	2017	2018	VR ¹
Einnahmen (Mio. Fr.)	32882	46051	62107	71335	70957	-0,5%
davon Beiträge AN	7704	10294	15782	19405	20072	3,4%
davon Beiträge AG	13156	15548	25432	28681	29391	2,5%
davon Kapitalertrag	10977	16552	15603	16543	14152	-14,5%
Ausgaben	16447	32467	46055	53621	55030	2,6%
davon Sozialleistungen	8737	20236	30912	37942	39395	3,8%
Kapital	207200	475000	617500	886000	865200	-2,3%
Rentenbezüger/innen	508000	748124	980163	1140696	1164168	2,1%



KV Obligatorische Krankenpflegeversicherung OKPV	1990	2000	2010	2017	2018	VR ¹
Einnahmen (Mio. Fr.)	8613	13898	22424	30478	31116	2,1%
davon Prämien (Soll)	6954	13442	22051	30267	31597	4,4%
Ausgaben	8370	14204	22200	29546	30045	1,7%
davon Leistungen	7402	13190	20884	27'924	28056	0,5%
davon Kostenbeteiligung d. Vers.	-801	-2288	-3409	-4393	-4495	-2,3%
Betriebsergebnis	244	-306	225	931	1071	15,0%
Kapital	6600	6935	8651	13694	14612	6,7%
Prämienverbilligung	332	2545	3980	4489	4726	5,3%

Veränderungen der Ausgaben in Prozent seit 1980



UV alle UV-Träger	1990	2000	2010	2017	2018	VR ¹
Einnahmen inkl. Kapitalwertänderung (Mio. Fr.)	4153	6557	7742	9154	13577	48,3%
davon Beiträge AN/AG	3341	4671	6303	6207	6358	2,4%
Ausgaben	3259	4546	5993	6915	6986	1,0%
davon direkte Leistungen inkl. TZL	2743	3886	5170	5964	5997	0,5%
Betriebsergebnis	895	2011	1749	2239	6591	194,4%
Kapital	12553	27322	42817	55643	62085	11,6%

ALV (Quelle: Seco)	1990	2000	2010	2017	2018	VR ¹
Einnahmen (Mio. Fr.)	736	6230	5752	7739	7904	2,1%
davon Beiträge AN/AG	609	5967	5210	7067	7200	1,9%
davon Subventionen	–	225	536	668	681	1,9%
Ausgaben	458	3295	7457	7338	6731	-8,3%
Rechnungssaldo	278	2935	-1705	401	1173	192,3%
Kapital	2924	-3157	-6259	-982	191	119,4%
Bezüger/innen ³ (Total)	58503	207074	322684	330507	312871	-5,3%

EO	1990	2000	2010	2017	2018	VR ¹
Einnahmen inkl. Kapitalwertänderung (Mio. Fr.)	1060	872	1006	1736	1669	-3,9%
davon Beiträge	958	734	985	1675	1706	1,8%
Ausgaben	885	680	1603	1724	1681	-2,5%
Betriebsergebnis	175	192	-597	12	-12	-195,4%
Kapital	2657	3455	412	1036	1025	-1,1%

FZ	1990	2000	2010	2017	2018	VR ¹
Einnahmen (Mio. Fr.)	2689	3974	5074	6319	6260	-0,9%
davon FZ Landwirtschaft	112	139	149	111	101	-8,8%

Gesamtrechnung der Sozialversicherungen GRSV 2018

Sozialversicherungszweig	Einnahmen Mio. Fr.	Veränderung 2017/2018	Ausgaben Mio. Fr.	Veränderung 2017/2018	Rechnungssaldo Mio. Fr.	Kapital Mio. Fr.
AHV (GRSV)	43585	1,6%	44055	1,8%	-470	43535
EL zur AHV (GRSV)	2956	1,7%	2956	1,7%	–	–
IV (GRSV)	9268	-8,4%	9261	0,3%	7	-5521
EL zur IV (GRSV)	2087	2,7%	2087	2,7%	–	–
BV (GRSV; Schätzung)	70957	-0,5%	55030	2,6%	15927	865200
KV (GRSV)	31537	4,6%	30045	1,7%	1492	14612
UV (GRSV)	8021	0,6%	6986	1,0%	1035	62085
EO (GRSV)	1722	1,8%	1681	-2,5%	41	1025
ALV (GRSV)	7904	2,1%	6731	-8,3%	1173	191
FZ (GRSV)	6260	-0,9%	6332	1,2%	-72	2679
Konsolidiertes Total (GRSV)	183537	0,6%	164404	1,5%	19133	983806

Volkswirtschaftliche Kennzahlen

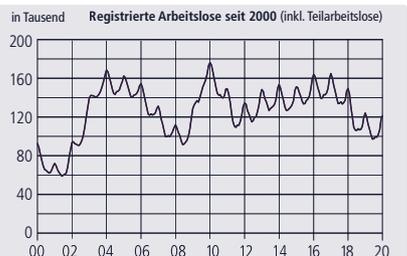
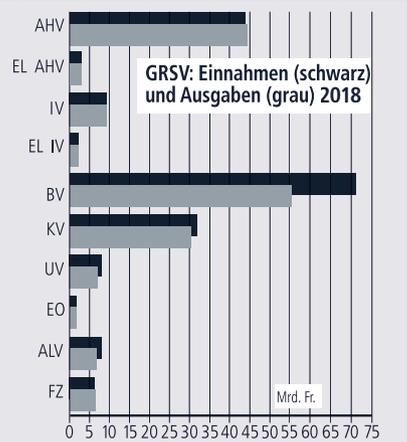
	2000	2005	2010	2015	2017	2018
Soziallastquote ⁴ (Indikator gemäss GRSV)	25,0%	25,4%	25,1%	26,6%	27,2%	26,5%
Sozialleistungsquote ⁵ (Indikator gemäss GRSV)	18,0%	20,2%	19,5%	20,7%	21,2%	20,9%

Arbeitslose

	Ø 2017	Ø 2018	Ø 2019	Nov. 19	Dez. 19	Jan. 20
Registrierte Arbeitslose	143142	118103	106932	106330	117277	121018
Arbeitslosenquote ⁶	3,2%	2,6%	2,3%	2,3%	2,5%	2,6%

Demografie Basis: Szenario A-00-2015

	2017	2018	2020	2030	2040	2045
Jugendquotient ⁷	32,8%	32,8%	32,6%	34,7%	34,7%	34,3%
Altersquotient ⁷	30,8%	31,2%	32,6%	41,3%	47,6%	49,8%



¹ Veränderungsrate des letzten verfügbaren Jahres.
² Überweisung von 5 Mrd. Franken per 1.1.2011 vom AHV- zum IV-Kapitalkonto.
³ Daten zur Arbeitslosigkeit finden Sie weiter unten.
⁴ Verhältnis Sozialversicherungseinnahmen GRSV zum Bruttoinlandprodukt in Prozent.
⁵ Verhältnis Sozialversicherungsleistungen GRSV zum Bruttoinlandprodukt in Prozent.
⁶ Anteil der registrierten Arbeitslosen an der Zahl der erwerbstätigen Wohnbevölkerung.

⁷ Jugendquotient: Jugendliche (0- bis 19-Jährige) im Verhältnis zu den Aktiven.
 Altersquotient: Rentner/innen (M > 65-jährig / F > 64-jährig) im Verhältnis zu den Aktiven.
 Aktive: 20-Jährige bis zum Erreichen des Rentenalters (M 65 / F 64).

Quelle: Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2020 des BSV; seco, BFS.
 Auskunft: salome.schuepbach@bsv.admin.ch

NACHGEFRAGT

Brexit – UK hat EU verlassen

Nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs (UK) aus der EU Ende Januar 2020 entfällt nach einer Übergangsfrist das FZA und die damit verknüpfte Koordinierung der sozialen Sicherheit mit der Schweiz. Bis dahin wollen die beiden Länder neue Koordinierungsregeln festlegen.



Kati Fréhelin, Juristin, Internationale Angelegenheiten, BSV

Wie geht es zwischen der Schweiz und dem UK im Bereich der sozialen Sicherheit weiter?

Für Versicherte, Arbeitgeber und Sozialversicherungsträger in der Schweiz und im UK ändert sich in den gegenseitigen Beziehungen erst mal nichts. Das Austrittsabkommen zwischen dem UK und der EU sieht eine Übergangsfrist bis zum 31. Dezember 2020 vor. Bis dahin wendet das UK weiterhin EU-Recht an, einschliesslich des Abkommens über den freien Personenverkehr mit der Schweiz (FZA). Während dieser Übergangsphase bleiben somit alle im FZA enthaltenen Vorschriften zur sozialen Sicherheit (Verordnungen [EG] Nr. 883/2004 und Nr. 987/2009) in den Beziehungen zwischen der Schweiz und dem UK anwendbar, und Letzteres ist einem EU-Staat gleichgestellt. Denkbar ist, dass sich die EU und das UK darauf einigen, die Übergangsfrist über den 31. Dezember 2020 hinaus zu verlängern. In diesem Fall würde auch die Anwendung der EU-Koordinationsre-

geln zwischen der Schweiz und dem UK verlängert.

Und nach dem 31. Dezember 2020?

Nach Ablauf der Übergangsfrist am 31. Dezember 2020 (oder u. U. zu einem späteren Zeitpunkt) gelten die im FZA vorgesehenen EU-Koordinationsregeln zur sozialen Sicherheit zwischen der Schweiz und dem Vereinigten Königreich nicht mehr. Zum Schutz der Personen, die nach diesen Regeln Rechte geniessen, schlossen die Schweiz und das UK ein Abkommen über die erworbenen Rechte der Bürgerinnen und Bürger ab. Es gewährleistet die erworbenen Leistungsansprüche und regelt die Übergangsphase für Personen in grenzüberschreitenden Situationen. Weitere Informationen finden sich auf www.bsv.admin.ch > Sozialversicherungen > Internationale Sozialversicherung > Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU (Brexit).

Für Personen, die ab dem 1. Januar 2021 zwischen der Schweiz und dem UK zu- und abwandern, werden neue Vorschriften gelten, die noch zu definieren sind. Die neuen Vorschriften werden weitgehend davon abhängen, was die EU und das UK miteinander vereinbaren.

WAS IST EIGENTLICH?

Mind the gap

[ˈmaɪnd ðə ˈɡæp]

Mind the gap – Vorsicht Lücke! Mit diesem Ausruf warnen Londons U-Bahnen die Passagiere vor der Lücke zwischen Zug und Bahnsteig. Eine vertragliche Lücke in Bereichen wie Handel, Tourismus und Forschung wäre nach dem EU-Austritt des Vereinigten Königreichs (UK) im bilateralen Verhältnis zur Schweiz entstanden, hätte der Bundesrat nicht schon im Oktober 2016 das Vorgehen im Fall eines geregelten oder unregulierten Brexit definiert: die Mind-the-gap-Strategie. Damit reagierte die Schweiz früh auf die Vorgänge im UK und konnte als eines der ersten Länder Anfang 2019 mit London mehrere Verträge zu Handel, Personenverkehr, Polizeizusammenarbeit und Koordinierung der Sozialversicherungen abschliessen.

«NZZ am Sonntag» 18.1.2020

DIE SOZIALE ZAHL

43 000

britische Staatsangehörige lebten Ende 2018 in etwa in der Schweiz. 2018 erteilte diese 3504 Aufenthaltsbewilligungen (B), 3744 Kurzaufenthaltsbewilligungen (L) an britische Staatsangehörige. Hinzu kamen 433 Grenzgängerbewilligungen sowie 6236 Meldungen im Hinblick auf eine Erwerbstätigkeit in der Schweiz während max. drei Monaten pro Kalenderjahr.

Ende 2018 erhielten insgesamt 2867, also rund 6,7 % der in der Schweiz lebenden Britinnen und Briten eine Altersrente der AHV; die restlichen 6092 Altersrenten wurden exportiert. IV-Renten gingen insgesamt 274 (davon 46 ins Ausland) an britische Staatsangehörige. Mit 0,63 % lag deren Bezugsquote deutlich unter derjenigen aller IV-Versicherten, von denen insgesamt 2,56 % eine Rente beanspruchten.

www.bsv.admin.ch/statistik

VOR ZEHN JAHREN

BVG

Am 7. März 2010 wurde die Senkung des Mindestumwandlungssatzes in der obligatorischen beruflichen Vorsorge mit einem Neinstimmenanteil von 72,2 % abgelehnt.

Der Mindestumwandlungssatz (UWS) ist der Multiplikator, mit dem das individuell angesparte Altersguthaben der obligatorischen beruflichen Vorsorge beim ordentlichen Renteneintritt in eine jährliche Rente umgerechnet wird. Aktuell beträgt er 6,8%. Er beruht auf der Lebenserwartung und dem technischen Zinssatz, der sich an der für die kommenden Jahre erwarteten durchschnittlichen Rendite orientiert. Derzeit setzt er eine jährliche Rendite von ca. 5% voraus, die wegen der tiefen Zinsen jedoch kaum zu erreichen ist.

Der Bundesrat hatte 2006 vorgeschlagen, den UWS auf 6,4% zu senken. Dagegen wurde das Referendum ergriffen. Die Befürworter der Senkung argumentierten mit dem Bundesrat, dass

die gestiegene Lebenserwartung und das tiefere Renditeniveau eine solche unumgänglich machten. Die Gegner lehnten Rentenkürzungen grundsätzlich ab. Auch sei die Vorlage nicht dazu geeignet, die 2. Säule zu stabilisieren.

Nach dem Scheitern des umfassenden Reformvorschlages Altersvorsorge 2020 an der Urne 2017, befindet sich mit der BVG-Revision bis zum 20. März 2020 ein Kompromiss der Sozialpartner zur Stabilisierung der 2. Säule in der Vernehmlassung. Er sieht einen UWS von 6% und Ausgleichsmassnahmen zum Erhalt des Leistungsniveaus vor.

www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > laufende Vernehmlassungen > EDI > Botschaft zur Reform der beruflichen Vorsorge; www.anneepolitique.swiss

KURZ NOTIERT

Behindertengerechte Bahnhöfe

Bis Ende 2023 müssen die Bahnhöfe und Eisenbahn-Haltestellen baulich an die Vorgaben des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) angepasst werden. Das Bundesamt für Verkehr (BAV) unterstützt die Bahnen dabei. Laut Standbericht des BAV haben diese gegenüber dem Vorjahr zusätzliche 74 Bahnhöfe oder Haltestellen angepasst. Für 525 weitere Bahnhöfe sind die Arbeiten bis zur gesetzlichen Frist Ende 2023 eingeplant. Bei rund 200 Objekten wird die nötige Anpassung erst nach Ablauf der Frist erfolgen.

www.bav.admin.ch

Elektronisches Patientendossier

Seit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über das elektronische Patientendossier (EPDG) am 15. April 2017 hat der Anteil der Grundversorger, die ihre Krankengeschichten elektronisch dokumentieren, deutlich von 54 (2015) auf 70 Prozent (2019) zugenommen. Ca. 46 Prozent v. a. jüngere Grundversorger planen in den nächsten Jahren den Anschluss ans elektronische Patientendossier. Dies ergab die Befragung des Commonwealth Fund zur Gesundheitsversorgung 2019, an der die Schweiz seit 2010 teilnimmt.

www.bag.admin.ch

AGENDA

Seminar Pflegefinanzierung 2020

Die demografische Entwicklung macht die Pflegefinanzierung zu einer grossen gesellschaftspolitischen Herausforderung. Das Seminar beleuchtet v. a. die juristischen Aspekte des heutigen Finanzierungssystems aus Sozialversicherungsleistungen, staatlichen Subventionen und privaten Beiträgen, sowie anstehende Reformen.

26./27. Mai 2020, Hotel Römertum, Filzbach
www.irp.unisg.ch > Weiterbildung > Tagungen > Laufendes Jahr.

BVG-Tagung 2020

Schwerpunkte der Tagung sind Unterstellungsfragen in Spezialfällen, Umsetzung der erweiterten Begünstigung, Durchführung in der Säule 3a und bei Freizügigkeitseinrichtungen, häufige Fehler und Versäumnisse bei der Durchführung, notwendige und unerwünschte Solidaritäten sowie die aktuellen Reformvorschläge für die 2. Säule.

5. Mai 2020, Grand Casino Luzern
www.irp.unisg.ch > Weiterbildung > Tagungen > Laufendes Jahr.

Betreutes Wohnen

Fachkongress zum betreuten Wohnen von Curaviva und Senesuisse in Zusammenarbeit mit Pro Senectute, Spitex und ASPS: Im Mittelpunkt stehen aktuelle Studienergebnisse und die neue Wohn- und Pflegepraxis. Der Kongress richtet sich an Branchenvertreterinnen und -vertreter sowie Interessierte aus der Politik.

31. März 2020, Kursaal Bern
www.prosenectute.ch > Dienstleistungen > Veranstaltungen.

SOZIAL-
VERSICHERUNGS-
REFORMEN

IMPRESSUM

Publikationsdatum

6. März 2020

Herausgeber

Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV)

Redaktion

Suzanne Schär

E-Mail: suzanne.schaer@bsv.admin.ch

Telefon 058 46 29143

Sonja Schnitzer

E-Mail: sonja.schnitzer@bsv.admin.ch

Telefon 058 48 39541

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

Übersetzungen

Sprachdienst des BSV

Redaktionskommission

Marco Leuenberger, Katharina Mauerhofer, Stefan Müller, Robert Nyffeler, Michela Papa, Nicole Schwager, Christian Vogt

Abonnemente und Einzelnummern

Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL)

3003 Bern

Verkauf Bundespublikationen

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

www.bundespublikationen.admin.ch

(Einzelnummer)

Internet

www.soziale-sicherheit-chss.ch

Twitter: @SozSicherheit

Copyright

Nachdruck von Beiträgen erwünscht;
nur mit Zustimmung der Redaktion

Auflage

Deutsche Ausgabe 2200

Französische Ausgabe 1070

Abonnementspreise

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

Vertrieb

BBL

Gestaltung

MAGMA – die Markengestalter, Bern

Satz und Druck

Multicolor Print AG

Sihlbruggstrasse 105a, 6341 Baar

318.998.1/20d

