

Schwerpunkt

Armut – auch in der Schweiz eine Realität

Gesundheit

Wie zufrieden sind die Schweizer/innen mit dem Gesundheitssystem und den Krankenkassenprämien?

Sozialpolitik

Globalisierung und Sozialstaat

Soziale Sicherheit

CHSS

4/2003

BSV /
OFAS /
UFAS /

Inhaltsverzeichnis Soziale Sicherheit CHSS 4/2003

Editorial	177
Chronik Juni/Juli 2003	178
Rundschau	180

Schwerpunkt

Armut – auch in der Schweiz eine Realität	181
Strategien zur Vermeidung von Armut in der Schweiz (Talin Stoffel und René A. Meier, BSV)	182
Nationaler Aktionsplan gegen Armut in der Schweiz: Lehren aus Europa (Annelise Oeschger und Olivier Gerhard, ATD Vierte Welt)	186
Massnahmen zur gezielten Unterstützung von einkommensschwachen Familien (Eveline Hüttner und Tobias Bauer, Büro BASS)	189
Arme sterben früher (Carlo Knöpfel, Caritas)	192
Das Problem der statistischen Erfassung von sozialen Phänomenen: Tieflohne im Brennpunkt (Ruth Meier und Didier Froidevaux, BFS)	194
Thesen und Meinungen:	
– Schweizerischer Arbeitgeberverband (Peter Hasler)	197
– Schweizerischer Gewerkschaftsbund (Colette Nova)	199
– Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (Walter Schmid)	201
– Sozialdirektorenkonferenz (Ernst Zürcher)	203

Vorsorge

Wirkungsanalyse zum Freizügigkeitsgesetz (Beat Sterchi, Ernst & Young)	205
Wirkungsanalyse zur Wohneigentumsförderung nach WEFG (Daniel Hornung, Bern)	208
Kommentar des BSV zu den beiden Wirkungsanalysen (Erika Schnyder, BSV)	212
Die EL im Jahr 2002: Grosser Bedarf bei jungen Invaliden und Personen im hohen Alter (Urs Portmann, BSV)	215

Gesundheit

Wie zufrieden sind die Schweizer mit dem Gesundheitssystem und den Krankenkassenprämien? (Iva Bolgiani, Gianfranco Domenighetti, Jacqueline Quaglia, Gesundheits- und Sozialdepartement Tessin)	219
Statistik über die Krankenversicherung 2001 (Nicolas Siffert, BSV)	223
Verbesserung der Koordination in der Prävention (Lukas Matti, BSV)	227

Sozialpolitik

Globalisierung und Sozialstaat (Mischa Stünzi, BSV)	232
Sozialversicherungsstatistik 2003: Tiefere Kapitalerträge, höhere Beitragseinnahmen und starke Zunahme der Sozialleistungen im Jahr 2001 (Salome Schüpbach, Stefan Müller, Agnes Nienhaus, BSV)	236

Parlament

Parlamentarische Vorstösse	240
Gesetzgebung: Hängige Vorlagen des Bundesrates	244

Daten und Fakten

Agenda (Tagungen, Seminare, Lehrgänge)	245
Sozialversicherungsstatistik	246
Literatur und Links	248

Besuchen Sie uns unter www.bsv.admin.ch



Neue Publikationen zur Sozialversicherung

	Bezugsquelle Bestellnummer Sprachen, Preis
Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV 2002	BBL ¹ 318.685.02, d/f Fr. 7.50
Merkblatt «Entgelte bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses», Stand am 1. Januar 2003	2.05, d/f/i ²
Arbeitslosigkeit. Ein Leitfaden für Versicherte. Ausgabe 2003/2 (in diesem Leitfaden ist neu auch die bisherige «Ergänzungsinformation für die Versicherten bei Krankheit, Mutterschaft und Unfall» integriert)	Seco ³ 716.200, d/f/i
Leistungsansprüche für die Auslandschweizer und -schweizerinnen. Ein Leitfaden für Versicherte. Ausgabe 2003 (Ergänzungsinformation zum Info-Service «Arbeitslosigkeit»)	Seco ³ 716.203, d/f/i
Kurzarbeitsentschädigung. Information für die Arbeitgeber. Ausgabe 2003 (berücksichtigt 3. ALV-Revision)	Seco ³ 716.400, d/f/i
Schlechtwetterentschädigung. Informationen für die Arbeitgeber. Ausgabe 2003	Seco ³ 716.600, d/f/i

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

2 Zu beziehen bei den AHV-Ausgleichskassen und IV-Stellen; die Merkblätter sind im Internet unter www.ahv.ch zugänglich.

3 Seco, Direktion für Arbeit, Arbeitsmarkt/ALV, Effingerstrasse 31, 3003 Bern; margrit.borer@seco.admin.ch.
Die Broschüren können auch unter der Internet-Adresse www.treffpunkt-arbeit.ch eingesehen werden.

«Soziale Sicherheit» (CHSS)

erscheint seit 1993 sechsmal jährlich. Jede Ausgabe ist einem Schwerpunktthema gewidmet.
Die Themen seit dem Jahr 2001:

- Nr. 1/01 Was kostet die Durchführung der Sozialversicherung?
- Nr. 2/01 Tarifbildung im schweizerischen Gesundheitswesen
- Nr. 3/01 Die Situation der Working Poor im Sozialstaat Schweiz
- Nr. 4/01 Neuordnung des Ausgleichs der Familienlasten
- Nr. 5/01 Die älteren Menschen – eine Generation mit Zukunft
- Nr. 6/01 Kosten uns die Medikamente zu viel?

- Nr. 1/02 Sechs Jahre KVG – Synthese der Wirkungsanalyse
- Nr. 2/02 Auswirkungen der bilateralen Abkommen mit der Europäischen Union auf die schweizerische Sozialversicherung
- Nr. 3/02 Städte und Sozialpolitik
- Nr. 4/02 Optimierung der interinstitutionellen Zusammenarbeit zwischen IV, ALV und Sozialhilfe
- Nr. 5/02 Das Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vor der Einführung
- Nr. 6/02 Entscheidungsgrundlagen für die Weiterentwicklung der Sozialversicherungen

- Nr. 1/03 Die Situation behinderter Menschen in der Schweiz im EU-Jahr der Behinderten
- Nr. 2/03 *Kein Schwerpunkt* (Interview mit dem abtretenden BSV-Direktor Otto Piller)
- Nr. 3/03 Die längerfristige Zukunft der Altersvorsorge beginnt heute
- Nr. 4/03 Armut – auch in der Schweiz eine Realität

Die Schwerpunkte sowie weitere Rubriken sind seit Heft 3/1999 im Internet unter www.bsv.admin.ch/publikat/uebers/d/index.htm zugänglich. Sämtliche Hefte sind heute noch erhältlich (die vergriffene Nummer 1/93 als Fotokopie). Normalpreis des Einzelhefts Fr. 9.–. Sonderpreis für Hefte 1993 bis 2001 Fr. 5.–. Preis des Jahresabonnements Fr. 53.– (inkl. MWST).

Bestellungen an

Bundesamt für Sozialversicherung, CHSS, 3003 Bern, Telefon 031 322 90 11, Telefax 031 322 78 41

E-Mail: info@bsv.admin.ch

Impressum

Herausgeber	Bundesamt für Sozialversicherung	Übersetzungen	in Zusammenarbeit mit dem Sprachdienst des BSV
Redaktion	René A. Meier, Redaktor BR E-Mail: rene.meier@bsv.admin.ch Telefon 031 322 91 43 Die Meinung BSV-externer Autoren muss nicht mit derjenigen der Redaktion bzw. des Amtes übereinstimmen.	Copyright	Nachdruck von Beiträgen mit Zustimmung der Redaktion erwünscht
Redaktionskommission	Adelaide Bigovic-Balzardi, Jürg Blatter, Pascal Coullery, Géraldine Luisier Rurangirwa, Stefan Müller, Brigitte Reich, Pierre-Yves Perrin	Auflage	Deutsche Ausgabe 6500 Französische Ausgabe 2600
Abonnemente und Auskünfte	Bundesamt für Sozialversicherung (BSV), Effingerstrasse 20, 3003 Bern Telefon 031 322 90 11 Telefax 031 322 78 41 www.bsv.admin.ch	Abonnementspreise	Jahresabonnement (6 Ausgaben): Inland Fr. 53.– inkl. MWST, Ausland Fr. 58.–, Einzelheft Fr. 9.–
		Vertrieb	BBL/Vertrieb Publikationen, 3003 Bern
		Satz, Gestaltung und Druck	Cavelti AG, Druck und Media Wilerstrasse 73, 9201 Gossau SG ISSN 1420-2670

Armut: vorbeugen ist besser als heilen



René A. Meier
Redaktor der «Sozialen
Sicherheit»

Wer die Schweiz als eines der reichsten Länder der Welt kennt, ist sich kaum bewusst, dass es auch hier Armut gibt. Bei einem mittleren Monatseinkommen eines Schweizer Haushalts von 8800 Franken sollte eigentlich niemand arm sein müssen. Doch Armut ist ein relativer Begriff. Sie ist mehr als bloss materielle Not. Armut bedeutet, nicht am gesellschaftlichen Leben teilnehmen zu können, häufiger krank zu sein und weniger lang zu leben.

In den Achtzigerjahren des letzten Jahrhunderts glaubte man noch, die Armut in den reichen Ländern überwunden zu haben. Die Beschleunigung des technologischen Wandels und der damit verbundene Wegfall zahlreicher Arbeitsplätze – vorab solcher mit niedrigen Qualifikationsanforderungen – löste aber in den Neunzigerjahren eine neue Form der Armut aus. Immer mehr Arbeitskräfte, die nicht mehr gebraucht wurden oder die dem Wandel oder dem Leistungsdruck nicht mehr gewachsen waren, wurden in die Arbeitslosigkeit entlassen oder als arbeitsunfähig der Invalidenversicherung zugewiesen.

Man kann sich auf den Standpunkt stellen, der Sozialstaat sichere ja im Bedarfsfall die Existenz für alle. Die Bundesverfassung garantiere die Soziale Sicherheit und im Falle materieller Not komme die Sozialhilfe zum Ein-

satz. Mit dem Hinweis auf die Sozialhilfe lässt sich aber das Thema Armut nicht abhaken. Walter Schmid, Präsident der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), meint dazu (s. Seite 201): «Im Moment, wo jemand Sozialhilfe beanspruchen muss, hat die Armutsbekämpfung schon versagt.» Sozialhilfe ist dennoch notwendig. Sie soll vorab bei individuellen Notlagen zum Zuge kommen, nicht aber zur Ausbesserung struktureller Mängel des Systems. Dass die Sozialhilfeaufwendungen im vergangenen Jahrzehnt und in jüngster Zeit erneut massiv gestiegen sind, sollte daher beunruhigen. Um das Auftreten von Armut präventiv zu vermeiden, braucht es Massnahmen, die viel früher und in verschiedensten Bereichen einsetzen. Beispiele dafür sind:

- die Förderung der schulischen und beruflichen Bildung, und dies besonders auch bei Leistungsschwachen;
- eine bessere Integration der in der Schweiz niedergelassenen Ausländer/innen,
- die Schaffung (und den Erhalt) von sicheren, flexiblen und gesundheitlich zuträglichen Arbeitsplätzen,
- Massnahmen zur besseren Verträglichkeit von Arbeit und Familie,
- die Sicherung der sozialstaatlichen Vorsorgesysteme, deren Versagen zum Auftreten weiterer Armut führen könnte,
- eine kinder- bzw. familienfreundlichere Sozialpolitik.

Oberstes Ziel soll nicht die blossе Existenzsicherung sein, sondern die Ermöglichung eines würdevollen und selbstbestimmten Lebens. Dazu muss die Integration gefördert und mit Anreizen erleichtert werden. Der Europarat hat diese Zielrichtung schon 1996 anvisiert, als er die Europäische Sozialcharta durch ein Recht auf Schutz vor Armut und sozialer Ausgrenzung erweiterte. Auch wenn die Schweiz die Charta bisher nicht ratifiziert hat, würde es ihr gut anstehen, sich die Leitlinien der EU zu eigen zu machen, denn eine gesamtschweizerisch koordinierte Strategie zur Bekämpfung der Armut ist bisher in unserem Lande nicht zu erkennen.

BVG-Revision kurz vor dem Abschluss

Die eidgenössischen Räte haben in der Sommersession die meisten Differenzen bei der 1. BVG-Revision beseitigt.

Der Ständerat behandelte das Geschäft am 4. Juni. Mit 25 zu 7 Stimmen billigte er nun doch die Senkung der Eintrittsschwelle auf 18 990 Franken. Die tieferen Einkommen sollen sofort nach In-Kraft-Treten der Revision versichert sein. Davon betroffen sind rund 100 000 Personen, darunter vor allem Frauen.

Der Nationalrat trat am 11. Juni erneut auf die Vorlage ein und akzeptierte diese Lösung des Ständerates. Umstritten waren noch zwei Punkte:

- die Verwendung der Überschussbeteiligung: wie der Ständerat lehnte es auch der Nationalrat ab, einen fixen Prozentsatz (90 %) im Gesetz vorzuschreiben. Der Bundesrat soll den Umfang des Überschusses, den die Lebensversicherer an die Sammeleinrichtungen weiterzugeben haben, festlegen;
- die Leistungsberechtigung bei Teilinvalidität: Hier lehnte es der Nationalrat ab, den Vorsorge-schutz teilarbeitsfähiger Personen bei Verschlechterung ihrer Gesundheit in gleichem Ausmass zu erhöhen, wie der Ständerat vorgeschlagen hatte.

Die letztgenannte Differenz verunmöglichte es, die Gesetzesrevision noch in der Sommersession zu verabschieden. Die SGK des Ständerates befasst sich am 18./19. August damit.

AHV: Keine Abfederung des Rentenvorbezugs – oder doch?

Auch bei der 11. AHV-Revision ist das Ende der Beratungen absehbar. Einige wesentliche Differenzen sind noch zu bereinigen. Der Ständerat hielt am 4./5. Juni – in Übereinstimmung mit seiner Kommission (CHSS 3/2003 S. 110) – in wichtigen

Punkten an seinen früheren Beschlüssen fest:

- keine Abfederung der vorzeitigen Pensionierung bei niedrigen Einkommen (29 zu 9 Stimmen);
- Kürzung der Witwenrente von 80 auf 60 % der Altersrente, aber Erhöhung der Waisenrente von 40 auf 60 % (21 zu 18);
- ein Anteil der MWST-Prozente kommt weiterhin der Bundeskasse zugute.

Entgegen dem Antrag der Kommission schloss sich der Ständerat dem Nationalrat beim Verzicht auf die Erhebung von Beiträgen auf UV- und KV-Taggeldern an (21 zu 20).

Einigkeit besteht auch bei der längerfristigen Finanzierung durch Erhebung eines zusätzlichen MWST-Prozents (32 zu 7).

Die Vorlage soll in der Herbstsession verabschiedet werden.

An ihrer Sitzung vom 4. Juli bestand die Nationalratskommission mit 13 zu 8 Stimmen darauf, die vorzeitige Pensionierung ab 62 Jahren mit 400 Mio. Franken abzufedern. Für den Fall der Ablehnung im Plenum wurde mit 11 zu 10 Stimmen ein Eventualantrag gutgeheissen, wonach der Kürzungssatz für Frauen während zehn Jahren halbiert werden soll.

Ja zur Mutterschaftsversicherung

Auch der Ständerat stimmt einem 14-wöchigen Mutterschaftsurlaub zu, der aus der Erwerbersatzordnung finanziert wird. Der Rat hat die Gesetzesänderung, die durch eine parlamentarische Initiative von Nationalrat Pierre Triponez (FDP, BE) ausgelöst wurde, am 12. Juni mit 27 zu 6 Stimmen gutgeheissen. Danach sollen erwerbstätige Mütter während 14 Wochen einen Lohnersatz von 80 % erhalten. Abweichend vom Nationalrat beschloss der Ständerat, auch bei Adoption eines Kindes unter vier Jahren eine Entschädigung während vier Wochen auszurichten. Zudem soll der Anspruch

auf Lohnersatz nur nach einer mindestens fünfmonatigen Erwerbstätigkeit entstehen (NR: drei Monate). Das Geschäft kommt erneut vor den Nationalrat.

Die Delegiertenversammlung der Schweizerischen Volkspartei hat am 28. Juni beschlossen, das Referendum gegen die neue Version einer Mutterschaftsversicherung zu ergreifen.

Die vorbereitende Kommission des Nationalrates beschloss am 4. Juli mit 12 zu 6 Stimmen, am Verzicht auf Leistungen bei Adoption festzuhalten.

Nationalrats-Ja zur NFA

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) ist am 12. Juni im Nationalrat ohne grosse Differenzen zum Ständerat verabschiedet worden. Das Verfassungspaket passierte mit 75 zu 42 Stimmen, das neue Finanzausgleichsgesetz mit 60 zu 32 Stimmen bei 30 Enthaltungen. Die NFA will die Aufgaben klar zuweisen, die Zusammenarbeit der Kantone fördern, das Gefälle zwischen reichen und armen Kantonen mindern und die Gliedstaaten mit zweckfreien Mitteln in ihrer Autonomie stärken. Viel zu reden gab die neue Aufgabenteilung in der Invalidenhilfe. Mit 89 zu 63 Stimmen beschloss die grosse Kammer wie der Erstrat, dass die Kantone Wohnheime und Werkstätten für Behinderte künftig allein finanzieren müssen. Dafür kommt der Bund mit der IV für die individuellen Massnahmen der Eingliederung auf.

Die neue Aufgabenteilung weist 7 Bereiche dem Bund zu, 13 werden kantonalisiert, 12 zu «Verbundaufgaben» von Bund und Kantonen erklärt. In 9 Bereichen wird eine interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich verlangt.

2. KVG-Revision fast am Ziel

Der Nationalrat ist am 17./18. Juni in den meisten wichtigen Punkten

dem Ständerat gefolgt. Die Differenzen sollen in der Herbstsession bereinigt werden. Die Kernpunkte der KVG-Revision und die wichtigsten Differenzen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- **Vertragsfreiheit:** Die Krankenversicherer sind nicht mehr gezwungen, mit jedem Arzt oder andern Leistungserbringer im ambulanten Bereich zusammenzuarbeiten. Die Kantone legen fest, wie viele Ärzte der einzelnen Sparten es in ihrem Gebiet braucht, wobei sie das Angebot in den angrenzenden Kantonen berücksichtigen. Ärzte in Netzwerken mit gemeinsamer Budgetverantwortung und eingeschränkter Arztwahl sollen bevorzugt werden. Der Nationalrat hat dies noch verdeutlicht. Als Alternative zu Einzelverträgen sieht er integrierte Versorgungsnetze vor, in denen die Behandlung der Versicherten über die ganze Dauer hinweg koordiniert werden soll. Betagte und Chronischranke können ihren Arzt behalten, auch wenn dieser nicht mehr unter Vertrag steht.

- **Spitäler:** Kantone und Krankenversicherer finanzieren die Leistungen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung in den Spitälern je zur Hälfte. Es werden nicht mehr Spitäler, sondern Leistungen finanziert (z.B. mit Fallkostenpauschalen). Für alle Spitäler auf der kantonalen Spitalliste gelten die gleichen Regeln, auch für private. Der zu Abgrenzungsschwierigkeiten führende Begriff «teilstationär» wird gestrichen. In der Definition der stationären Behandlung weichen Ständerat und Nationalrat allerdings noch voneinander ab. Im Gegensatz zum Ständerat hat der Nationalrat auch Geburtshäuser als Leistungserbringer aufgenommen.

- **Prämienvverbilligung und Kinderprämien:** Für die gezielte Prämienvverbilligung wird eine maximale Belastung des Einkommens durch die KVG-Prämien festgelegt. Für Familien mit Kindern liegt dieses Sozialziel je nach Einkommen zwi-

schen 2 und 10 %, für Alleinstehende zwischen 4 und 12 %, gemäss Beschluss des Nationalrats können die Kantone eine Einkommensobergrenze festsetzen. Für das zweite Kind wird die Prämie auf die Hälfte verbilligt. Ab dem dritten Kind übernimmt der Staat die ganze Prämie. Die Bundesbeiträge von über zwei Milliarden für die Prämienvverbilligung sollen mit In-Kraft-Treten der Revision um 200 Mio. Franken (Ständerat 150 Mio.) erhöht und danach an die jährliche Kostenentwicklung in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung angepasst werden.

- **Kostenbeteiligung:** Hier folgte der Nationalrat dem Erstrat nicht. Gemäss Ständerat muss der Patient von den über der Franchise liegenden Kosten neu einen Selbstbehalt von 20 statt 10 % übernehmen, wobei der Bundesrat weiterhin einen jährlichen Höchstbetrag festlegt. Wer sich einer kostengünstigen Netzwerk-Versicherung anschliesst oder keinen Zugang zu einer solchen hat, bezahlt nur 10 %. Der Nationalrat will beim bisherigen Selbstbehalt von generell 10 % bleiben. Ein Minderheitsantrag, die Franchise einkommensabhängig zu gestalten, scheiterte.

Weitere Beschlüsse:

- An die Pflege in Heimen und Spitex soll die obligatorische Krankenpflegeversicherung gemäss Ständerat nur einen «Beitrag» bezahlen. Der Nationalrat hat das Problem der Pflegekosten auf die nächste KVG-Revision vertagt.

- Bei gleicher Eignung sind dem Patienten preisgünstige Arzneimittel abzugeben. Der Nationalrat will die Abgabe von Generika nur zulassen, wenn der Arzt nicht ausdrücklich das Originalpräparat verschrieben hat.

- Der Nationalrat will eine Versichertenkarte einführen, welche die Rechnungsstellung erleichtern soll und im Einverständnis mit dem Versicherten auch persönliche Daten für den Notfall enthalten kann.

Steuerpaket 2001 verabschiedet

Die eidgenössischen Räte haben in der Sommersession das Steuerpaket 2001 verabschiedet. Dieses umfasst u.a. eine Reform der Familienbesteuerung und der Wohneigentumsbesteuerung (CHSS 3/2003 S.111). In der Schlussabstimmung vom 20. Juni passierte die Vorlage im Nationalrat mit 97 Ja zu 69 Nein und im Ständerat mit 30 Ja zu 13 Nein bei 2 Enthaltungen. Die Kantone erwägen, das Referendum gegen das ganze Paket zu ergreifen. Die Referendumsfrist läuft bis zum 9. Oktober 2003.

Behindertengleichstellungsgesetz tritt in Kraft

Der Bundesrat hat am 25. Juni das Behindertengleichstellungsgesetz auf den 1. Januar 2004 in Kraft gesetzt. Das neue Gesetz bringt für die Behinderten in der Schweiz unter anderem einen erleichterten Zugang zum öffentlichen Verkehr und zu öffentlichen Bauten. Den Bedürfnissen der Menschen mit Behinderungen tragen ferner verschiedene Gesetzesrevisionen (Fernmeldewesen, Bundesstatistik, Berufsbildung, Strassenverkehrsrecht) Rechnung, die ebenfalls am 1. Januar 2004 in Kraft treten. Im öffentlichen Verkehr wird das Behindertengleichstellungsgesetz eine möglichst lückenlose Transportkette auch für Menschen mit Behinderungen herbeiführen. Der Zugang zu Bauten und Anlagen, die für die Öffentlichkeit bestimmt sind, muss für behinderte Personen erleichtert werden. Dies gilt für Neubauten und für Anlagen, die erneuert werden; diese müssen auf die Bedürfnisse der Behinderten ausgerichtet werden. Wird diese Pflicht nicht eingehalten, kann eine behinderte Person oder eine anerkannte Behindertenorganisation mittels Beschwerde oder Klage entsprechende Massnahmen durchsetzen. Das Recht auf Zugang

zu Bauten und Anlagen sowie das Recht, Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen, kann nur so weit durchgesetzt werden, als dies mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit vereinbar ist. Im Konfliktfall muss eine Interessenabwägung vorgenommen werden. Das Gesetz hält fest, dass Grundeigentümer bei der Erneuerung von Bauten nur zu Anpassungen bis zu 20% der Erneuerungskosten oder 5% des Gebäudeversicherungswertes verpflichtet sind. Mit dem In-Kraft-Treten des Gesetzes wird im Generalsekretariat des EDI ein Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen geschaffen.

Beschwerdeverfahren zum KVG beschleunigen

Der Ständerat hat am 17. Juni zwei Motionen seiner Gesundheitskommission (SGK) gutgeheissen, welche verlangen, dass das Beschwerdeverfahren zum Krankenversicherungsgesetz gestrafft und beschleunigt wird. Gegenwärtig wird die gesetzliche Dauer von vier bis maximal acht Monaten für KVG-Beschwerden an den Bundesrat regelmässig überschritten. Heikle Beschwerden ziehen sich sogar über mehrere Jahre hinweg. Für die Kantone und Spitäler hat dies ernsthafte Konsequenzen. Diese können ihre Rechnungen vergangener Jahre nicht ordnungsgemäss abschliessen und haben entsprechend Probleme bei der Erstellung ihrer Budgets.

Entlastungsprogramm 2003

Der Bundesrat hat am 2. Juli das Entlastungsprogramm 2003 verabschiedet. Betroffen ist in drei Bereichen auch die Sozialversicherung (CHSS 3/2002 S. 111). Das Sparvolumen ist bei der AHV um 35 Mio. Franken geringer als nach dem Entwurf, dies allerdings nur infolge einer Schätzkorrektur. Hingegen ist die Kürzung bei den Betriebsbeiträgen an Behinderteninstitutionen real reduziert worden, und zwar für 2005 um 9,4 Mio. Franken und für 2006 um 18,8 Mio. Franken.

Prämienverbilligung: Übergangsregelung ab 2004

Der geltende Beschluss über die jährlichen Beiträge des Bundes an die Prämienverbilligung der Kantone läuft Ende Jahr aus. Wegen der Verzögerung bei der Revision des

Kinderbetreuung: Impulsprogramm des Bundes ist gut angelaufen

Seit der Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung am 1. Februar 2003 sind beim BSV 347 Gesuche eingereicht worden, und laufend kommen neue dazu (Stand 7. August 2003). 194 Gesuche betreffen Kindertagesstätten, 125 Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung, 28 den Bereich der Tagesfamilien. Zwei Drittel der Gesuche wurden von privaten Trägerschaften, ein Drittel von der öffentlichen Hand eingereicht. Zwei Drittel der Gesuche betreffen die Schaffung von neuen Institutionen und ein Drittel die Erhöhung bereits bestehender Angebote. 71% der Gesuche stammen aus der deutschen Schweiz, 29% aus der Romandie und dem Tessin. Mit Abstand am meisten Gesuche wurden aus dem Kanton Zürich eingereicht, ein grosses Interesse besteht auch in den Kantonen BE, VD, AG und GE.

68 Gesuche schieden bereits in der Vorprüfung aus, weil die Einrich-

tung entweder das Kriterium des Nonprofit-Charakters nicht erfüllte oder weil sie keine neuen Plätze zu schaffen beabsichtigt. Nach bestandener Vorprüfung werden die Gesuche den zuständigen Kantonen zur Stellungnahme geschickt, bevor sie vom BSV definitiv beurteilt werden. 75 Gesuche wurden bisher bewilligt, 45 Gesuche befinden sich bei den Kantonen zur Stellungnahme, bei 27 Gesuchen läuft die Schlussprüfung durch das BSV. Die übrigen Gesuche befinden sich in der Phase der Vorprüfung.

Von den bewilligten Gesuchen betreffen 51 Kindertagesstätten, 18 Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung und die restlichen 6 den Bereich der Tagesfamilien. Mit den bisher bewilligten Gesuchen werden 1323 neue Betreuungsplätze geschaffen, 945 in Kindertagesstätten und 378 in Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung. Falls sämtliche der momentan pendenten Gesuche bewilligt werden könnten, würden in der Momentaufnahme insgesamt 4834 neue Betreuungsplätze von den Finanzhilfen des Bundes profitieren. (Informationen: www.bsv.admin.ch/impulse)

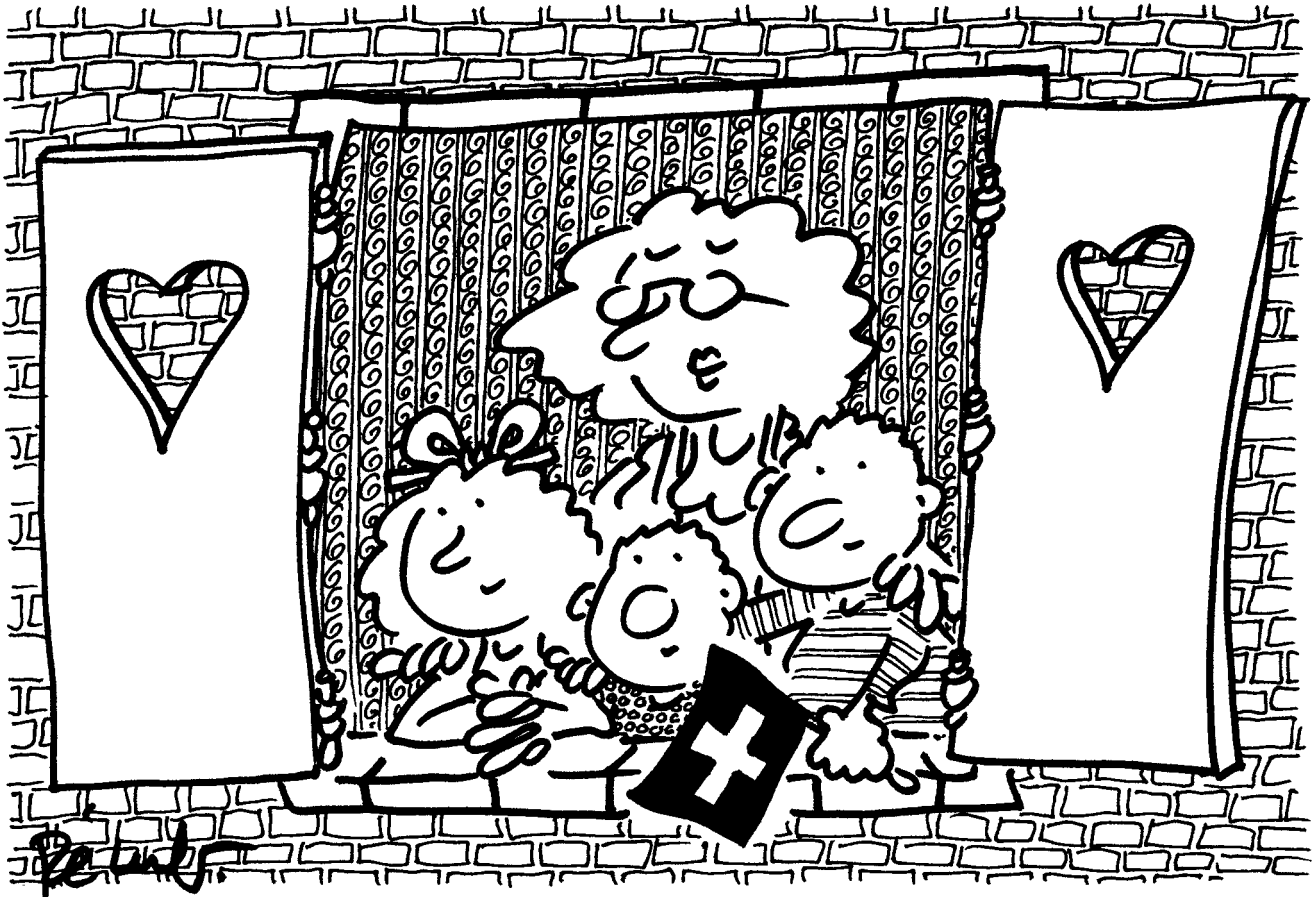
KVG wird eine Übergangsregelung nötig. Die nationalrätliche Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) hat am 7. Juli den entsprechenden Bundesbeschluss mit 18 zu einer Stimme bei 4 Enthaltungen verabschiedet. Gegenüber den 2,3 Mrd. Franken im laufenden Jahr sollen die Beiträge 2004 bis 2007 um jährlich 1,5% steigen.

Prüfung von Systemfragen in der beruflichen Vorsorge

Das Departement des Innern (EDI) hat am 11. Juli zwei Expertenkommissionen mit der Überprüfung von Systemfragen in der beruflichen

Vorsorge beauftragt. Die Expertenkommission «Rechtsformen der Vorsorgeeinrichtungen» unter der Leitung von Professor Hans Michael Riemer hat Vorschläge für eine neue Rechtsform von Vorsorgeeinrichtungen zu erarbeiten, um den Zielsetzungen des BVG besser gerecht zu werden. Die Expertenkommission «Optimierung der Aufsicht» hat den Auftrag, die heutigen Aufsichtsinstrumente und -strukturen zu überprüfen. Sie wird von Professor Jürg Brühwiler präsiert. Die beiden Kommissionen werden dem Bundesrat bis Ende 2003 einen Zwischenbericht bzw. eine Analyse vorlegen und bis Ende 2004 einen Gesetzesentwurf erarbeiten.

Armut – auch in der Schweiz eine Realität



Befürchtungen um die längerfristige Sicherung der Altersvorsorge dominieren zurzeit die öffentliche Diskussion. Dies sicher nicht zu Unrecht, denn die Altersvorsorge muss langfristig geplant werden. Tatsache ist aber: der älteren Generation geht es heute auch dank AHV und Ergänzungsleistungen recht gut und wegen der zunehmend stärkeren 2. Säule sogar immer besser. Dass andere Bevölkerungsteile weit schlechter gestellt sind, wird gerne ausgeblendet. Zehn Prozent der Bevölkerung leben in der Schweiz unter der Armutsgrenze. Was lässt sich dagegen tun? Die folgenden Beiträge beleuchten das Thema.

Strategien zur Vermeidung von Armut in der Schweiz

Die Sozialziele der Bundesverfassung verpflichten Bund und Kantone, dafür zu sorgen, dass jede Person an der sozialen Sicherheit teilhat. Der Verpflichtung wird hauptsächlich mit Hilfe der Sozialversicherungen nachgelebt. Diese sorgen vor für den Fall von Krankheit, Unfall, Invalidität, Alter und Arbeitslosigkeit. Wo ein solcher Schutz fehlt, nicht ausreicht oder zeitlich begrenzt ist, kann Armut entstehen. In diesen Fällen kommt die Sozialhilfe zum Zuge. Das letzte Netz der sozialen Sicherung hat leider in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen.



Talin Stoffel
CCG, Bereich Forschung
und Entwicklung, BSV



René A. Meier
Redaktor CHSS
BSV

Grundsätzlich soll jeder Mensch im Rahmen seiner Möglichkeiten selber für sein Wohlergehen sorgen. Der Staat hilft nur subsidiär. Er gewährleistet die soziale Sicherheit «in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative», wie es in Artikel 41 der Bundesverfassung heisst.

Die Tatsache, dass die Sozialhilfe seit den Neunzigerjahren stärker nachgefragt wird, kann nicht einem Versagen der Sozialversicherungen zugeschrieben werden. Die Ursachen liegen in einer erhöhten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Instabilität und sich ändernden Rahmenbedingungen. Die Sozialversicherungen vermochten sich diesen Veränderungen nur beschränkt anzupassen, obschon auch sie (besonders die ALV und die IV) davon stark betroffen waren und sind.

Armut, ein relativer Begriff

Armut ist auch ein gesellschaftlich definiertes Phänomen. Was als Armut betrachtet wird, kann je nach Ort, Zeit und insbesondere nach gesellschaftlichem Kontext sehr stark variieren. Armut in der Schweiz darf nicht mit nackter Not gleichgesetzt werden, sondern muss in Bezug auf das allgemeine Lebensniveau definiert werden. Die Schweiz kennt keine offizielle Grenze für materielle Armut, doch wird eine solche durch das betriebsrechtliche Existenzminimum, die SKOS-Richtlinien für die Leistungen der Sozialhilfe sowie die Ergänzungsleistungen in der AHV und IV implizit festgelegt.

So gilt in der Schweiz gemäss SKOS-Richtlinien als arm, wer als Einzelperson nicht über mehr als 2200 Franken Einkommen verfügt. Die eingangs erwähnten 10% Armen beruhen auf diesem Massstab.

Überdurchschnittlich armutsgefährdet sind insbesondere Alleinerziehende, kinderreiche Familien, Ausländer/innen, Geschiedene. Armutsbetroffen sind damit oft Kinder und Jugendliche, nicht zuletzt auch, weil in den letzten Jahren Kinder immer mehr zu einem Armutsrisiko wurden.

Die Zahl der Armen entspricht indessen nicht der Zahl der Bezüger/innen von Sozialhilfe. So haben etwa im Kanton Zürich im Jahr 2001 nur 29 800 Personen (2,4%) Sozialhilfe bezogen; es wurden jedoch 163 000 gezählt, die an oder unter der Armutsgrenze leben.

Armut darf nicht nur als finanzielles Problem gesehen werden. Heute wird ein relativer Armutsbegriff verwendet, welcher neben der materiellen auch eine immaterielle Dimension umfasst. Diese Unterscheidung ist wichtig, auch wenn materielle Armut häufig mit einer immateriellen Armut einher geht: Geringe finanzielle Mittel bedeuten häufig auch eine eingeschränkte Verfügbarkeit von sozialen, kulturellen, gesundheitlichen Ressourcen. Arm sein heisst in der Schweiz kaum mehr, Hunger leiden zu müssen. Es bedeutet aber in vielen Fällen, vom gesellschaftlichen, kulturellen, politischen und wirtschaftlichen Leben ausgeschlossen zu sein. Gerade für Kinder und Jugendliche kann dies nachhaltige Folgen haben. So sind armutsbetroffene Kinder häufiger krank. Sie leiden auch häufiger unter psychosomatischen Beschwerden wie Kopf- und Rückenschmerzen oder Schlaflosigkeit. Armutsbetroffene Kinder haben auch mehr schulische Probleme und schlechtere Bildungschancen. Dadurch haben sie schlechtere Startbedingungen fürs Erwachsenenleben. Armut kann sich «vererben».

Nationale Armutskonferenz

Das Bundesamt für Sozialversicherung lud am 23. Mai 2003 zu einer Nationalen Armutskonferenz ein. Gesucht waren Wege und Handlungsstrategien gegen Armut und soziale Ausgrenzung. Die Konferenz war durch ein Postulat von Nationalrätin Agnes Weber (SP/AG) aus dem Jahre 1998 angeregt worden. Es hat folgenden Wortlaut:

«Der Bundesrat wird gebeten, eine Nationale Armutskonferenz durchzuführen, um nach der Analyse über die Armut in der Schweiz Taten folgen zu lassen, indem mit Institutionen und Fachleuten, die das entsprechende Know-how besitzen, sowie mit Betroffenen und betroffenen Institutionen über Auswege aus der Armut nachgedacht und nach Lösungsvorschlägen gesucht werden kann.»

An der Konferenz trat auch Bundespräsident Pascal Couchepin auf. Beteiligt waren im Weiteren in- und ausländische Wissenschaftler/innen, Vertreter/innen von Nichtregierungsorganisationen, Sozialpartner, Bundes- und Kantonsbehörden.

In fünf Workshops wurde diskutiert über:

- die statistische Messung sozialer Phänomene,
- den Zugang zu materieller Hilfe,
- die Auswirkungen von Armut auf die Gesundheit,
- Armut als Folge von Migration,
- Bildung und Arbeit als Mittel gegen Armut.

Das BSV hat eine Dokumentation über die Veranstaltung erstellt. Sie erscheint im Spätsommer und kann bei Talin Stoffel, BSV, 3003 Bern, verlangt werden.

Wodurch entsteht Armut?

Wer arm ist, dem fehlen ausreichende Mittel zur Bestreitung einer angemessenen Lebensführung. Die Ursache liegt meist in ungenügendem Einkommen, sei dies wegen zu niedrigen Löhnen oder wegen der Unmöglichkeit, zu 100 % erwerbstätig zu sein, beispielsweise aufgrund von Kinderbetreuungspflichten. Sie kann auch darin liegen, dass der Aufwand zu hoch ist, z.B. bei zu teurer Wohnung, hohen Gewinnungskosten (etwa für die Kinderbetreuung oder den Arbeitsweg) oder unverhältnismässiger Besteuerung. Die kürzlich von der SKOS durchgeführte Studie in den Kantonshauptorten hat eindrücklich gezeigt, dass die Höhe des verfügbaren Einkommens nicht linear vom Erwerbseinkommen abhängig ist, sondern je nach örtlichen Rahmenbedingungen sehr stark differieren kann (CHSS 2/2003 S. 87).

In den häufigsten Fällen ist die Armut die Folge ungenügenden Erwerbseinkommens, fehlender oder zu geringer Erwerbstätigkeit, d.h. gewollter oder ungewollter (Teil-)Arbeitslosigkeit. Hintergrund eines ungenügenden Arbeitseinkommens können auch fehlende Berufsbildung, geringe Qualifikation sowie eine körperliche oder psychische Behinderung sein.

Die Löhne richten sich bekanntlich nicht nach den subjektiven Bedürfnissen der Arbeitnehmer und auch nur beschränkt nach der tatsächlichen Leistung. Sie

werden vorab bestimmt durch die Produktivität einer Wirtschaftsbranche. Sodann berücksichtigen sie bis zu einer gewissen Stufe die Anstrengungen für die Ausbildung. In geringerem Masse werden soziale Verpflichtungen, insbesondere Kinder, beachtet.

Das letztgenannte Element wird in der Schweiz vor allem durch die staatlich geregelten Kinderzulagen anerkannt. Diese Leistungen decken jedoch nur einen Bruchteil der tatsächlichen Kinderkosten, variieren kantonal stark und sind an eine Erwerbstätigkeit gekoppelt.

Arm trotz Arbeit

Wer trotz Berufstätigkeit seinen Lebensunterhalt nicht zu bestreiten vermag, zählt zu den Working Poor. Nach den kürzlich veröffentlichten Erhebungen des Bundesamtes für Statistik¹ gehören 6,5 % der Erwerbstätigen im Alter von 20 bis 59 Jahren zur Gruppe der Working Poor. Damit sind 220 000 Personen trotz Erwerbstätigkeit arm. Sie leben in 149 000 Haushalten mit 505 000 Haushaltmitgliedern, davon sind 219 000 Kinder. Bei Familien mit zwei Kindern lag die Working-Poor-Quote bei 9 %, bei solchen mit drei oder mehr Kindern bei 16 % und bei Alleinerziehenden sogar bei 19 %. Als Armutsgrenze wurden die Beträge gemäss SKOS-Richtlinie angewandt (Einzelperson 2200 Fr., Familie mit 2 Kindern 4300 Fr.).

Das Phänomen der Working Poor erklärt sich nur teilweise mit einem Tieflohn. Der Anteil der Erwerbstätigen mit Tieflohn (weniger als 35 000 Fr. Nettoein-

¹ Bundesamt für Statistik; Arm trotz Erwerbstätigkeit: Working Poor in der Schweiz. Ausmass und Risikogruppen auf der Basis der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung 2002 (SAKE). Neuenburg 2003.

kommen pro Jahr) an den Working Poor beträgt 60 %. Mehr als ein Drittel der Working Poor ist trotz einem Einkommen über der Tieflohngrenze in dieser Gruppe. Werden nur die vollzeitlich erwerbstätigen Working Poor betrachtet, sinkt der Anteil der Tieflohnbezügler zwar, beträgt aber immer noch 31 %.

In einer Frage an den Bundesrat erkundigte sich Nationalrätin Teuscher (Grüne, BE) nach den Prognosen für die weitere Entwicklung der Working Poor, die sie vorab für die betroffenen Kinder bereits heute als erschreckend beurteilt. Bundespräsident Couchepin räumte bei der Beantwortung am 10. Juni 2003 ein, dass Kinder in armen Haushalten in mehrerer Hinsicht benachteiligt seien. Einfache Antworten gebe es nicht. Wirtschaftliches Wachstum erleichtere jedoch das Problem. Er verwies auf verschiedene Massnahmen, die zurzeit in parlamentarischer Beratung stehen (siehe letzter Abschnitt) sowie auf die bereits in Kraft gesetzte Finanzierung von Kinderbetreuungsplätzen. Was die mittelfristigen Prognosen betrifft, meinte er, dass ein allgemeines wirtschaftliches Szenario kein verlässliches Bild ergäbe. Es müssten die Entwicklungen der einzelnen Wirtschaftssektoren und deren arbeitsmarktliche Folgen untersucht werden, was äusserst schwierig sei.

Massnahmen gegen die Armut

Nach liberaler Auffassung soll nicht in erster Linie der Staat in der Armutsvermeidung tätig werden, sondern die Wirtschaft sollte dank günstigen Rahmenbedingungen durch Vollbeschäftigung die Wohlfahrt gewährleisten. Dass dies höchstens in Zeiten der Hochkonjunktur möglich ist, zeigte sich in der Rezession der Siebzigerjahre. Aus dieser Erkenntnis wurde damals die Grundlage für die Errichtung einer obligatorischen Arbeitslosenversicherung geschaffen. Ihre Notwendigkeit hat sich auch in den schwierigen Neunzigerjahren bestätigt, als die Arbeitslosigkeit in der Schweiz erstmals bis auf über 5 % anstieg. In der heutigen globalisierten und verunsicherten Welt mit immer häufigeren Massenentlassungen erleichtert die Arbeitslosenversicherung zudem den strukturellen Wandel in der Wirtschaft.

Bildung wirkt tendenziell ebenfalls der Armut entgegen, wie Arbeitgeberdirektor Peter Hasler festhält. Soweit es um die Schulbildung geht, wird diese Aufgabe sinnvollerweise vom Staat übernommen. Dagegen hat die Wirtschaft ihren Teil zur beruflichen Ausbildung beizutragen, ohne die sie im Wettbewerb nicht bestehen könnte.

Seitens der Wirtschaft

Was kann die Wirtschaft selbst tun, um Armut zu vermeiden? Sie kann vor allem den Arbeitsmarkt flexibler gestalten durch das Angebot von mehr Teilzeitstellen.

Dies ermöglicht es vorab Frauen, leichter in einen Erwerb einzusteigen, hilft aber auch Männern, die ihre familiäre Rolle teilen möchten. Auch Menschen mit reduzierter Leistungsfähigkeit finden so eher eine Anstellung. Der Schweizerische Arbeitgeberverband hat im Jahr 1999 ein Projekt zur Förderung der beruflichen Integration Behinderter gestartet. Dieses Projekt sollte auf breiterer Basis umgesetzt werden. Damit könnte nicht zuletzt der starke Neuzugang von Rentenbezügler/innen bei der Invalidenversicherung abgebremst werden.

Arbeitgeber können die Vereinbarkeit von Arbeit und familiären Anforderungen durch weitere Massnahmen – Kinderkrippen, flexible Arbeitszeit, Arbeit am Wohnort usw. – fördern.

Die Forderung nach generell höheren Mindestlöhnen hat zurzeit wenig Chancen, verwirklicht zu werden. Hingegen führen Branchenregelungen der Sozialpartner eher zum Erfolg, wie einige Beispiele der jüngeren Zeit zeigen.

Seitens der öffentlichen Hand

Gemeinden, Kantone oder allenfalls der Bund können die finanzielle Situation von Personen mit niedrigem Einkommen durch Massnahmen der Familien- und Steuerpolitik verbessern. Durch die direkte Bundessteuer werden denn auch die unteren Einkommensklassen stark entlastet. Der Staat kann auch einen Beitrag leisten zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Ein Beispiel dafür sind die Beiträge zur Finanzierung der ausserfamiliären Kinderbetreuung, die der Bund seit diesem Jahr zuspricht. Die heute entrichteten Kinderzulagen sind leider recht bescheiden. Vorstösse zu einer Verbesserung haben es schwer: Die parlamentarische Initiative Fankhauser (aus dem Jahre 1991), die eine leicht höhere, gesamtschweizerisch einheitliche Kinderzulage verlangt, dümmert seit Jahren einem ungewissen Schicksal entgegen. Die Volksinitiative «Für fairere Kinderzulagen» von Travail Suisse ist zustande gekommen und aktuell beim Bundesrat hängig.

Die wichtigsten Instrumente der Armutsbekämpfung mit starker Umverteilungswirkung sind folgende vier:

- *die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV*: sie sichern wirksam die Existenz von Leistungsbezügern der AHV und der IV; alle andern Personenkategorien kommen nicht in deren Genuss. Die EL werden ganz aus Steuermitteln von Bund und Kantonen finanziert.
- *die Prämienverbilligung in der Krankenversicherung*: von ihr profitieren etwa zwölfmal so viele Personen wie von den EL. Die Gesamtsumme der Prämienverbilligungen (2,7 Mrd. Fr.) liegt jedoch nur relativ wenig über jener der EL (2,4 Mrd. Fr.).
- *die Familienzulagen*, die in Form von Kinder- und Ausbildungszulagen sowie in einzelnen Kantonen als Geburtszulagen ausgerichtet werden. Anspruch ha-

ben nur unselbständig Erwerbstätige. Dagegen sind Nichterwerbstätige sowie – mit wenigen kantonalen Ausnahmen – Selbständigerwerbende vom Anspruch ausgeschlossen. Man schätzt die Gesamtsumme der Familienzulagen auf etwa 4,4 Mrd. Franken. Finanziert werden sie durch die Arbeitgeber sowie – im Falle der Zulagen in der Landwirtschaft – durch Bund und Kantone.

- die Sozialhilfe der Gemeinden, die kantonal geregelt ist, erreicht bezüglich Gesamtkosten eine ähnliche Grössenordnung wie die zwei erstgenannten Instrumente. Ihre Leistungen können im Bedarfsfalle allen Bürger/innen unabhängig der Ursache für die Notlage zugute kommen.

Ausblick

Umwälzende, sozial- und wirtschaftsverträgliche Ideen zur Bekämpfung der Armut sind rar und meist heftig umstritten: das garantierte Mindesteinkommen etwa hat auf nationaler Ebene wenig Chancen, verwirklicht zu werden. Verbesserungen lassen sich aber auch auf dem Weg der kleinen Schritte erreichen. Zurzeit haben besonders Projekte, die die Familien unterstützen und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie erleichtern, Aufwind. Solche Massnahmen können nebst den wirtschaftlichen Vorteilen auch dazu beitragen, dass die Geburtenhäufigkeit sich anhebt, wie dies ja im Interes-

se der Altersvorsorge in jüngster Zeit wieder propagiert wird. Beispiele für solche Massnahmen sind etwa:

- die Einführung eines Lohnersatzes für erwerbstätige Mütter im Sinne der Initiative Triponez,
- die in der zweiten KVG-Revision beschlossene Verbilligung der Kinderprämien (zweites Kind 50 %, ab drittem Kind prämiensfrei),
- die Senkung der Eintrittsschwelle in der 1. BVG-Revision,
- das Projekt EL für Familien (s. Beitrag S.189),
- die Erhöhung der Kinderabzüge im Rahmen der neuen Familienbesteuerung des Bundes,
- der kürzlich von der Sozialdirektorenkonferenz lancierte Aktionsplan gegen die Leseschwäche (mit Förderunterricht für Fremdsprachige, Unterstützung von Kinderhorten, Mittagstischen und Aufgabenhilfe).

Armut wird sich auch im reichsten Staat nie ganz vermeiden lassen. Sie muss aber so gering als machbar gehalten werden. Dies nicht nur aus Gründen der Gerechtigkeit, sondern im Interesse der Wohlfahrt des ganzen Staates. Eine als gerecht empfundene Einkommensverteilung ist ein tragendes Element für den sozialen Frieden.

Talin Stoffel, lic. phil., Bereich Forschung und Entwicklung im Kompetenzzentrum Grundlagen des BSV;
E-Mail: talin.stoffel@bsv.admin.ch

Medienmitteilung der Städteinitiative Sozialpolitik vom 7. Juli 2003

Sozialhilfe im Städtevergleich 2002 Schlechte Wirtschaftslage belastet die Sozialhilfe

Trendwende in der Sozialhilfe: Ging die Zahl der Sozialhilfe-Beziehenden 2001 noch zurück, stieg sie im Jahr 2002 in vier von acht untersuchten Städten wieder an. Nach wie vor sind Kinder und Jugendliche doppelt so häufig wie andere Altersgruppen auf Sozialhilfe angewiesen.

Der Kennzahlenbericht 2002 zur Sozialhilfe wurde von der Städteinitiative Sozialpolitik in Auftrag gegeben. Acht Schweizer Städte nahmen am Vergleich teil: Basel, Bern, Luzern, Schaffhausen, Winterthur und Zürich; Frauenfeld und Uster machten 2002 erstmals mit.

Die Zahl der Sozialhilfe-Beziehenden war in Basel, Frauenfeld, Winterthur und Zürich im Jahr 2002 höher als im Vorjahr, spätestens ab Herbst 2002 stiegen die Fallzahlen auch in den anderen vier Vergleichsstädten an. Verantwortlich dafür dürfte die schlechte Wirtschaftslage sein.

Besondere Sorge bereitet den Verantwortlichen der hohe Anteil der jungen Menschen, die vom Sozialhilfebezug leben müssen. Bei jungen Erwachsenen zwischen 18 und 25 Jahren sind die Zahlen in sechs Städten – zum Teil markant – steigend. Am deutlichsten in Zürich, wo die Statistik zwischen Dezember 2001 und Dezember 2002 ein Plus von 22,5 % ausweist. Für diese Menschen an der Schwelle zum Berufsleben ist entscheidend, ob eine berufliche Integration gelingt oder sich die materielle Abhängigkeit verfestigt. Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren sind – wie schon in den Vorjahren – zwei Mal so häufig betroffen (8,4 %) wie der Durchschnitt aller Bezüger (4,2 %). Auch die Zahlen in dieser Altersgruppe stiegen, mit Ausnahme der Städte Bern und Luzern, wiederum an, in drei Städten auf über 10 %.

Die Städteinitiative Sozialpolitik fördert seit Jahren, das System der Ergänzungsleistungen sei auf Familien auszuweiten. Die neusten Sozialhilfezahlen belegen, wie notwendig ein solches Instrument ist, das auch das hohe Armutsrisiko für Kinder und Jugendliche deutlich zu reduzieren vermöchte.

Auskünfte: Ruedi Meier, Präsident der Städteinitiative Sozialpolitik, Telefon 041 208 81 32; Manfred Seiler, Projektleiter Kennzahlen, Telefon 041 367 48 29

Nationaler Aktionsplan gegen Armut

Nationaler Aktionsplan gegen Armut in der Schweiz: Lehren aus Europa

Die erste Nationale Armutskonferenz der Schweiz fand am 23. Mai 2003 statt. Wichtigstes Ergebnis ist die Forderung, dass der Bundesrat alle Bürgerinnen und Bürger zu mobilisieren versucht, indem er einen Nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung der Armut in der Schweiz erarbeiten lässt. In diesem Artikel soll untersucht werden, welche Lehren sich aus den diesbezüglichen Anstrengungen ziehen lassen, die seit einigen Jahren sowohl im Europarat – wo die Schweiz seit genau 40 Jahren Mitglied ist – als auch in der Europäischen Union unternommen werden. Die Autorin und der Autor des vorliegenden Artikels waren an dieser Entwicklung beteiligt.



Annelise Oeschger und Olivier Gerhard
Bewegung ATD Vierte Welt

Entstehung einer neuen Vorstellung der Armutsbekämpfung

Die wichtigsten Akteure im Kampf gegen die extreme Armut sind die ärmsten Personen und Familien selbst. Sie kämpfen im Alltag nicht nur ums Überleben, sondern vor allem darum, «dass unsere Kinder eine Zukunft haben». Kaum ein Kampf wird so wenig gewürdigt wie dieser. Wenn ein Familienvater endlich den Mut aufbringt, sich mit dem Lehrer seines Sohnes zu treffen und diesem dann nur vorwirft, er lege zu viel Wert auf künstlerische Aktivitäten, wie kann dieser Lehrer dann wissen, dass die Hauptsorge des Vaters darin besteht, dass sein Sohn wie er selbst die Schule verlässt, ohne Lesen und Schreiben zu können? Unterstützung für die arme Bevölkerung setzt in jedem Fall voraus, dass sämtliche Akteure die Lebensbedingungen und Überlebensstrategien, die grössten Sorgen, die Hoffnungen und die Lösungsvorschläge der Betroffenen kennen.

Aus diesem Grund hat der Wirtschafts- und Sozialrat in Frankreich die in extremer Armut lebende Bevölkerung einbezogen, als er den 1987 veröffentlichten Bericht «Grosse Armut und wirtschaftliche und soziale Unsicherheit» von Joseph Wresinski (Gründer der internationalen Bewegung ATD Vierte Welt) in Auftrag gab. Dieser «Ansatz Wresinski» hat in verschiedenen Ländern und internationalen Organisationen Schule gemacht. So finden seit 1989 alle zwei Jahre Volkshochschulen Vierte Welt im Wirtschafts- und Sozialausschuss der Europäischen Union in Brüssel statt. Eingeladen waren jeweils in grosser Armut lebende Personen, nationale und europäische Beamte, Berufspersonen und Mitglieder von Organisationen, auch aus der Schweiz. Bei diesen und ähnlichen Treffen bekamen die Teilnehmenden eine Vorstellung davon, was es bedeutet, die extreme Armut besiegen zu wollen. Es reicht nicht aus, punktuell einzelne Massnahmen zu treffen, sondern es braucht eine umfassende, kohärente Politik, in deren Rahmen sämtliche politischen Fragen unter dem Blickwinkel geprüft werden, ob sie das Leben der Schwächsten positiv oder negativ beeinflussen, und die der Absolutheit der Grundrechte und des Zugangs aller zu diesen Rechten Nachdruck verschafft. «Wir sind keine Ratten, auch wenn wir im Abfall wühlen», beschwerte sich ein Obdachloser, während ein anderer erklärte, für die Ärmsten sei das Wichtigste nicht nur ein Dach über dem Kopf und etwas zu essen, sondern «wir müssen auch schöne Dinge sehen, andere Leute treffen und diese auch unterstützen können».

Zur Umsetzung solcher Vorschläge haben alle Regierungen (darunter diejenige der Schweiz) im März 1995 anlässlich des *Weltgipfels für soziale Entwicklung* ein Aktionsprogramm ausgearbeitet. Dieses sieht vor, dass alle Länder eine nationale Strategie und einen nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung erstellen, mit dem Ziel, dass «alle Männer und Frauen, insbesondere jene, die in Armut leben, Rechte wahrnehmen, Ressourcen nutzen und Verantwortung übernehmen können und so in die Lage versetzt werden, ein persönlich befriedigendes Leben zu führen und zum Wohl ihrer Familie, ihres Gemeinwesens und der gesamten Menschheit beizutragen» (Kopenhagener Erklärung, Punkt 9).

Ein Jahr später, im April 1996, schlug der Europarat dieselbe Richtung ein. Er fügte der *Revidierten Sozialcharta* ein neues, bisher unter den internationalen Instrumenten einzigartiges Recht bei, das «Recht auf Schutz vor Armut und sozialer Ausgrenzung»:

Ziele bei der Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung

(Nizza, Dezember 2000)

1. Förderung der Teilnahme am Erwerbsleben und des Zugangs aller zu Ressourcen, Rechten, Gütern und Dienstleistungen

- Zugang zu einer langfristigen und qualifizierten Beschäftigung für die sozial Schwächsten (Programme, die sie zu einer Beschäftigung hinführen, Betreuungsangebote für Kinder, Nutzung der Beschäftigungsmöglichkeiten im sozialen Sektor, Vermeidung von Unterbrechungen der beruflichen Laufbahn)
- Gewährleistung der für ein menschenwürdiges Dasein notwendigen Mittel
- Zugang zu einer ordentlichen Wohnung
- Zugang zur medizinischen Versorgung
- Zugang zu Ausbildung, Justiz, Kultur, Sport und Freizeitbeschäftigungen

2. Den Risiken der Ausgrenzung vorbeugen

- Zugang aller zu den neuen Informations- und Kommunikationstechnologien
- Vermeidung gravierender Änderungen der Lebensbedingungen wie Überschuldung, Verweis aus der Schule oder Verlust der Wohnung
- Erhalt der Solidarität in der Familie

3. Für die sozial Schwächsten handeln

- Förderung der sozialen Eingliederung von Menschen in dauerhafter Armut
- Eliminierung der Armut von Kindern
- Umfassende Massnahmen für Gebiete, die mit der Ausgrenzung konfrontiert sind

4. Alle Akteure mobilisieren

- Förderung der Beteiligung und Mitsprache der ausgegrenzten Personen
- Einbeziehung der Bekämpfung der Ausgrenzung in allen politischen Bereichen
- Gemeinsame Mobilisierung der nationalen, regionalen und lokalen Behörden
- Anpassung der Verwaltungs- und Sozialdienste an die Bedürfnisse der ausgegrenzten Menschen und Sensibilisierung der Akteure vor Ort
- Förderung des Dialogs und der Partnerschaft zwischen den öffentlichen und privaten Stellen, insbesondere den Sozialpartnern, Nichtregierungsorganisationen und Sozialdiensten
- Förderung der Verantwortung und des Handelns aller Bürger bei der Bekämpfung der Armut und sozialen Ausgrenzung
- Förderung sozialer Verantwortung der Unternehmen

«Um die wirksame Ausübung des Rechts auf Schutz gegen Armut und soziale Ausgrenzung zu gewährleisten, verpflichten sich die Vertragsparteien:

- im Rahmen eines umfassenden und koordinierten Ansatzes Massnahmen zu ergreifen, um für Personen, die in sozialer Ausgrenzung oder Armut leben oder Gefahr laufen, in eine solche Lage zu geraten, sowie für deren Familien den tatsächlichen Zugang insbesondere zur Beschäftigung, zu Wohnraum, zur Ausbildung, zum Unterricht, zur Kultur, zur Fürsorge zu fördern;*
- diese Massnahmen, falls erforderlich, im Hinblick auf ihre Anpassung zu überprüfen»*

(Revidierte Sozialcharta, Art. 30)

In diesem Dokument wird der Gedanke einer kohärenten Politik aufgenommen, die sich auf sämtliche Lebensbereiche einer Person oder Familie erstreckt. Zudem wurde diesem Artikel von Anfang an beigefügt, dass die Evaluation der Massnahmen gemeinsam mit den Betroffenen erfolgen muss.

Gegenwärtig haben 15 Mitgliedsländer des Europarats diese revidierte Sozialcharta ratifiziert. Sie müssen periodisch Bericht darüber erstatten, wie sie diesen «umfassenden und koordinierten Ansatz» umsetzen.

Die Strategie von Lissabon

Im Rahmen der Europäischen Union hatte Portugal den Mut, den 15 Mitgliedsstaaten eine Strategie zur Beseitigung der Armut in Europa vorzuschlagen. Diese Strategie wurde anlässlich des Gipfels der Staats- und Regierungschefs in Lissabon im März 2000 verabschiedet und umfasst zwei Elemente: Eine Methode zur Mobilisierung aller Akteure und eine Beschreibung der politischen Strategien, die es umzusetzen gilt.

- Die Methode zur Mobilisierung sieht wie folgt aus: Jeder Staat entwirft einen *Nationalen Aktionsplan Soziale Integration*, in Zusammenarbeit mit den lokalen,

regionalen und nationalen Behörden und unter Einbezug von Sozialpartnern und Organisationen. Einen ersten Nationalen Plan legten die 15 Mitgliedsstaaten im Sommer 2001 vor, der zweite Nationale Plan ist bis zum Sommer 2003 einzureichen. Auf europäischer Ebene unterstützt ein Aktionsprogramm die Umsetzung dieser Pläne. Die Europäische Kommission verfasst einen Bericht über alle nationalen Pläne mit dem Ziel einer intensiveren Wechselwirkung der Massnahmen in den einzelnen Ländern und der Zusammenstellung von Beispielen kohärenter politischer Strategien oder besonders erfolgreicher Aktionen. Eine Evaluation der Ergebnisse erfolgt insbesondere auf der Grundlage von Indikatoren. Im Rahmen eines jährlich stattfindenden Frühlingstreffens ziehen die Staats- und Regierungschefs jeweils Bilanz über diesen Ansatz. An einem europäischen Runden Tisch werden sich am 17. Oktober anlässlich des Internationalen Tags zur Überwindung der Armut sämtliche Akteure treffen. Diese Methode ist von grosser Bedeutung, da damit eine Dynamik in Gang gehalten wird.

Eine Dynamik ist allerdings nur sinnvoll, wenn sie den richtigen Zielen dient:

- Anlässlich des EU-Gipfeltreffens in Nizza im Dezember 2000 wurden die umzusetzenden politischen Strategien in den *Zielen für die Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung* festgeschrieben (siehe Kasten). Wir messen diesem Dokument eine grosse Bedeutung bei: Die Ziele beruhen auf Vorschlägen der Organisationen und der in grosser Armut lebenden Bevölkerungsgruppen aus der Schweiz und anderen europäischen Ländern, die mit dem Ziel teilgenommen haben, die politischen Strategien der europäischen Länder zur Bekämpfung der Armut zu dynamisieren und zu beeinflussen.

Zwei Grundanliegen ziehen sich konsequent durch diese Strategien: Alle Aktionen müssen die Würde der Person sowie die Gleichberechtigung von Mann und Frau respektieren.

Welche Lehren kann die Schweiz ziehen?

Die ersten Ergebnisse der Strategie von Lissabon veranlassen uns zu einigen Bemerkungen.

Eine nachhaltige Dynamik kann nur entstehen, wenn die Verantwortung auf höchster Staatsebene wahrgenommen wird. Ohne die Verabschiedung einer verbindlichen Strategie durch die Staats- und Regierungschefs im Jahr 2000 in Lissabon (mit Etappen, Treffen, Fristen) wären den Worten wohl keine Taten gefolgt. Die ärmsten Bevölkerungsgruppen hätten die Hoffnung verlieren können. Sehr wichtig ist deshalb für die Betroffenen, dass der Bund der Nationalen Armutskonferenz konkrete, sichtbare Massnahmen folgen

lässt. In unserem föderalistischen System kann nur der Bundesrat eine umfassende und kohärente Strategie gewährleisten.

Mit der Methode der Nationalen Pläne lassen sich die verschiedenen Entscheidungsebenen sehr gut einbinden. Die Mitglieder der Europäischen Union konnten die regionalen und lokalen Behörden je nach föderalistischer Ausrichtung des Landes gewichten.

Zudem stützten sich die Nationalen Pläne auf die im Land bereits bestehenden Bemühungen. In der Schweiz entwickelten sich solche nationalen Bemühungen in Organisationen wie der SKOS (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe), der SODK (Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren), dem Schweizerischen Städteverband, dem SBS (Schweizerischer Berufsverband Soziale Arbeit) sowie den Gewerkschaften und zahlreichen NGOs. Diese Initiativen können die Bemühungen des Bundes unterstützen. Beim Bestreben, den Ärmsten tatsächlich Zugang zu ihren Rechten zu verschaffen, muss der Bund erfahrungsgemäss koordinieren, einladen und vermitteln.

Eine der grossen Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Strategie von Lissabon lag darin, zur Ausarbeitung der Nationalen Pläne alle Betroffenen zusammenzubringen, auch die in Armut lebende Bevölkerung. Bei der Umsetzung der Pläne stand dann dieser Mangel an Zusammenarbeit der Mobilisierung aller Akteure häufig im Wege. Es ist deshalb unabdingbar, dass ein Nationaler Plan von Anfang an gemeinsam mit allen Betroffenen in Angriff genommen und ausgearbeitet wird, unter Einbezug insbesondere der Ärmsten selbst.

Daraus folgen zwei Vorschläge:

1. Dem Bundesrat obliegt die Aufgabe, eine nationale Strategie und einen Nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung zu lancieren. In diesem Plan darf die Armut nicht auf den Aspekt der finanziellen Armut reduziert werden, sondern ist als kohärentes und umfassendes Phänomen im Sinne der am Gipfeltreffen von Nizza formulierten Zielen zu betrachten. Der Plan soll sich zudem nicht auf «soziale» Belange beschränken, sondern sämtliche politischen Bereiche berücksichtigen.

2. Die Bundesbehörden könnten ein Nationales Komitee zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung ins Leben rufen, mit Vertretern der von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffenen Bevölkerung sowie mit Vertretern von Behörden, Parlament, Arbeitgebern, Gewerkschaften, Lehrkräften, Sozialarbeitenden, Universitäten, Kirchen und anderen Organisationen. Das Komitee hätte die Aufgabe, die Ausarbeitung eines Nationalen Aktionsplans zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung zu begleiten und die Umsetzung zu unterstützen.

In der Präambel der Bundesverfassung steht, dass die **«Stärke des Volkes sich misst am Wohl der Schwachen»**. Es ist Zeit für einen weiteren Schritt in diese Richtung.

Annelise Oeschger ist Anwältin und Mitarbeiterin bei ATD Vierte Welt. Als Delegierte der Bewegung beim Europarat seit 1994 ist sie auch Vizepräsidentin der Kommission der NGOs beim Europarat; E-Mail: atd.regio@debitel.net

Olivier Gerhard ist ständiger Volontär bei ATD Vierte Welt. Er war Delegierter der Bewegung beim Europarat und seit 1994 EU-Delegierter. E-Mail: olivier.gerhard@freesurf.ch.

EL für Familien?

Massnahmen zur gezielten Unterstützung von einkommensschwachen Familien

Die Idee ist so einfach wie bestechend: Die finanzielle Mindestabsicherung der Kindheit könnte wie im Alter mit dem Instrument der Ergänzungsleistungen (EL) gelöst werden. Die EL zu AHV/IV nämlich haben einen bedeutenden Beitrag zur Reduktion der Armut im Alter geleistet. Die Armut von Kindern und Familien dagegen, die heute das grössere Problem darstellt, wird mit der aufwändigen und regional ungleichen Behandlung durch die Sozialhilfe nicht wirksam reduziert. Ein mögliches Modell der EL für Familien wird nachfolgend vorgestellt.



Eveline Hüttner und Tobias Bauer
Büro BASS, Bern

Der Kanton Tessin hat mit Erfolg ein EL-Modell für Familien in Kraft gesetzt (CHSS 4/2001 S.190). Dass Handlungsbedarf besteht, haben aber auch andere Kantone erkannt. Zwölf von ihnen haben Systeme von Bedarfsleistungen für einkommensschwache Familien mit Kleinkindern eingeführt. Die Leistungen sind jedoch zeitlich eng begrenzt: Die Altersgrenze für das jüngste Kind liegt zwischen einem halben Jahr und zwei Jahren. Lediglich der Kanton Tessin richtet auch für Kinder bis zum 15. Lebensjahr Ergänzungsleistungen aus.

Im Nationalrat wurden im Jahr 2001 zwei parlamentarische Initiativen (Fehr, Meier-Schatz) überwiesen, die gesamtschweizerische Ergänzungsleistungen für Familien nach Tessiner Modell fordern. Das Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS) hat im Auftrag der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) ein solches Modell erarbeitet.

Das Modell

Wie beim Tessiner Modell gelangen zwei Instrumente zum Einsatz, Ergänzungsleistungen für den Kinderbedarf und für den Elternbedarf:

- Mit der Kinder-Ergänzungsleistung werden die Kinderzulagen auf den minimalen Lebensbedarf der Kinder (analog zur EL-Grenze bei AHV/IV) aufgestockt.
- Für einkommensschwache Familien mit kleinen Kindern, deren verfügbares Einkommen trotz Kinder-EL immer noch unter dem Lebensbedarf liegt, wird diese Lücke durch Eltern-Ergänzungsleistungen geschlossen. Sie sollen die indirekten Kinderkosten decken, welche durch den betreuungsbedingten Erwerbsausfall entstehen.

Wir unterscheiden drei Phasen:

- **Phase I – erstes Lebensjahr eines Kindes:** Während dieser Zeit wird eine nach der Auszahlung der Kinder-EL allfällig verbleibende Lücke zum Lebensbedarf der ganzen Familie vollständig über Eltern-EL ausgeglichen. Damit ist eine vollumfängliche Eigenbetreuung des Kleinkindes finanziell abgesichert. Diese Phase entspricht konzeptionell den in zwölf Kantonen bestehenden Bedarfsleistungen für Eltern mit Kleinkindern.
- **Phase II – jüngstes Kind 1 bis 6 Jahre:** Bleibt trotz Kinder-EL eine Einkommenslücke bestehen, wird sie nur noch zur Hälfte durch Eltern-EL ausgeglichen.
- **Phase III – jüngstes Kind 7 bis 15 Jahre (bzw. 24 Jahre, wenn in Ausbildung):** Während der dritten Phase kommen nur noch Kinder-EL zur Auszahlung.

Die Grundidee hinter dieser Phasenaufteilung ist, dass die indirekten Kosten stark von der Betreuungsinfrastruktur abhängen. Der Tessin bietet als einziger Kanton flächendeckende Ganztagesstrukturen ab dem dritten Altersjahr in Vorschule und Schule an, weshalb dort auch die Eltern-EL nach dem dritten Jahr wegfallen. In allen anderen Kantonen müsste die obere Grenze der Eltern-EL beim Alter gezogen werden, in welchem den Kindern eine selbständige Alltagsbewältigung zuzumuten ist. Dies erachten wir zunächst aus politischen Gründen für nicht umsetzbar. Nicht sinnvoll ist die Langzeit-Bezahlung von vollen Eltern-EL jedoch auch, weil sie den Erwerbsausstieg des betreuenden Elternteils (meist der Frau) erleichtert und damit dessen langfristige Erwerbschancen schmälert. Die Reduktion der Eltern-EL auf 50 % nach dem ersten Jahr nach Geburt soll den baldigen Wiedereinstieg fördern. Als flän-

kierende Massnahme soll die Entschädigung der externen Betreuungskosten die Berufsaufnahme effektiv ermöglichen. Dieser Ansatz geht jedoch von der Prämisse aus, dass eine externe Betreuung, sofern dafür bezahlt wird, auch zu finden ist. Dies ist nicht immer und überall in der Schweiz so.

Lebensbedarf: Die Anrechnung von Einkommen und Vermögen und die Berechnung der Ausgaben für den Lebensbedarf der Familie (Kinderbedarf, Elternbedarf, KV-Prämie) entsprechen grundsätzlich den Mindestansätzen der EL zur AHV/IV. Für einzelne Elemente weichen wir davon ab, damit die unterschiedlichen Lebensumstände von Familien gegenüber Rentner/innen angemessen berücksichtigt werden können. So werden die effektiven Mietkosten und keine Pauschalen angerechnet, um den sehr unterschiedlichen und meist höheren Mietkosten von Familien Rechnung zu tragen. Um das Ziel der Gleichbehandlung in der ganzen Schweiz zu gewährleisten, zählen wir auch die sehr unterschiedlich hohen direkten Steuern für Familien zu den anrechenbaren Ausgaben.

Familienexterne Betreuung: Die Kosten der familienexternen Betreuung werden entschädigt, sofern nachgewiesen wird, dass in dieser Zeit beide Eltern (oder der einzige Elternteil) einem Erwerb nachgehen. Die Höhe des zusätzlichen Einkommens spielt dabei keine Rolle.

Erwerbsanforderung: Für den Bezug von Ergänzungsleistungen wird in allen drei Phasen von Paarhaushalten eine Erwerbstätigkeit von mindestens 32 Wochenstunden vorausgesetzt. Bei Alleinerziehenden wird keine minimale Erwerbstätigkeit vorgeschrieben. Da die Familien-EL bereits nach dem ersten Altersjahr des Kindes den Lebensbedarf nicht mehr garantieren, müssen auch Alleinerziehende einer Erwerbstätigkeit nachgehen, wenn sie ihren Lebensbedarf erreichen wollen. Eine Beschränkung des maximalen Erwerbsumfangs ist nicht vorgesehen.

In **Abbildung 1** ist Phase II des Modells dargestellt. Reicht der Betrag der Kinder-EL nicht aus, um den Lebensbedarf der Familie zu erreichen, wird die restliche Lücke zur Hälfte durch Eltern-EL gedeckt (bei Einkommen zwischen Y1 und Y2). Ersichtlich wird aus der Abbildung auch der für die Erwerbsmotivation problematische Einkommensbereich zwischen Y2 und Y3. Die «Grenzbesteuerung» in diesem Bereich beträgt 100%. Das heisst, soviel, wie eine Familie zusätzlich verdient, wird ihr bei den Leistungen gekürzt, so dass sie letztlich durch den vermehrten Erwerb nicht besser gestellt ist. Für tiefere Einkommen ist dies nur in Phase I der Fall, wenn die Eltern-EL 100% betragen. Es werden zwei Massnahmen zum Aufrechterhalten des Erwerbsanreizes in diesem Bereich vorgeschlagen: Erstens soll zusätzliches Einkommen aus vermehrter Erwerbstätigkeit während des laufenden Jahres bis zu

einer gewissen Obergrenze nicht zur Anrechnung kommen. Zweitens kann die Erwerbstätigkeit der Mütter durch die Regelung gefördert werden, dass bei Paaren vom kleineren Einkommen ein Grundbetrag nicht an das für die EL-Berechnung verwendete Einkommen angerechnet wird.

Wirkungen

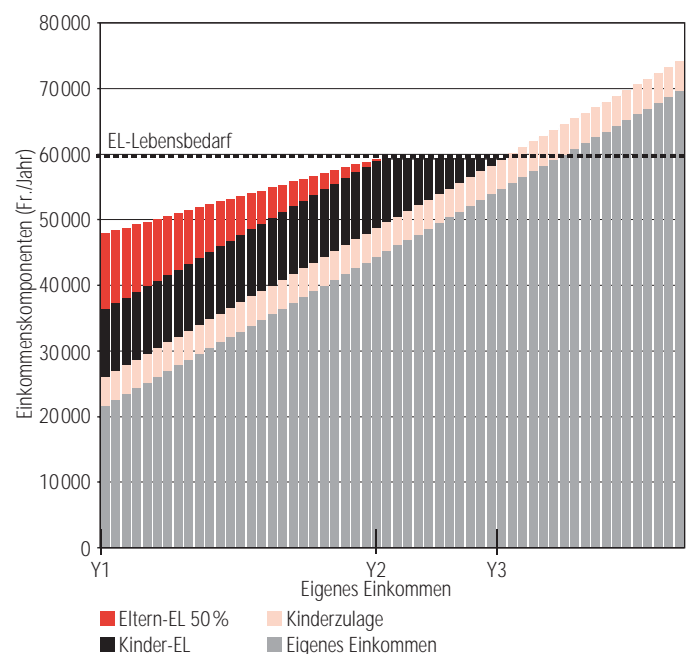
Anhand einer Simulation mit den Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung SAKE (1999) haben wir die Wirkungen des Grundmodells und zweier Teilmodelle berechnet. Wir unterscheiden:

- **Grundmodell:** dargestellte Ausgestaltung.
- **Teilmodell 1:** Nur Kinder-EL für Kinder von 0 bis 24 Jahren (ohne Eltern-EL).
- **Teilmodell 2:** Nur Kinder-EL für Kinder von 0 bis 15 Jahren (ohne Eltern-EL).

Im Überblick sind die Wirkungen der unterschiedlichen Modelle in **Tabelle 2** dargestellt. Es zeigt sich, dass alle Modelle die Armut unter Familien sehr wirkungsvoll bekämpfen. Auch bei einer Beschränkung auf Kinder-EL gelangt der grösste Teil der armen Familien über die SKOS-Armutsgrenze. Diese Einschätzung gilt aber nicht für alle Haushaltstypen in gleichem Mass. Insbesondere die Alleinerziehenden mit einem Kind und die Ehepaare mit einem Kind verbleiben bei einer Beschränkung auf die Kinder-EL in deutlich höherem Mass in der Armut.

Familien-EL, Phase II

1



Die Wirksamkeit des Modells hängt von der Quote der Leistungsbeziehenden an den dazu Berechtigten ab. In Tabelle 2 ist eine hohe Inanspruchnahme von 90 % unterstellt (vgl. 2/3 bei EL zur AHV/IV heute), was bedingt, dass die Leistungen als selbstverständli-

Familien-EL sind für Familien konzipiert, für die Armut ein vorübergehendes Problem darstellt.

cher und einfach geltend zu machender Anspruch ausgestaltet werden müssen.

Familien-EL können Sozialhilfe nicht vollständig ersetzen. Sie sind für Familien ohne Beratungsbedarf konzipiert, für die Armut ein vorübergehendes Problem darstellt, das auf die besonderen Belastungen durch Kinder zurückzuführen ist. Insoweit die Armutsprobleme von Familien auf Tieflöhne zurückgehen, stellt sich bei den Familien-EL (wie heute schon bei der Sozialhilfe) die Gefahr einer indirekten Lohnsubventionierung. Um dieser Gefahr vorzubeugen, bleiben parallel Massnahmen auf dem Arbeitsmarkt (wie zum Beispiel Mindestlohnregelungen) zu prüfen.

Ausblick

Die Modellberechnungen zeigen, dass Familien-Ergänzungsleistungen grundsätzlich ein erfolgsversprechendes Konzept der Armutsbekämpfung darstellen. Mit begrenztem finanziellem Aufwand können bedeutende Verbesserungen für einkommensschwache Familien erreicht werden. Dies führt auch zu einer erheblichen Entlastung der Agglomerationen bei der Sozialhilfe und weiteren Folgeproblemen von Armut. Die Familien-EL stellen eine sehr gezielte Hilfe dar, die in Anlehnung an die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV administrativ relativ einfach und unstigmatisierend ausgestaltet werden kann. Wie dargestellt, können die Familien-EL in unterschiedlich umfassenden Varianten um-

Wirkungen der unterschiedlichen Modelle (mit Erwerbsanforderung)

2

	Heute	Grundmodell	Teilmodell 1	Teilmodell 2
Beziehende Haushalte (in 1000)				
Familien-EL		108,0	108,0	100,3
Kosten (in Mio. Fr.)*				
Bruttokosten gesamt		1063	974	883
Einsparung Sozialhilfe		319	292	265
Nettokosten gesamt		744	682	618
Davon Kinder-EL		682	682	618
Davon Eltern-EL		62	0	0
Familienarmut (SKOS)				
Gesamt	7,9 %	2,1 %	2,6 %	3,1 %
Alleinerziehend, 1 Kind	21,8 %	3,6 %	4,7 %	7,9 %
Alleinerziehend übrige	18,7 %	0,5 %	1,3 %	2,0 %
Ehepaar, 1 Kind	5,2 %	3,0 %	3,4 %	3,4 %
Ehepaar, 2 Kinder	5,6 %	1,9 %	2,1 %	2,4 %
Ehepaar, 3 Kinder	9,8 %	1,2 %	2,4 %	3,7 %
Ehepaar, 4 und mehr Kinder	19,0 %	0,9 %	0,9 %	2,2 %

* alle Beträge ohne die Kosten der familienexternen Betreuung.
Quelle: eigene Berechnungen

gesetzt werden. Diese unterschiedlichen Varianten können auch mit einer unterschiedlichen Bundesregelung, vom reinen Subventionsgesetz ohne materielle Mindestregelung bis zu einem einheitlichen eidgenössischen System, verbunden werden.

Grundsätzlich lässt sich ein Spannungsfeld zwischen dem Interesse der betroffenen Familien an einer gesamtschweizerisch möglichst gleichen Behandlung und dem Interesse der Kantone auf massgeschneiderte Lösungen für ihre regionalen Verhältnisse feststellen. Politisch realisierbar werden für die nächsten Jahre wohl nur Lösungen sein, die den Kantonen erheblichen Gestaltungsspielraum einräumen.

Eveline Hüttner, lic. ès. sc. éc. publ., Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS, Bern;
E-Mail: eveline.huettner@buerobass.ch

Tobias Bauer, Dr. ès. sc. éc., Büro BASS, Bern;
E-Mail: tobias.bauer@buerobass.ch

Arme sterben früher!¹

«Arme sterben früher!»: So lautet der provokative, aber leider zutreffende Befund einer Metastudie von Caritas Schweiz über den Zusammenhang von sozialer Schichtzugehörigkeit und Lebenserwartung. [1] Als Fazit zahlreicher Untersuchungen steht fest: Je kürzer die Ausbildung, je geringfügiger die berufliche Qualifikation und je tiefer das Erwerbseinkommen einer Person ist, desto höher ist das Risiko, krank und invalid zu werden und früher zu sterben. Die Differenzen in der Lebenserwartung zwischen Menschen aus unteren und oberen sozialen Schichten bewegen sich in der gleichen Grössenordnung wie jene zwischen den Geschlechtern. Sie liegen zwischen vier und sechs Jahren.



Carlo Knöpfel
Caritas Schweiz

Der Sachverhalt ist schon seit geraumer Zeit der Sozial- und Gesundheitspolitik bekannt. Irritieren muss aber, dass neueste Studien nicht etwa eine allmähliche Verbesserung signalisieren, sondern Hinweise darauf liefern, dass sich die Problematik weiter akzentuiert. Der wirtschaftliche Strukturwandel in der Schweiz, der einen deutlichen Abbau körperlich stark belastender Arbeitsplätze im industriellen Bereich mit sich brachte, hat also nicht zu einer Angleichung des Morbiditäts- und Mortalitätsrisikos der verschiedenen sozialen Schichten geführt.

Die Ursachen für diese Entwicklung sind vielfältiger Natur. Ganz offensichtlich hängt die Lebensqualität und die Lebenserwartung nicht nur von der Situation am Arbeitsplatz ab, sondern wird auch durch die Lebensumstände, die Wohnsituation, die familiäre Lage, das Ernährungs- und Freizeitverhalten und ähnliches mehr beeinflusst. Menschen aus unteren Schichten weisen häufiger als andere Verhaltensmuster auf und leben

in Verhältnissen, die sich ungünstig auf ihre Gesundheit und ihre Lebenserwartung auswirken. Dies gilt ganz offenbar für den gesamten Haushalt, also nicht nur für die erwachsenen Personen, sondern auch für ihre Kinder. Wir haben es also mit einer generationenübergreifenden Problematik zu tun.

Die schichtspezifischen Beeinträchtigungen der Beschäftigungsfähigkeit sind für die Direktbetroffenen in hohem Masse betrüblich. Viele Erwerbstätige aus unteren sozialen Schichten erreichen das Rentenalter – wenn überhaupt – nicht mehr gesund, sondern scheiden frühzeitig aus dem Arbeitsleben aus. Sie sind auf Sozialhilfe angewiesen oder beziehen eine Invaliditätsrente und Ergänzungsleistungen. Für die meisten Menschen mit tiefen Erwerbseinkommen ist der frühzeitige Austritt aus dem Arbeitsmarkt hingegen finanziell kaum tragbar. Nur wenige kommen in den Genuss einer gut finanzierten Frühpensionierung.

Diese stigmatisierende berufliche Desintegration gefährdet auch die soziale Einbettung der betroffenen Menschen. Die Entwertung als Arbeitskraft führt zu einem Rückzug ins Private, zur Aufgabe sozialer Kontakte und damit in eine Spirale der zunehmenden gesellschaftlichen Isolation. Dieses Verhaltensmuster selber verstärkt das Sterberisiko zusätzlich.

Bis heute tut sich die Sozial- und Gesundheitspolitik schwer, in adäquater Weise auf die beschriebene Problematik zu reagieren. Zu sehr ist sie auf die sozialen und gesundheitlichen Probleme der Mittel- und Oberschichten konzentriert. Aber selbst das Eingeständnis, bisher wenig bis gar nichts an Verbesserungen bei den gesundheitlichen Folgen sozialer Ungleichheit erreicht zu haben, führt nicht zu einer angemessenen Reaktion, wie die aktuelle Debatte um die Flexibilisierung des Rentenalters in der 11. AHV-Revision illustriert. [2]

Die gesundheitlichen Folgen sozialer Ungleichheit sind aber nicht nur durch die Betroffenen selber zu bewältigen. Die weitgehende politische Ignoranz dieses Sachverhalts erzeugt auch soziale und volkswirtschaftliche Kosten, die alle zu tragen haben. So muss man sich fragen, wie lange die Arbeitsgesellschaft Schweiz sich diese Passivität gegenüber den schichtspezifischen Erwerbsbiografien angesichts der demografischen Entwicklung noch leisten kann und will.

Die Projektionen des Bundesamtes für Statistik zeigen in verschiedenen Modellen eine deutliche Ver-

1 Überarbeitete Fassung eines Kurzreferates, gehalten an der Nationalen Armutskonferenz vom 23. Mai 2003 in Bern.

schiebung zwischen den verschiedenen Alterskategorien in naher Zukunft an. Trotzdem konzentriert sich die Auseinandersetzung über die möglichen Folgen dieser Umgestaltung der Alterspyramide auf deren Spitze. So verstellt die Debatte über die wachsende Zahl alter und vor allem hochbetagter Menschen die eigentliche demografische Problematik: Die Schweiz wird nicht

Die weitgehende politische Ignoranz gegenüber den gesundheitlichen Folgen sozialer Ungleichheit erzeugt soziale und volkswirtschaftliche Kosten, die alle zu tragen haben.

primär zu viele alte Menschen haben, sondern zu wenig Nachwuchs.

Die seit vielen Jahren sinkende Kinderzahl wird schon bald zu einem Mangel an gut ausgebildeten Erwerbstätigen führen. Dabei kommt es nicht nur auf die Zahl der Arbeitskräfte in zehn, zwanzig Jahren an, wie die immer wieder hervorgehobenen Berechnungen des Altersquotienten, also des Verhältnisses zwischen den 20- bis 64-jährigen zu den über 64-jährigen suggerieren. Viel entscheidender wird es sein, wie produktiv diese Erwerbstätigen in den nächsten Jahrzehnten sein werden. Schliesslich ist für die Finanzierung der AHV vor allem die Höhe der Lohnsumme und nicht nur die Zahl der Einzahlenden entscheidend. [3]

Folgt man dieser Argumentation, gilt es, alles zu unternehmen, dass die vorhandenen Arbeitskräfte gut ausgebildet werden, eine hohe berufliche Qualifikation erreichen und möglichst lange und gesund im Arbeitsleben verbleiben können. Die angezettelte Debatte über eine denkbare Erhöhung des Rentenalters für alle lenkt nur von den tatsächlichen Schwierigkeiten ab. Bevor über Anreize zum Arbeiten über die Pensionierung hinaus diskutiert wird, sollte zuerst mehr für den Erhalt und die Nutzung der Arbeitskraft aller bis zum Rentenalter von 65 nachgedacht werden. [4]

Es braucht eine sozialverträgliche Politik zum Erhalt und zur Förderung der Leistungsfähigkeit älterer Erwerbstätiger. Es gilt, ältere Erwerbstätige möglichst lange im Arbeitsmarkt zu halten statt als „altes Eisen“ in den entsprechenden Sozialversicherungszweigen und bei der Sozialhilfe zu entsorgen.

Hier zeigt es sich aber, dass die bisherigen Massnahmen zu wenig oder gar nicht greifen und dass andere

Strategien forciert werden müssten. Dem Versuch, durch Präventionskampagnen zum Sucht- oder Ernährungsverhalten eine Verbesserung der Lebensaussichten für Menschen aus unteren Schichten zu erzielen, sind kaum Erfolge beschieden. Die Kernaussagen solcher Kampagnen erreichen die Menschen aus prekären Lebenslagen kaum in nachhaltiger Weise. [5]

Neben einer Neuausrichtung der Verhaltensprävention muss auch mehr in die **Verhältnisprävention** investiert werden. Eine bessere Bildung, ein gesichertes Einkommen, vernünftige Wohnverhältnisse: all dies trägt zu einer Verminderung der Gesundheitsrisiken bei. Hier hat zunächst die Wirtschaft ihre Hausaufgaben zu machen. Der sukzessive Abbau von Nischenarbeitsplätzen, der Verzicht auf Lehrlingsplätze, die mangelnde Förderung der Weiterbildung für weniger Qualifizierte weist dabei in die falsche Richtung. Hier ist ein grundsätzliches Umdenken notwendig, das über die aktuelle konjunkturelle Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt hinausreicht, wie selbst das Staatssekretariat für Wirtschaft Seco anmahnt. [6] Im Rahmen der Sozialpartnerschaft sind Löhne auszuhandeln, die über das materielle Existenzminimum deutlich hinausreichen.

Von Seiten der öffentlichen Hand ist mehr im Bereich des Wohnens, der Schule und der sozialen Integration zu unternehmen. Die Vernachlässigung des sozialen Wohnungsbaus, die grossen Probleme in den weiterführenden Schulen und die schwierige Situation in manchen engbesiedelten Quartieren sind Beispiele, die zeigen, wo Handlungsbedarf besteht.

Verhältnisprävention ist eine gesellschaftliche Aufgabe, Verhaltensprävention ein Appell an die anderen. Wenn wir wollen, dass die demografische Entwicklung nicht in ein sozialpolitisches Abbauszenario führt, müssen wir mehr in Arme investieren!

Literaturquellen

- [1] Künzler Gabriela, Knöpfel Carlo: Arme sterben früher. Soziale Schicht, Mortalität und Rentenalterspolitik in der Schweiz. Caritas-Verlag, Luzern, 2002.
- [2] Knöpfel Carlo: Bericht über die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in der Schweiz 2001/2002. In: Sozialalmannach 2003, Gesundheit – eine soziale Frage. Caritas-Verlag, Luzern 2002: 30-35.
- [3] Zürcher Boris: Auswirkungen des demographischen Wandels auf den Arbeitsmarkt. In: Die Volkswirtschaft. Das Magazin für Wirtschaftspolitik 3/2002: 30-35.
- [4] Widmer Rolf, Sousa-Poza Alfonso: Altersteilzeitarbeit. Avenir Suisse Studie, Zürich 2003.
- [5] Mielck Andreas: Soziale Ungleichheit und Gesundheit. Empirische Ergebnisse, Erklärungsansätze, Interventionsmöglichkeiten. Verlag Hans Huber, Bern 2000.
- [6] Brunetti, Aymo: Ältere garantieren Wachstum und Sicherheit. In: Panorama 5/2000: 11-12.

Dr. Carlo Knöpfel, Leiter Bereich Grundlagen, Caritas Schweiz, Luzern; E-Mail: cknopfel@caritas.ch.

Das Problem der statistischen Erfassung von sozialen Phänomenen: Tieflohne im Brennpunkt

Mit dem vorliegenden Artikel¹ soll anhand von konkreten Beispielen die zentrale Rolle der statistischen Definition im weiteren Sinne aufgezeigt und deren Einfluss bei der eigentlichen Abgrenzung des Untersuchungsfeldes dargelegt werden. Themenschwerpunkt für die Illustration bildet die Problematik der Tieflohnstellen und die verschiedenen Verbindungen zum Phänomen der Working Poor. Anhand dieses konkreten Beispiels soll aufgezeigt werden, dass es unerlässlich ist, den statistischen Ansatz der Tieflohne klar zu definieren und zu positionieren, indem dieser in den globalen Kontext der Analyse zu den Working Poor gesetzt wird.



Ruth Meier und Didier Froidevaux
Bundesamt für Statistik BFS

Die statistische Erfassung sozialer Phänomene ist in verschiedener Hinsicht eine grosse Herausforderung, nicht nur für die Statistiker und Praktiker, sondern auch für die Politik insgesamt. Denn die Art, wie ein Phänomen statistisch definiert und erfasst wird, hat einen direkten Einfluss auf den Aufbau, aber auch auf die «soziale Sichtbarkeit» der Thematik, was sich im Endeffekt auch auf die politische Bewertung auswirkt. Wie beeinflussen die gewählten statistischen Ansätze, die Definitionen und die festgelegten Ausgangswerte Art, Ausmass und Entwicklung des zu untersuchenden Phänomens? In Bezug auf die zu verwendenden statistischen Quellen stellt sich ausserdem die heikle Frage, wie aussagekräftig und zweckmässig die Qualität der zur Verfügung stehenden Informationen im Hinblick auf das Analyseobjekt tatsächlich ist.

Fakt ist indes, dass sich die Bedeutung der statistischen Untersuchungen sehr konkret an der zentralen Rolle messen lässt, welche die statistischen Indikatoren bei den Entscheidungsprozessen und der politischen Evaluation im Zusammenhang mit den untersuchten Problemen spielen können. Die statistische Beobachtung der Armut, und noch spezifischer des Phänomens der Working Poor, ist ein sehr gutes Beispiel für diese statistischen und sozialen Herausforderungen als Ganzes.

Statistisches Vorgehen

Um aufzuzeigen, wie wichtig die Art der verwendeten Ansätze und Definitionen bei der Erfassung der untersuchten Phänomene sind, haben wir uns auf zwei Grundsatzfragen fokussiert, die sich auf die statistische Definition des «Tieflohns» beziehen:

1. *Personen-Ansatz* gegenüber *Arbeitsplatz-Ansatz*;
2. *Schweleneffekte* bei der statistischen Erfassung des Tieflohnphänomens.

1. «Personen»-Ansatz gegenüber «Arbeitsplatz»-Ansatz

Als Tieflohn gilt allgemein ein Einkommen, das unter $\frac{2}{3}$ des Medianlohns liegt, d.h. 3045 Franken netto monatlich für das Jahr 2000 (Referenzjahr für die Illustration). Anschliessend muss ein grundsätzlicher Entscheid gefällt werden: Soll der effektiv bezogene Lohn des Arbeitnehmenden berücksichtigt werden (= Lohnausweis) oder ist das Lohnniveau einer gegebenen wirtschaftlichen Tätigkeit massgebend (= der für einen Arbeitsplatz bezahlte Lohn)? Die Analyse des Tieflohnphänomens kann sich entweder in einem sozialpolitischen Kontext bewegen (Tieflohn als Einkommensquelle für eine Person/einen Haushalt) oder aber einen arbeitsmarktpolitischen Hintergrund haben (Tieflohn als Entschädigung für eine geleistete Arbeit).

Das Phänomen «Working Poor» lässt sich nur dann global untersuchen, wenn diese zwei unterschiedlichen, aber dennoch voneinander abhängigen Perspektiven integriert werden. Aus konzeptioneller und analyti-

1 Der Text ist eine Zusammenfassung des Beitrags im Rahmen der Nationalen Armutskonferenz vom 23. Mai 2003 in Bern (Workshop1).

2 Gemäss Einkommens- und Verbrauchserhebung (EVE) 2000 (BFS).

Tieflohnquote nach verschiedenen Grenzwerten 1

	50 %	66,7 %	70 %
	Fr. 2 283	Fr. 3 045	Fr. 3 196
Wirtschaft (insgesamt)	2,3 %	10,8 %	14,1 %
Detailhandel	3,7 %	25,3 %	34,0 %
Frauen unter 25 Jahren	5,6 %	36,7 %	45,7 %
Personen ohne Ausbildung	5,2 %	27,8 %	34,9 %

Quelle: BFS, Schweizerische Lohnstrukturerhebung (2000).

scher Sicht sind die beiden Ansätze unterschiedlich aufgebaut, weshalb der Aspekt der Teilzeitarbeit immiment wichtig ist. Voll- oder Teilzeitarbeit ist in Bezug auf das verfügbare Arbeitseinkommen einer Person nicht massgebend: Hier zählen die effektiven Einkommen, die im Rahmen einer beruflichen Tätigkeit erzielt worden sind. Wenn man davon ausgeht, dass rund 74 % des Gesamteinkommens der Haushalte aus dem Erwerbseinkommen bestehen² und dass 67 % der Erwerbstätigen, die in einem Working-Poor-Haushalt leben, Tieflohnbezüger sind, wird klar, welche tragende Rolle das Lohnniveau in der allgemeinen Problematik der Working Poor spielt.

«Personen»-Ansatz

Im Jahr 2000 gehörten insgesamt über 504 500 Personen zu den Tieflohnbezügern: 110 800 Personen arbeiteten Vollzeit, 393 700 waren teilzeitbeschäftigt. Rechnet man – zur Eliminierung der Teilzeiteffekte – die Arbeitseinkommen dieser Personen auf Vollzeitäquivalente um, so beläuft sich die Zahl der Personen, die einen Tieflohn beziehen, auf 84 400. Das heisst wiederum, dass jeder fünfte Arbeitnehmende, der Teilzeit arbeitet, auch dann ein Tieflohnbezüger wäre, wenn er 100 % arbeiten würde. Mit dem Personen-Ansatz kann der bestehende Zusammenhang zwischen dem Niveau der effektiv erzielten Löhne und der Struktur des Arbeitsangebots, d.h. des Zugangs zur Vollbeschäftigung (wurde die Teilzeitbeschäftigung frei gewählt oder sieht man sich dazu gezwungen?) gemessen werden.

«Arbeitsplatz»-Ansatz

Betrachtet man das Tieflohnphänomen nun aus der Sicht der Unternehmen, so zeigt sich, dass im Jahr 2000 mehr als 231 000 Arbeitsplätze (auf Vollzeitäquivalente umgerechnet) zum Tieflohnsegment gehörten. Es handelt sich hier um die Anzahl Stellen mit einem monatlichen Nettolohn von unter 3045 Franken. Der «Arbeitsplatz»-Ansatz gibt Aufschluss über die Lohnstruktur der Stellen in einem Unternehmen und innerhalb der verschiedenen Wirtschaftsbranchen. Ausserdem kann

Absolute Effekte der Tieflohnbezüger nach verschiedenen Grenzwerten 2

	50 %	66,7 %	70 %
	Fr. 2 283	Fr. 3 045	Fr. 3 196
Wirtschaft (insgesamt)	54 900	262 900	342 100
Detailhandel	8 900	61 600	82 600
Frauen unter 25 Jahren	6 600	42 800	53 300
Personen ohne Ausbildung	18 900	100 900	262 900

Quelle: BFS, Schweizerische Lohnstrukturerhebung (2000).

die Lohnstruktur als solche aufgezeigt werden. Der «Arbeitsplatz»-Ansatz ermöglicht es ferner, die Branchen oder Stellenkategorien zu identifizieren und zu charakterisieren, in denen die Wahrscheinlichkeit, zur Kategorie der Working Poor zu gehören, verhältnismässig gross ist.

2. Die Schwelleneffekte bei der Definition des Tieflohnphänomens

Innerhalb der beiden hier aufgezeigten Ansätze ist es interessant, die Auswirkungen aufzuzeigen, welche unterschiedliche Definitionen der Tieflohn-Grenze haben können. Wir haben eine Sensitivitätsanalyse durchgeführt, indem wir die Grenze, ab welcher ein Einkommen üblicherweise als tief gilt, leicht variiert haben.

Schwelleneffekt I: Die relative Bedeutung der Tieflohne variiert sehr stark

Aus **Tabelle 1** geht hervor, dass der Anteil der Tieflohnbezüger je nach Definition der Tieflohn-Grenze stark variiert. Wie bereits erwähnt, spricht man von einem Tieflohn, wenn ein Einkommen $\frac{2}{3}$ des Medianlohns entspricht (66,7 %), für das Jahr 2000 sind dies 3045 Franken netto im Monat. Bei einer Abweichung des Grenzwerts von 3,3 Prozentpunkten (d.h. 70 % des Medianlohns) kann die Tieflohn-Quote bis zu 9 Prozentpunkten variieren (z.B. Tieflohn-Quote bei Frauen unter 25 Jahren).

Die relative Bedeutung des Tieflohnphänomens kann somit direkt mit dem für die Berechnung berücksichtigten Grenzwert zusammenhängen.

Schwelleneffekt II: Anzahl und Profil der Tieflohnbezüger wechseln

Die absolute Zahl der Personen, die zur Kategorie der Tieflohnbezüger gehören oder eben nicht, sowie ihr Profil (d.h. soziodemografische Merkmale, Stellung im Unternehmen/auf dem Arbeitsmarkt), hängen ebenfalls von der Wahl der Grenzwerte ab, aufgrund derer die Tieflohnquote berechnet wird.

Neben der technischen Frage stellt sich vor allem auch das Problem im Zusammenhang mit dem Einbezug bzw. dem Ausschluss von ganzen so genannten Bevölkerungsrandkategorien (in Bezug auf die gewählten Grenzwerte).

Auswirkungen der Schwelleneffekte auf die Art des untersuchten Phänomens und dessen Auslegung

Wie eben dargelegt, haben die Definition und die Wahl der Grenzwerte bei der eigentlichen Umschreibung des zu untersuchenden Phänomens einen grossen Einfluss auf die untersuchte Realität. Bei den Auswirkungen zeigt sich, dass je nach berücksichtigtem statistischem Grenzwert (50 %, 66 %, oder 70 % des Medianlohns) die folgenden Bereiche signifikante Änderungen erfahren:

1. **Schwankungen bei der Zahl der Tieflohnbezügler:** Die Anzahl der betroffenen Arbeitnehmenden kann sehr stark variieren. Neben diesen «rein quantitativen» Schwankungen als Folge der Schwelleneffekte stellt sich die Frage des «realen» Ausmasses des zu untersuchenden Phänomens – und folglich in einem gewissen Sinne auch dessen soziale und politische Bedeutung.
2. **Abdeckung der betroffenen Personenkategorie:** Eine Ausweitung oder Einengung des Untersuchungsfeldes zeitigt direkte Auswirkungen auf die zu untersuchenden Personenkategorien. Das Profil der besonders gefährdeten Gruppen kann sich demzufolge grundlegend ändern.
3. **Definition der zu lösenden Probleme:** Wenn das Profil der Personengruppen oder Untergruppen wechselt, so verändern sich auch Art und Ausmass der zu lösenden Probleme in erheblichem Masse. Die Strategien und politischen Massnahmen, die es beispielsweise auf wirtschaftlicher und sozialer Ebene umzusetzen gilt, hängen direkt davon ab.
4. **Kosten:** Je nach statistischen Schwellenwerten haben das quantitative Ausmass des zu untersuchenden Phänomens und die zu lösenden Probleme einen direkten Einfluss auf die Kosten der Massnahmen, die getroffen werden müssen.

Die Variationen bei den untersuchten Phänomenen, die direkt mit den verschiedenen Ansätzen und den unterschiedlichen statistischen Modellen zusammenhängen, werfen also nicht nur die Frage der quantitativen Erfassung auf. Vielmehr stellen sich auch grundlegende Fragen in Bezug auf das Verständnis und die Problemauseinandersetzung durch Praktiker und Politik.

Schlussfolgerung in Form von Empfehlungen

Um anhand der Schwelleneffekte und der statistischen Definitionen praktische Schlussfolgerungen ziehen zu können, schlagen die Workshop-Teilnehmer auf breiterer Basis die vier folgenden Empfehlungen vor:

1. Harmonisierung der verschiedenen Definitionen und explizite Begründung der jeweiligen Wahl eines statistischen Schwellenwertes bzw. Sozialhilfegrenzwertes (vgl. verschiedene Existenzminima: gemäss Ergänzungsleistungen AHV/IV, unpfändbares Einkommen im Sinne des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs und Empfehlungen der SKOS zur Sozialhilfe).
2. Systematische Analyse der Schwelleneffekte (Sensitivitätsanalyse) in Bezug auf Einbezug/Ausschluss von Personenkategorien, die sich nahe an den definierten Grenzwerten bewegen.
3. Untersuchungen bei den Haushalten mit dem Ansatz Unternehmen/administrative Quellen ergänzen.
4. Ein transversales Analysesystem entwickeln, das auf sektoriellen Beobachtungsinstrumenten basiert. Beobachtung und statistisches Verständnis der Phänomene (hier die Tieflohne) könnten mit diesem Vorgehen verstärkt und politische Massnahmen dadurch besser angepasst werden.

Ruth Meier, lic. oec. HSG, Bundesamt für Statistik BFS, Mitglied der Geschäftsleitung; E-Mail: ruth.meier@bfs.admin.ch

Didier Froidevaux, lic. ès. lettres, Bundesamt für Statistik, Chef der Sektion Löhne und Arbeitsbedingungen; E-Mail: didier.froidevaux@bfs.admin.ch

Thesen und Meinungen: Schweizerischer Arbeitgeberverband

Mit Bildung und Arbeit gegen Armut



Peter Hasler
Schweizerischer Arbeitgeberverband

Armut ist ein bedauerliches Phänomen, das es zu bekämpfen gilt, das aber auch mittelfristig nicht einfach verschwinden wird. Die Tatsache, dass erwerbstätige Personen mit einem vollen Arbeitspensum vom erzielten Arbeitseinkommen nicht angemessen leben können (Working Poor), sollte nach Möglichkeit korrigiert werden. Eine pessimistische Stimmungsmache zu den Armutspänomenen dient der Sache nicht. Ebenso ist es eine Illusion zu glauben, man könne das Problem mit einfachen Mitteln oder einer einzigen Massnahme lösen. Die Gründe, die zu prekären Lebensverhältnissen führen, sind zu vielschichtig und nicht nur im Bereich der Arbeitsmarkt- und Lohnpolitik zu suchen. Entscheidende Strategien für die Bekämpfung der Armut sind eine zielorientierte Bildungs- und Wirtschaftspolitik. Dazu gehören vier wesentliche Stossrichtungen:

Vollbeschäftigungspolitik

Der Staat muss dafür sorgen, dass die Wirtschaft in einer optimalen Weise ihre Aufgabe erfüllen kann. Dabei ist in einer freien und sozialen Marktwirtschaft alles zu unterlassen, was die Wirtschaft behindert, und alles zu fördern, was ihr Fortschritte ermöglicht. Angesprochen sind eine Reihe von Politikfeldern wie Finanz- und Steuerpolitik, Ausländerpolitik, Konjunkturpolitik, Nationalbankpolitik, Infrastrukturpolitik usw. Fast alle staatlichen Bereiche können in der einen oder andern Form mithelfen, den Arbeitsplatz Schweiz attraktiv zu machen und internationale Konkurrenzvorteile zu erobern. Vollbeschäftigung ist zu erreichen, wenn das politische Handeln darauf ausgerichtet ist,

einen möglichst guten Einsatz der Arbeitskräfte zu erlauben, was wiederum gute Arbeitsbedingungen und Löhne ermöglicht. Damit wird das Steuersubstrat generiert, das dem Staat insbesondere eine aktive Infrastrukturpolitik erlaubt. Ein handlungsunfähiger Staat, der verschuldet ist, kann keine Wirtschaft zum Blühen bringen.

Optimale Rahmenbedingungen

Optimale Rahmenbedingungen setzen voraus, dass die Unternehmen von der öffentlichen Hand unterstützt und nicht behindert werden. Hinderlich sind hohe Steuern und Abgaben, eine aufwendige Administration, unnötige Vorschriften in allen möglichen Unternehmensbereichen, eine zu teure oder unzweckmässige Infrastruktur, eine überregulierte Arbeitsmarktpolitik usw. Optimale Rahmenbedingungen geben Freiraum und machen Staatshilfen unnötig, die immer unvollständiges Flickwerk bleiben müssten. Hierzu gehören Subventionen, Lohnzuschüsse, Minimallöhne oder Steuergutschriften. Mit solchen Massnahmen wird unbeholfen nachkorrigiert, was eine vollbeschäftigte Wirtschaft selber im Griff haben könnte. Staatliche Subsidien machen abhängig, verändern das Verhalten der Akteure negativ und kosten laufend mehr. Eingriffe in den Arbeitsmarkt mit übermässigen arbeitsrechtlichen Vor-

Ein ausufernder Sozialstaat bedrängt die Firmen und damit Arbeitsplätze.

schriften, insbesondere Lohnvorschriften, sind kontraproduktiv. Überregulierte Arbeitsmärkte schrecken Arbeitsplatzinvestoren ab. Eine vollbeschäftigte Wirtschaft kann insbesondere auch weniger leistungsfähige Menschen stützen. Invalide und Leistungsschwache haben Chancen auf einen Arbeitsplatz und werden nicht ausgegrenzt. Dadurch werden die Sozialversicherungen nicht übermässig belastet. Gutgemeinte Verbesserungen in der Reparaturwerkstatt Sozialversicherung lösen das Problem nicht an der Wurzel. Ein ausufernder Sozialstaat bedrängt die Firmen und damit Arbeitsplätze. Es droht eine Abwärtsspirale, wenn Rahmenbedingungen verschlechtert werden.

Effiziente Familienpolitik

Eine hohe Frauenerwerbsquote ist für das wirtschaftliche Wohlergehen des Landes wünschenswert. Es macht auch ökonomisch Sinn, das hohe und wachsende Qualifikationsniveau der weiblichen Bevölkerung möglichst gut und möglichst lange zu nutzen. Die Frauen wollen heute in der überwiegenden Mehrzahl Familie und Beruf nebeneinander pflegen. Dies soll ihnen durch intelligente Arbeitszeitmodelle in den Firmen erleichtert werden. Daneben muss das Problem der Kinderbetreuung unbedingt gelöst werden. Noch sind über 40% unserer Schulkinder tagsüber ungenügend betreut. Die Schweiz braucht Kinderkrippen, Tagesschulen, Mittagsbetreuung, Blockzeiten in den Schulen, Tagesmütter, Jugendtreffpunkte und weitere Angebote, die den Eltern die Sorge für die Kinder tagsüber abnehmen. Angesprochen sind in erster Linie private Initiative und die Schulbehörde. Staatliche Finanzierung soll subsidiär denjenigen Eltern zukommen, die die notwendigen Gebühren nicht übernehmen können. Familie zu haben ist heute ein höheres Armutsrisiko als vor Jahrzehnten, als Kinder noch in Grossfamilien aufwuchsen. Es ist deshalb prüfenswert, kantonale Systeme für Ergänzungsleistungen für Familien einzuführen, die bedarfsgerecht Unterstützungen leisten, damit keine Not entsteht. Ungeeignet sind deutliche Erhöhungen der Kinderzulagen, da solche Giesskannensubventionen sehr viel Geld kosten und zum grossen Teil Familien zukommen, die sie gar nicht brauchen.

Aus- und Weiterbildung fördern

Die Arbeitslosenstatistik zeigt deutlich, dass die Arbeitslosigkeit umso grösser ist, je tiefer der Bildungsstand ist. Ein massives Hindernis für berufliche Eingliederung und berufliches Fortkommen sind fehlende Kenntnis der Landessprache, eine schwache Grundausbildung oder fehlender Wille oder Fähigkeit zu lernen. Die Bildungspolitik muss deshalb vor allem Defizite bei der Grundausbildung beheben und sich damit beson-

ders der armutsgefährdenden Bevölkerung widmen. Es ist bedauerlich, dass heute Analphabetismus nicht mehr eine Ausnahmeerscheinung ist und es Ausländer gibt, die auch nach Jahren in der Schweiz kaum ein Wort einer Landessprache kennen. Es braucht wohl Anreize, damit Menschen mit Bildungsdefiziten und jahrelanger Absenz von der Schulbank bereit sind, wieder zu lernen. Es führt aber kein Weg daran vorbei, denn einfache Tätigkeiten für Ungelernte werden zunehmend wegrationalisiert und sie sind bei den hohen Kosten in der Schweiz in der Regel zu teuer. Die Schweiz muss sich auf gut qualifizierte Arbeitsplätze mit hoher Wertschöpfung konzentrieren. Dazu muss sich die Immigrationspolitik – wie im neuen Ausländergesetz vorgesehen – auf Arbeitskräfte mit guten Qualifikationen konzentrieren. Die Einwanderung ungelerner Arbeitskräfte bremsen den nötigen Strukturwandel in gewissen Branchen, was der schweizerischen Volkswirtschaft nicht förderlich ist. Die schweizerische Berufsbildung basiert zur Hauptsache auf der dualen Ausbildung in Betrieb und Schule. Die Wirtschaft muss deshalb genügend Ausbildungsplätze sicherstellen können. An dieser Bereitschaft hat es bisher nicht gefehlt. Es werden regelmässig mehr Ausbildungsplätze angeboten als Jugendliche nachfragen. Allerdings fehlt es den Jugendlichen gelegentlich an Mobilität und Flexibilität, denn nicht jeder kann in seinem Wunschberuf ausgebildet werden. Dies ist insofern nicht allzu gewichtig, als Berufswechsel im Verlauf einer Karriere heute völlig normal sind. Die Firmen haben bisher auch in ausreichendem Masse Weiterbildungsplätze angeboten und die Arbeitnehmer bei berufsorientierten Kursen und Weiterbildungen unterstützt. Damit die Wirtschaft diese Funktion weiter ausüben kann, muss sie florieren, und die Politik muss ihr die entsprechenden Chancen geben. Es gilt also auch für die Bildungspolitik, dass sie nur so gut sein kann, wie die staatlichen Rahmenbedingungen es erlauben.

Dr. Peter Hasler, Direktor des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes, Zürich; E-Mail: hasler@arbeitgeber.ch

Thesen und Meinungen: Schweizerischer Gewerkschaftsbund SGB

Konkrete Ansätze zur Verhinderung von Armut in der Schweiz



Colette Nova
SGB

Armut kann und muss verhindert werden: durch Vollbeschäftigung, existenzsichernde Löhne, konjunktur- und wirtschaftspolitische Massnahmen, einen Ausgleich der Familienlasten und existenzsichernde Sozialleistungen. Der gegenwärtige Frontalangriff auf den Mischindex und andere Sozialversicherungsleistungen würde neue Armut schaffen. Deshalb bekämpfen ihn die Gewerkschaften.

Grundlage der Existenzsicherung der Haushalte sind Erwerbseinkommen und, in bestimmten Situationen (Alter, Arbeits- oder Erwerbsunfähigkeit), daraus abgeleitete Ersatzinkommen (Renten, Taggelder usw.). Folglich müssen Löhne bzw. Ersatzinkommen hoch genug sein, um Armut zu verhindern. Neben der reinen Existenzsicherung sollen sie zudem eine Teilhabe am sozialen Leben ermöglichen, weil soziale Ausgrenzung ihrerseits wieder ein Verarmungsrisiko birgt. Löhne und Sozialversicherungsleistungen werden oft in Zeiten wirtschaftlicher Krisen und hoher Arbeitslosigkeit unter Druck gesetzt, wie sich in den Neunzigerjahren gezeigt hat. Zu tiefe, nicht existenzsichernde Löhne sind eine Armutsursache, oft in Kombination mit einem fehlenden oder zu schlechten Ausgleich von Familienlasten, mit Arbeitslosigkeit und Aussteuerung und anderen Faktoren. Nach der Krise der Neunzigerjahre und einem nur kurzen wirtschaftlichen Aufschwung dreht sich nun die Armutsspirale wieder: Anstieg der Arbeitslosigkeit, mehr Ausgesteuerte durch Verkürzung der Bezugsdauer, Anstieg der von Sozialhilfe abhängigen Personen usw. Gleichzeitig erfolgen gezielte politische Angriffe auf die Sozialleistungen:

- Vielerorts werden die Sozialhilfeleistungen erbarmslos nach unten korrigiert,

- gegen die Mutterschaftsversicherung soll das Referendum ergriffen werden,
- im Rahmen der 11. AHV-Revision wird das Rentenalter der Frauen erhöht und der Anspruch auf Witwenrente eingeschränkt,
- Blocher bläst zum Angriff auf die IV-Renten,
- Bundesrat Couchepin will den Mischindex in AHV und IV abschaffen,
- usw.

Die Schwarzmalerei und das Auspielen der Generationen untereinander, das jetzt wieder von bürgerlicher und Arbeitgeberseite forciert wird, verängstigen zudem die Bevölkerung, drängen diese zu übertriebenem Sparen statt zu konjunkturförderndem Konsumieren. Dies wirkt wieder konjunkturtötend und armutsfördernd.

Taten oder doch nur Worte?

Vollbeschäftigung ist die wichtigste Massnahme zur Verhinderung von Armut. Vollbeschäftigung garantiert jedoch nicht, dass alle Beschäftigten existenzsichernde Löhne erhalten. Lohngleichheit ist ebenso notwendig. Zudem reichen zu tiefe Löhne auch bei Vollbeschäftigung nicht zur Existenzsicherung. Deshalb setzt sich der Schweizerische Gewerkschaftsbund für eine Anhebung der tiefen und tiefsten Löhne ein. Er hat dabei bereits Erfolge erzielt. Die Behauptung, Mindestlöhne würden sich negativ auf die Beschäftigungsmöglichkeiten auswirken, hat der SGB mit seinem «Expertenbericht Mindestlöhne» widerlegt. Zur Durchsetzung von existenzsichernden Mindestlöhnen setzt der SGB in erster Linie auf gesamtarbeitsvertragliche Regelungen. Da der Abdeckungsgrad mit GAV gerade in Wirtschaftsbereichen mit einem hohen Anteil von Niedriglohnbezüger/innen tief ist, können allein mit Gesamtarbeitsverträgen nicht alle tiefen Löhne beseitigt werden. In Branchen ohne GAV braucht es andere Strategien zur Durchsetzung von Mindestlöhnen. Die flankierenden Massnahmen, die gleichzeitig mit der Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU eingeführt wurden, ermöglichen es, tiefe Löhne durch eine Kombination von gesamtarbeitsvertraglichen und gesetzlichen Lösungen zu bekämpfen. Einerseits können Mindestlöhne, die in Gesamtarbeitsverträgen verankert sind, erleichtert allgemeinverbindlich erklärt werden. Andererseits wird die Möglichkeit geschaffen, auf Antrag von tripartiten Kommissionen branchen- oder berufsspezifische Mindestlöhne zu erlassen. Wie wirksam diese Massnahmen

zur Bekämpfung der tiefen Löhne sein werden, hängt vom politischen Willen ab. Gegenwärtig haben wir den Eindruck, dass arbeitgeber- und behördenseitig gebremst wird. Als letzte Möglichkeit bleibt die Einführung von gesetzlichen Mindestlöhnen. Von negativen Einkommenssteuern und Lohnzuschüssen halten wir nichts. Mindestlöhne allein können jedoch Armutsprobleme nicht verhindern. Ergänzend dazu braucht es Sozialversicherungs- und Sozialhilfeleistungen, die ebenfalls existenzsichernd sein müssen, sowie weitere sozialpolitische Massnahmen. Der Abbau bzw. die Senkung von Sozialversicherungsleistungen (z.B. durch die Abschaffung des Mischindex) wird zu einem Anstieg von Armut und zu gesellschaftlichen Problemen führen. Um das hohe Armutsrisiko für Familien zu reduzieren, sind u.a. wirksame Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familienarbeit

Der Abbau bzw. die Senkung von Sozialversicherungsleistungen wird zu einem Anstieg von Armut und zu gesellschaftlichen Problemen führen.

unabdingbar – wofür es weniger schöne Worte als endlich konkrete Taten braucht. 50 Mio. Franken Anstossfinanzierung für familienexterne Betreuungsmöglichkeiten reichen allerdings nirgends hin. Beim Familienlastenausgleich will sich die bürgerliche Parlamentsmehrheit seit über 10 Jahren nicht für eine Kinderzulage von 200 Franken pro Kind entscheiden. Dabei ist aus sozialpolitischer Sicht ein deutlich höherer Betrag nötig. Bildung ist zweifelsohne wichtig. Doch erleben wir gegenwärtig, dass solch hehre Worte leere Worte bleiben: die Betriebe bieten zuwenig Lehrstellen an, es gibt einen konstanten Abbau beim Angebot der Volksschule usw. Die – schon heute fast inexistenten – Anstrengungen für eine bessere Integration der oft armutsgefährdeten ausländischen Bevölkerung bleiben ebenfalls auf tiefem Niveau oder werden noch verschlechtert. Kurz: Handlungsbedarf und -optionen sind bekannt, doch hapert es mit ihrer Umsetzung.

Starke Gewerkschaften schaffen gesellschaftlichen Wohlstand

Die Gewerkschaften engagieren sich in erster Linie für gute Arbeitsbedingungen und Löhne, aber auch für eine Wirtschafts- und Konjunkturpolitik, die Vollbe-

schäftigung zum Ziel hat. Zur Wirtschaftspolitik gehört auch die Bekämpfung von Schwarzarbeit sowie die Bekämpfung von Lohn- und Sozialdumping. Der SGB kämpft für eine gute Sozial- und Bildungspolitik sowie für eine effektive Gleichstellungspolitik. Weiter setzt er sich für einen gerechten Ausgleich der Familienlasten ein. Er macht eine Politik, die Armut und gesellschaftliche Ausgrenzung verhindert bzw. bekämpft. Mittel dazu sind gesamtarbeitsvertragliche Regelungen, aber auch politische Einflussnahme. Internationale Studien belegen: Die Präsenz und die Aktivitäten starker Gewerkschaften führen zu höherem gesellschaftlichem Wohlstand.

Armut kann verhindert werden – wenn der Wille dazu vorhanden ist

Durch die Osterweiterung der EU und die daraus folgende Erweiterung der Personenfreizügigkeit besteht die Gefahr einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen und von verstärktem Lohn- und Sozialdumping, was wiederum armutsfördernd ist. Der SGB fordert deshalb eine Verstärkung der bisherigen flankierenden Massnahmen. Dazu braucht es politischen Willen und Ressourcen. Steuergeschenke für die Reichen, wie sie soeben vom Parlament beschlossen worden sind, sind nicht notwendig und laufen auf einen Abbau bei sozial- und integrationspolitischen Massnahmen hinaus, schaffen also letzten Endes die Gefahr einer Verarmung. Der SGB lehnt sie deshalb ab. Stattdessen braucht es Steuererleichterungen für die kleinen Einkommen – entgegen dem gesunden Menschenverstand werden nämlich heute in der Schweiz sogar Haushalte mit Einkommen unterhalb oder an der Armutsgrenze besteuert. Weiter fordert der SGB die Schaffung von genügend und erschwinglichen familienexternen Kinderbetreuungsmöglichkeiten sowie einen gerechten Familienlastenausgleich und eine sozialere Finanzierung der Krankenversicherung. Der SGB lehnt den Abbau von Sozialversicherungsleistungen, insbesondere bei der AHV und der IV, ab. Er fordert im Gegenteil Leistungsverbesserungen, so z.B. durch die Einführung einer 13. AHV-Rente.

Verbales Engagement für die Beseitigung von Armut ist lobenswert. Soll dieses bei den Arbeitgebern von der Stratosphäre in die Niederungen des politischen Willens heruntersteigen, dann braucht es auch einen Gesinnungswandel.

Colette Nova, geschäftsführende Sekretärin des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes, Bern; E-Mail: colette.nova@sgeb.ch

Thesen und Meinungen: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS)

Armutsbekämpfung und Sozialhilfe



Walter Schmid
SKOS, Bern

Armutsbekämpfung und Sozialhilfe stehen in einem vielschichtigen Verhältnis zueinander. Wer der Sozialhilfe bedarf, ist nach gängiger Definition von Armut betroffen. Eine sozialhilfebedürftige Person ist weder in der Lage, aus eigener Kraft den Lebensunterhalt zu bestreiten, noch ermöglichen es ihr die vorgelagerten Sozialversicherungssysteme, ein ausreichendes Einkommen zu erzielen. Im Moment, wo jemand Sozialhilfe beanspruchen muss, hat also die Armutsbekämpfung gewissermassen schon versagt.

In dieser Form trifft die Aussage allerdings nur teilweise zu. Die Sozialhilfe selber hat nämlich die Aufgabe, Armut zu bekämpfen und als letztes Netz der sozialen Sicherung jenen zu helfen, die ohne ausreichende Mittel sind. Ja, sie hat mit ihrem integratorischen Anspruch im besonderen die Funktion, der Armut nachhaltig entgegenzuwirken und den Menschen wieder zu einem eigenständigen Leben zu verhelfen. Erfolgreiche Armutsbekämpfung setzt also gerade dort an, wo die Sozialhilfe einsetzt. So lassen sich mindestens **drei Beziehungen** zwischen Sozialhilfe und Armutsbekämpfung unterscheiden: eine **diagnostische**, eine **präventive** und eine **therapeutische**.

In der Sozialhilfe spiegelt sich die Armut. Die rasch ansteigenden Fallzahlen in den Sozialdiensten weisen darauf hin, dass die neue Rezession inzwischen durchgeschlagen hat, und wie zu Beginn der Neunzigerjahre sind breitere Bevölkerungskreise von Armut betroffen. Nach wie vor sind es die bekannten Bevölkerungsgruppen, die von Ausgrenzung bedroht sind: alleinerziehende Mütter, Kinder, ausgesteuerte Arbeitslose, Menschen, die in ihrer Leistungsfähigkeit aus psychischen Gründen oder wegen einer Sucht eingeschränkt sind, und Selbständigerwerbende, denen keine Arbeitslosenversicherung überbrückende Hilfen anbieten kann.

Die Diagnose, wo wirksame Armutsbekämpfung einzusetzen hätte, wurde von der Armutsforschung und der Sozialhilfe bereits in den Neunzigerjahren geliefert. Die Chance zu einer raschen und konsequenten Anpassung der Sozialversicherungssysteme wurde seither jedoch kaum ergriffen. Abgesehen von den sehr kleinen Schritten wie etwa der ausserhäuslichen Betreuung in der Familienpolitik oder dem Einbezug niedrigerer Einkommen in die 2. Säule oder der Mutterschaftsversicherung für Erwerbstätige wurden zumindest auf Bundesstufe keine beherzten Massnahmen zur Armutsbekämpfung ergriffen. Und selbst in den genannten Fällen ist das politische Heu noch nicht überall im Trockenen.

Seit die SKOS mit ihrer jüngsten Untersuchung über die Existenzsicherung im Föderalismus das Zusammenspiel zwischen verschiedenen Sozialleistungen und Abgaben aufgezeigt hat, kommt ein neues Element hinzu. In der Sozialhilfe wird deutlicher als anderswo sichtbar, wie sich Transferleistungen und Auslagen auf die Einkommenssituation armutsbetroffener Personen auswirken. Schon lange wird von Armutsfallen gesprochen, z.B. von den fehlenden Anreizen zur Erwerbstätigkeit, die von bedarfsabhängigen Leistungen ausgehen. Dabei bleibt der Diskurs meistens im vereinfachenden Anreiz/Sanktions-Schema verhaftet, dem häufig mehr moralische Töne als empirische Erkenntnisse unterlegt wurden. Erst seit kurzem wird ernsthaft analysiert, worin denn die Armutsfallen wirklich bestehen und was das Verhalten der Menschen an der Armutsgrenze tatsächlich beeinflusst.

Als letztes Netz der Sozialen Sicherheit hat die Sozialhilfe den Auftrag, Menschen in Notlagen zu helfen und sie **vor Armut zu bewahren**. Namentlich die finanzielle Hilfe soll es den Betroffenen ermöglichen, wenigstens auf dem Niveau des sozialen Existenzminimums zu leben. Mit dieser Definition des Existenzminimums, die keine wissenschaftliche, sondern eine sozialpolitische ist, wird eine Leistungsgrenze umschrieben, die ein bescheidenes Leben ermöglicht und gleichzeitig verhindert, dass destruktive Entwicklungen, die von Armut ausgehen, ihren Fortgang nehmen. Dies gilt ganz besonders für die Kinder armutsbetroffener Familien, denen, wenigstens was die Gesundheit, die Erziehung, die sozialen Beziehungen und das Selbstwertgefühl betrifft, eine faire Entwicklungschance gegeben werden soll. Aber auch Erwachsene sollen durch die Sozialhilfe vor dem gesellschaftlichen Ausschluss bewahrt werden. So erfüllt die Sozialhilfe in der Armutsbekämpfung eine wichtige präventive Funktion.

Schliesslich hat die Sozialhilfe eine **therapeutische Funktion** – wiederum nicht im medizinischen, sondern im sozialpolitischen Sinne: Sie will den Armutsbetroffenen zu einem eigenständigen Leben verhelfen und fördert deshalb ihre gesellschaftliche und berufliche Integration. Wo immer möglich ist die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit auf dem ordentlichen Arbeitsmarkt anzustreben. Finanzielle Anreize sind dabei heute ein wichtiges Element. Dabei kann es aber nicht sein Bewenden haben, denn eigentlich geht es um etwas Umfassenderes. Es geht um Vereinbarungen zur Zukunftsgestaltung, die zwischen den Sozialtätigen und den Betroffenen geschlossen werden und aus der Armut her-

Wir vermissen heute eine erkennbare Strategie, die versucht, die verschiedenen staatlichen Massnahmen aufeinander abzustimmen.

ausführen sollen. Dies bedingt die Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure auf der Basis eines Systems, das allgemein als gerecht, fair und berechenbar wahrgenommen wird. Diesem Anspruch muss die Sozialhilfe selber genügen, wenn sie in der Armutsbekämpfung Erfolg haben will.

Wirksame Armutsbekämpfung setzt selbstverständlich lange vor der Sozialhilfe ein. Sie hat nicht nur mit der Ausgestaltung der Sozialwerke zu tun, sondern ebenso mit Bildungschancen, Gesundheitsrisiken, Vermögensverteilung oder Steuergerechtigkeit. Dabei vermissen wir heute eine erkennbare Strategie, die ver-

sucht, die verschiedenen staatlichen Massnahmen aufeinander abzustimmen. Die Revisionen der Sozialversicherungen etwa werden weniger nach Massgabe ihrer sozialpolitischen Funktionen vorangetrieben als vielmehr vom Gedanken der Fortfinanzierung vorhandener Besitzstände unter veränderten demografischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Eine Abstimmung zwischen finanzpolitischen und sozialpolitischen Zielen findet kaum statt. So muss sich zurzeit die sozialpolitisch längst als wirksam erkannte Armutsbekämpfung bei Familien dem finanzpolitischen Imperativ einer eben beschlossenen Steuerentlastung für höhere Einkommen unterordnen. Auch von einer Koordination zwischen Bund und Kantonen ist in der Armutsbekämpfung bisweilen wenig zu spüren.

Wünschenswert wäre es, wenn sich die Schweiz analog zu andern europäischen Ländern das Ziel setzen würde, die Armutsbekämpfung in einem nationalen Aktionsplan zu konkretisieren. An dessen Erarbeitung müssten die verschiedenen Akteure – Bund, Kantone, Städte und Gemeinden einschliesslich der Sozialpartner und privaten Organisationen – beteiligt werden. Ausgehend von klaren Zielen und vereinbarten Indikatoren, wie sie beispielsweise die Europäische Union entwickelt hat, wären dann die verschiedenen Massnahmen festzulegen und zu terminieren, die gemeinsam umgesetzt werden sollen. Ein solcher vom Bundesrat oder dem Parlament gutgeheissener Plan könnte auch die Verantwortlichkeiten für die Umsetzung zuordnen und transparent machen. Heute ist in der Schweiz beim Thema Armutsbekämpfung jeder ein bisschen und niemand wirklich gefordert. Das gilt auch für die Sozialhilfe selbst, deren Funktion im System der sozialen Sicherung noch immer nicht klar festgelegt ist.

Dr. Walter Schmid, Präsident der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), Bern; E-Mail: schmid_walter@bluewin.ch

Thesen und Meinungen: Sozialdirektorenkonferenz SODK

Das Engagement der Kantone in der Armutsbekämpfung



Ernst Zürcher
SODK

Die ökonomischen Rahmenbedingungen

Das langfristige Wachstum wird in den hoch entwickelten Industriestaaten prozentual stets geringer. Die saturierte Gesellschaft lässt eine Nachfrageerweiterung nur noch beschränkt zu. Es ist für mich nicht vorstellbar, dass sich das Bruttoinlandprodukt (BIP) der Schweiz von heute 350 Mrd. Franken jeweils pro Generation, also in gut 30 Jahren, verdoppelt, in 70 Jahren vervierfacht usw. Dies wäre bei nur 2 % realen Wachstums der Fall.

Wenn wir also davon ausgehen, dass sich in den kommenden Jahrzehnten ein Langfristwachstum von real jährlich einem Prozent ergibt und wenn wir weiter annehmen, dass die Bevölkerung inklusive Migration höchstens um ein Prozent zunehmen wird, dann bliebe das durchschnittliche BIP pro Kopf der Bevölkerung konstant. Diese Situation hätte eine dauernde Knappheit an finanziellen Mitteln, insbesondere auch der öffentlichen, zur Folge. Es käme zu schärferen Kämpfen um Marktanteile, um die Verteilung des BIP und um das Verhältnis zwischen den Einkommen der aktiven und den Ersatzeinkommen der «passiven» Generationen.

In diesem Rahmen gilt es, Fragen der Finanzierung der Sozialversicherung zu lösen. Im Bereich der «aktiven» Generationen sind neue gezielte Instrumente der Armutsbekämpfung einzusetzen.

Wo setzen die Kantone den Hebel bei der Armutsbekämpfung an?

Aufgrund der Vergleichsstudie der OECD zwischen Kanada und der Schweiz aus dem Jahre 1999 (CHSS

6/1999 S.326) hat unsere Konferenz ein «Programm 2000» gestartet. Es ging darum, die vorhandenen sozialhilferechtlichen Instrumente auf deren Tauglichkeit hin zu überprüfen.

Auf interkantonaler Ebene sind vorerst die SKOS-Richtlinien, welche die SODK nach einer eingehenden Prüfung den Kantonen zur Anwendung empfiehlt, zu nennen. Heute stellen wir einen Trend zu Abweichungen von diesen Richtlinien sowohl bei den Kantonen wie bei den Gemeinden fest. Wir werden den Gründen hierfür nachgehen.

Zahlreiche Kantone wenden verschiedene Typen von Bedarfsleistungen an. Das Bundesamt für Statistik hat 1999 ein Inventar über diese Sozialleistungen aufgenommen. In den Sozialhilfegesetzen der Kantone und verwandter Erlasse finden sich weitere Leistungsmuster, die von Subventionen an Heime und Spitex bis zum sozialen Wohnungsbau gehen können.

Die SODK hat den Kantonen weiter empfohlen, von der Rückerstattung und der Verwandtenunterstützung nur zurückhaltend Gebrauch zu machen. Rückerstattungsforderungen dürfen Klienten, die wieder eine Arbeit gefunden haben, nicht demotivieren. Empfohlen wurde zudem, Ausgesteuerten, die wieder in den Arbeitsprozess gelangen, die Sozialhilfe lediglich um einen Betrag zu kürzen, der unter jenem des Verdienstes liegt.

Die SODK, die Volkswirtschaftsdirektoren und das Seco haben die interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) u.a. durch Schaffung eines Netzes von kantonalen IIZ-Verantwortlichen vorangetrieben (CHSS 4/2002 S.210).

Die Kantone sind zuständig für den Bereich der Familienzulagen mit Ausnahme der Landwirtschaft und der Bundesangestellten. Finanziert werden diese Zulagen von den Arbeitgebern. Die Kantone sind im Bereich der Familienzulagen sowie bei der Bekämpfung der Familienarmut gefordert und sie sind sich dessen bewusst.

Wege zur Entwicklung der Familienpolitik in der Schweiz

Die nationale Armutsstudie von 1997 wie auch kantonale Untersuchungen haben gezeigt, dass kinderreiche Familien und alleinerziehende Eltern durch Armut besonders gefährdet sind. Im Zentrum der Bemühungen zur Linderung der Armut stehen deshalb heute

Massnahmen im Rahmen der Familienpolitik. Familienpolitik geht weit über die Familienlastenausgleichspolitik hinaus. Sie umfasst auch Bereiche wie **Mutterschaft, Schule, Bildung, Erziehung, Raumplanung, Architektur, Umweltschutz und Verkehr**. Auch die **Jugend-, Arbeitsmarkt-, Einkommens-, Wohnbau- und Wohnbauverbilligungspolitik sowie die Prämienverbiligung der Krankenversicherung** sind für die Familienpolitik von Bedeutung. Die kantonalen, regionalen und kommunalen **Gesundheits- und Sozialnetze** leisten ebenfalls einen wichtigen Beitrag zum Wohl der Familie.

Alle 26 Kantone haben aufgrund einer Umfrage der SODK zu vier Instrumenten der Armutslinderung wie folgt geantwortet:

- Eine Mehrheit steht gezielten **bedarfsabhängigen Ergänzungseleistungen** für einkommensschwache Familien positiv gegenüber, auch wenn vielfach betont wird, dass die Zeit für soziale Neuerungen nicht eben günstig ist. Bedingung müssen in jedem Falle flankierende Massnahmen zur Eingliederung ins Erwerbsleben sein.
- Der Ausbau **familienexterner Betreuungsangebote** wird begrüsst. Die Kantone wünschen, dass sich der Bund hier dauerhaft finanziell engagiert.
- Familienfreundlichen Massnahmen im **steuerlichen Bereich** (hier geht es um die kantonalen und kommunalen Einkommenssteuern) wird zugestimmt.
- Was von besonderer Bedeutung ist: die Mehrzahl der Kantone befürwortet eine formelle Harmonisierung und damit mehr Transparenz bei den Familienzulagen.

Die SODK arbeitet mit der Subkommission «Familienpolitik» der SGK des Nationalrates zusammen. Sie legt die Standpunkte der Kantone dar. Modelle und Studien werden verglichen und damit Synergien geschaffen.

Die Kantone möchten die Aufgabe des Familienlastenausgleichs in ihrer Kompetenz behalten und sind gewillt, sich für Verbesserungen zu engagieren. Dies geht deutlich aus den Ergebnissen der Vernehmlassung der SODK hervor.

Hemmt der Föderalismus die Armutsbekämpfung?

Aufgrund der kürzlich veröffentlichten Studie der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) «Existenzsicherung im Föderalismus» (CHSS 2/2003 S. 87) lässt sich diese Frage fast nur mit «Ja» beantworten, variiert doch das verfügbare Einkommen der vier Modell-Haushalte je nach kantonalem Wohnort ganz erheblich. Diese Schwankungen sind auf unser System des Föderalismus und der umfassenden (direkten) De-

mokratie zurückzuführen. Die Kantone sind nicht Verwaltungsbezirke eines Zentralstaates. Eine bessere Harmonisierung der Sozialleistungen kann über die Erstellung einer kantonalen Sozialbilanz ihren Anfang nehmen. Der Kanton Zürich z.B. erstellt periodisch einen Sozialbericht. Familienzulagen können durch ein Bundesrahmengesetz besser aufeinander abgestimmt oder durch eine Bundeslösung völlig harmonisiert werden. Letztere wird aber nur von vier Kantonen (AG, UR, BS und SO) befürwortet. Die meisten Kantone sehen den Weg über eine formelle Harmonisierung.

Einen weiteren Ansatzpunkt stellt die interinstitutionelle Zusammenarbeit dar, vor allem wenn sie über die Ebene der Ausführung hinausgeht und auch Einfluss auf die Schaffung von Einrichtungen und Erlassen nimmt.

Von der Redaktion der «Sozialen Sicherheit» wurde mir die Frage gestellt: «Tendieren die Kantone zu einer Harmonisierung oder warten sie auf ein Bundesrahmengesetz zur Existenzsicherung?»

Die Erwartungen der Kantone in ein solches Gesetz sind nicht eben gross. Weshalb? Man kann sich schlecht vorstellen, wie eine Harmonisierung zwischen solch verschiedenen Rechtsgebieten wie Steuern, Mieten, familienexterne Betreuung und Alimentenbevorschussung durch einen Bundeserlass erreicht werden könnte. Die Kantone müssen vielmehr hier und heute mit ganz konkreten Harmonisierungsbemühungen beginnen.

Nochmals: Ist der Föderalismus schweizerischer Prägung den Bemühungen um die Existenzsicherung hinderlich?

Wir haben jetzt vorwiegend die Schwachpunkte betrachtet. Es gibt aber auch starke Seiten. Ich denke an den Wettbewerb von Ideen und Lösungen. Das Tessiner Modell ist heute im Sozialwesen ein Begriff. Es ist aber längst nicht die einzige wegweisende kantonale Neuerung. In praktisch allen Ständen verwirklichen sich dauernd neue Ideen, so im Kanton Zug mit seinen Arbeitsprojekten, die dank guter Zusammenarbeit mit der Wirtschaft zustande kommen, in den Westschweizer Kantonen mit ihren Eingliederungseinkommen, im Kanton Basel-Stadt mit seiner Behindertenpolitik oder im Kanton Graubünden mit der gelungenen Regionalisierung der Sozialhilfe.

So seltsam es klingt: die manchmal fast chaotisch anmutende Verschiedenartigkeit des Föderalismus hat auch ihr Gutes: Die Finanzierung aus verschiedenen Quellen macht ein System stabil. Versiegt eine Quelle, bedeutet dies nicht gleich, dass das ganze Sozialsystem austrocknet.

Ernst Zürcher, lic. rer. pol., Zentralsekretär der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren, Bern;
E-mail: e.zuercher@sodk-cdas-cdos.ch

Positive Wirkung des Freizügigkeitsgesetzes FZG in der beruflichen Vorsorge

Am 1. Januar 1995 trat das Freizügigkeitsgesetz (FZG) in Kraft. Mit dem FZG soll volle Freizügigkeit für den obligatorischen und überobligatorischen Bereich der beruflichen Vorsorge gewährt werden. Die Arbeitnehmer sollen sich bei der Vorsorgeeinrichtung des neuen Arbeitgebers ohne Verlust für vergleichbare Vorsorgeleistungen versichern können. Auf den 1. Januar 2002 wurde zudem Artikel 22 FZG im Zusammenhang mit der Revision des Scheidungsrechts angepasst. Mit dem Vorsorgeausgleich wird im Falle der Scheidung das während der Ehe erworbene Freizügigkeitskapital hälftig geteilt.



Beat Sterchi
Ernst & Young, Advisory Service, Bern

Im Bereich der Freizügigkeit in der beruflichen Vorsorge besteht die Verpflichtung, die Wirkungen des Gesetzes zu analysieren. Artikel 20 der Freizügigkeitsverordnung schreibt vor, dass die Analyse der Wirkungen zusammen mit Fachkreisen vorgenommen wird. Aufgrund dieser gesetzlichen Verpflichtung wurde im Jahr 2002 eine entsprechende Analyse bei ausgewählten Vorsorgeeinrichtungen durchgeführt. Im Einzelnen waren vor allem folgende Fragestellungen zu beantworten:

- Auswirkungen des FZG auf die Mobilität und Flexibilität,
- Reglementsänderungen, Primatswechsel sowie Änderungen auf der Beitrags- und Leistungsseite,
- Risiken und Hemmnisse des Leistungserhalts, insbesondere Auswirkungen der Barauszahlung von Freizügigkeitskapital,

- Auswirkungen der Neuregelung des Gesundheitsvorbehalts,
- Umgehungsmöglichkeiten beim Vorsorgeausgleich bei Ehescheidungen,
- Nebenwirkungen des FZG.

Vorgehen

Kernstück der Analyse war die schriftliche Befragung von rund 200 Vorsorgeeinrichtungen mittels standardisiertem Fragebogen. Befragt wurden sämtliche Vorsorgeeinrichtungen mit 5000 und mehr aktiven Versicherten (N=97) sowie eine Stichprobe von 111 kleineren Vorsorgeeinrichtungen. Der Rücklauf betrug insgesamt 53,7%. Die antwortenden Vorsorgeeinrichtungen versichern 56,3% sämtlicher aktiven Versicherten in der Schweiz.

Vor und nach der Fragebogenerhebung wurden mündliche Befragungen mit Verantwortlichen aus Vorsorgeeinrichtungen und Freizügigkeitsstiftungen durchgeführt. Ziel dieser Gespräche war, die Feststellungen aus der Befragung mit Fachexperten zu erörtern, Wirkungszusammenhänge zu erkennen sowie Thesen zu formulieren, die vertieft überprüft wurden. In die Interviews einbezogen wurden Vertreter der Sozialpartner und der kantonalen und eidgenössischen Aufsichtsbehörden.

Wegfall der «goldenen Fesseln»

Das FZG hat die zentrale, vom Gesetzgeber gewollte Wirkung erreicht: Die «goldenen Fesseln» der beruflichen Vorsorge als potenzielles Hindernis beim Stellenwechsel sind weggefallen. Damit leistete das FZG einen wichtigen Beitrag zur Förderung der beruflichen Mobilität und führte zu weniger Schwierigkeiten bei Unternehmensrestrukturierungen. Von den höheren Austrittsleistungen profitieren in erster Linie die Arbeitnehmer, die die Stelle wechseln. Die erhöhte berufliche Mobilität kommt aber auch den Arbeitgebern bei der Suche nach Arbeitskräften zugute. Von einer Erhöhung der beruflichen Mobilität profitiert im weiteren die Volkswirtschaft als Ganzes. Wirtschaftliche Krisen und strukturelle Arbeitslosigkeit lassen sich durch eine Erhöhung der beruflichen Mobilität wirksamer bekämpfen.

Klarheit und Transparenz

Das FZG hat die Klarheit und die Transparenz bezüglich der Aus-

trittsleistungen von Versicherten verbessert. Davon profitieren alle Beteiligten. Die Arbeitnehmer sind in der Lage, basierend auf dem letzten Versicherungsausweis die Höhe ihrer Austrittsleistung zu ermitteln, ohne beim Arbeitgeber oder bei der Vorsorgeeinrichtung nachfragen zu müssen. Aufgrund der gewonnenen Klarheit konnten auch die Vorsorgeeinrichtungen ihre Abläufe optimieren. Die Überführung der Freizügigkeitsleistungen unter den Vorsorgeeinrichtungen erfolgt in den allermeisten Fällen problemlos.

Beiträge, Leistungen

Der Trend zum Beitragsprimat hält weiter an. 13 der befragten Vorsorgeeinrichtungen haben seit Einführung des FZG vom Leistungs- zum Beitragsprimat gewechselt. Betroffen sind davon 167 687 aktive Versicherte (10 % der Versicherten). Vertiefende Abklärungen ergaben, dass das FZG nicht als Ursache des Primatwechsels betrachtet werden darf. Vielmehr entspricht das Beitragsprimat besser der zunehmenden Individualisierung im Bereich der 2. Säule und lässt sich einfacher verwalten.

Formelle Anpassungen im Bereich der Austrittsleistungen waren durch die Einführung des FZG bei praktisch allen Vorsorgeeinrichtungen nötig. In materieller Hinsicht war der Anpassungsbedarf bei Leistungsprimatkassen höher. Bei einer Mehrzahl der befragten Leistungsprimatkassen wurden 1995 die Einkaufstarife angepasst.

Seit 1995 sind sowohl Beiträge als auch Leistungen der Vorsorgeeinrichtungen gestiegen. Das Verhältnis zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen hat sich bei mehr als zwei Dritteln der Vorsorgeeinrichtungen nicht geändert. Bei 7 der befragten Vorsorgeeinrichtungen (32 279 Versicherte = 1,8 % der Versicherten) sind die Arbeitgeberbeiträge im Verhältnis zu den Ar-

beitnehmerbeiträgen und bei 10 (184 838 Versicherte = 10,5 % der Versicherten) die Arbeitgeberbeiträge im Verhältnis zu den Arbeitgeberbeiträgen erhöht worden.

Für die grundsätzliche Veränderung der Finanzierung aufgrund der Berechnung der Austrittsleistungen (Art. 15 ff. FZG) wurden keine Hinweise gefunden. Die neuen Vorschriften haben bei In-Kraft-Treten des FZG zu Fragen und gewissen Umstellungsproblemen geführt. Diese konnten innert nützlicher Frist ausgeräumt werden.

Individualisierung, Entsolidarisierung

Ein Trend zur zunehmenden Individualisierung ist im Bereich der 2. Säule feststellbar. Die Versicherten betrachten ihr angespartes Kapital zunehmend als ihr persönliches Eigentum. Als Folge der verbesserten Transparenz und Information sowie der höheren Austrittsleistung und des Trends zum Beitragsprimat hat sich bei den Versicherten das Bewusstsein erhöht, dass sie im Rahmen der 2. Säule über ein zwar gebundenes, aber individuell identifizierbares Vermögen verfügen.

Aufgrund der Befragungen kann nicht eindeutig darauf geschlossen werden, dass das FZG zu einer verstärkten Entsolidarisierung führte. Höhere Austrittsleistungen können insbesondere bei unfreiwilligen Stellenwechseln als eine solidarische Leistung betrachtet werden, indem die verbleibenden Versicherten Mutationsgewinne nicht nur für sich beanspruchen können.

Risiken und Hemmnisse bei Eintritt und Austritt von aktiven Versicherten

Nach FZG können Versicherte die Barauszahlung ihres Freizügigkeitskapitals verlangen, wenn sie die Schweiz endgültig verlassen, eine

selbständige Erwerbstätigkeit aufnehmen oder die Austrittsleistung niedriger ist als ihr Jahresbeitrag. Bei verheirateten Versicherten setzt die Barauszahlung die schriftliche Zustimmung des Ehegatten voraus. Aufgrund der Befragungsergebnisse kann seit 1995 eine Zunahme der Barauszahlungen infolge Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit festgestellt werden. Bei den Barauszahlungen wegen Verlassens der Schweiz ist tendenziell eine Abnahme zu verzeichnen. Erklärt wird diese Entwicklung mit der konjunkturellen Lage.

Die Möglichkeit der Barauszahlung erhöht die Eigenverantwortung der Versicherten, da der Versicherungsschutz für Alters- und Risikoleistungen entfällt. Dies ist insofern problematisch, als die Leistungen der 1. Säule in vielen Fällen nicht ausreichen, die Grundbedürfnisse der Betroffenen zu decken. Indirekte Auswirkungen hat auch die Praxis der Steuerbehörden, welche Teilbarauszahlungen nicht zulassen und steuerlich stets über das ganze Vorsorgeguthaben abrechnen. Dadurch wird das Risiko hinsichtlich Vorsorgegeld für den Versicherten bei Barauszahlungen wegen der Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit erhöht.

Das Ziel der Freizügigkeit ist jedoch durch die Möglichkeit der Barauszahlung nicht in Frage gestellt. Der Versicherte hat auch bei einer Barauszahlung die Möglichkeit, sich später wieder in eine Vorsorgeeinrichtung einzukaufen und so Ansprüche auf Alters- und Risikoleistungen zu erwerben.

Unterschiedliche Auswirkungen im Umgang mit dem Gesundheitsvorbehalt

Das FZG erlaubt das Anbringen eines Gesundheitsvorbehalts nur in Bezug auf die überobligatorische Versicherungsleistung. Diese Neuregelung des Gesundheitsvorbehalts

hat die Vorsorgeeinrichtungen dazu bewogen, ihre Praxis zu ändern. Für die Vorsorgeeinrichtungen, die sich an den obligatorischen BVG-Minimalleistungen orientieren, ist der Gesundheitsvorbehalt als Instrument zur Risikobegrenzung nicht mehr relevant. An Bedeutung gewonnen hat hingegen die Gesundheitsprüfung in den Fällen, wo die versicherte Summe den obligatorischen Bereich übersteigt. Bei Kaderangestellten wird der Gesundheitszustand bei verschiedenen Vorsorgeeinrichtungen heute sorgfältiger geprüft als vor dem Inkrafttreten des FZG. Verschiedene Vorsorgeeinrichtungen klären den Gesundheitszustand auch bei grösseren Lohnerhöhungen ab.

Vorsorgeausgleich bei Ehescheidung

Das neue Scheidungsrecht sieht die Teilung des Vorsorgekapitals, das während der Ehejahre erwirtschaftet wurde, vor. Dadurch wurde die Situation des wirtschaftlich schwächeren Ehegatten im Falle der Scheidung wesentlich verbessert. Die Umsetzung der neuen, am 1. Januar 2000 in Kraft getretenen Bestimmungen führt aber noch zu einigen Schwierigkeiten. Sie stellt hohe Anforderungen an die Gerichte und die Anwälte. In der Rechtsanwendung sind Gerichte und Anwälte zurzeit noch stark auf die Unterstützung von Experten und Aufsichtsbehörden angewiesen.

Quantitativ bedeutend ist der relativ grosse Anteil von Fällen, in denen auf einen Vorsorgeausgleich verzichtet wird. In diesen Fällen besteht die Gefahr, dass die gesetzlichen Bestimmungen des Vorsorgeausgleichs nicht zur Anwendung kommen. Eine sorgfältige Prüfung

der Scheidungskonventionen durch die Gerichte ist hier unabdingbar, damit die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge für beide Ehepartner gewährleistet bleibt.

Umgehungen des Vorsorgeausgleichs sind in solchen Fällen festzustellen, wo vor der Scheidung eine Barauszahlung erwirkt wurde. Einzelfälle, in denen die Unterschrift des Ehegatten gefälscht wurde, um heimlich eine Barauszahlung zu erwirken, wurden von verschiedenen Vorsorgeeinrichtungen beobachtet. Die Verfolgung des betrügerischen Verhaltens des Versicherten ist dann schwierig, wenn dieser inzwischen seinen Wohnsitz ins Ausland verlegt hat.

Fazit

Das FZG darf insgesamt als gesetzgeberischer Erfolg bezeichnet werden. Die Regelungen haben ihren Zweck erfüllt, ohne zu einer erheblichen Erhöhung des administrativen Aufwands bei den Vorsorgeeinrichtungen zu führen. Das FZG ist heute von den Vorsorgeeinrichtungen gut adaptiert. Der Gesetzgeber hat mit dem FZG nicht neue Entwicklungen hervorgerufen, sondern bestehende aufgenommen und gesetzgeberisch umgesetzt. Obwohl von keiner Seite das FZG in Frage gestellt oder das Bedürfnis nach einer Totalrevision angemeldet wurde, ergab die Wirkungsanalyse folgende zu prüfende Verbesserungsmöglichkeiten und Problemfelder:

1. Um die Missbräuche bei Barauszahlungen zu vermeiden, ist eine obligatorische Beglaubigung der Unterschrift der Ehegatten zu prüfen, zumindest, wenn der Auszahlungsbetrag eine gewisse Höhe übersteigt. Im weiteren soll-

te die Einführung einer gesetzlichen Wartefrist für den Bezug von Barauszahlungen geprüft werden.

2. Die heutige Praxis der Steuerbehörden lässt dem Versicherten, der eine selbständige Erwerbstätigkeit aufnehmen will, nur die Wahl zwischen Verzicht oder vollem Bezug der Freizügigkeit. Aus sozialpolitischen Gründen sollte eine Praxisänderung der Steuerbehörden geprüft werden, die den teilweisen Bezug der Freizügigkeitsleistung zulässt.

3. Bei Restrukturierungen von Unternehmen ist aufgrund des geltenden Rechts (Art. 23 FZG) unklar, wie die Probleme von Unterdeckungen und der Verteilung von freien Mitteln in der Vorsorgeeinrichtung zu behandeln sind.

4. Für Mischprimare, in welchen Altersleistungen nach dem Beitragsprimat, Risikoleistungen nach dem Leistungsprimat versichert werden, sind die rechtlichen Grundlagen im FZG verbesserungswürdig.

5. Im Scheidungsverfahren sind Hilfestellungen für die Praxis (Gerichte, Anwälte) zu erarbeiten.

Basis für die Beurteilung der Wirkungen des FZG waren die gesetzgeberischen Ziele und die Entwicklung seit 1995. Zu beachten ist, dass durch äussere Einflüsse die Rahmenbedingungen für die Versicherten, die Arbeitgeber und die Vorsorgeeinrichtungen ändern und somit auch die Wirkungen des FZG beeinflussen können. Deshalb empfiehlt es sich, die Entwicklungen im Zusammenhang mit dem FZG laufend zu beobachten und auf ihre Auswirkungen zu prüfen.

Beat Sterchi, Fürsprecher, Projektleiter,
Ernst & Young AG, Advisory Service, Bern;
E-Mail: beat.sterchi@ch.ey.com

Wirkungsanalyse Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge: Positive Bilanz

Seit dem 1. Januar 1995 ist die Neuregelung der Wohneigentumsförderung (WEF) mit Mitteln der beruflichen Vorsorge in Kraft. Diese ermöglicht es, Gelder der beruflichen Vorsorge vor dem Erreichen des Pensionsalters für den Erwerb und die Erstellung von selbst bewohntem Wohneigentum, für die Beteiligung an Wohneigentum oder für die Amortisation von Hypothekendarlehen zu nutzen. Die Nutzung von WEF-Geldern kann in Form von Vorbezügen oder in Form der Verpfändung von Vorsorgegeldern erfolgen. Ziel des Gesetzgebers ist es, mit der WEF einen Beitrag zu liefern, um die im internationalen Vergleich tiefe Wohneigentumsquote zu heben.



Daniel Hornung
HORNUNG Wirtschafts- und Sozialstudien, Bern

Artikel 18 der Verordnung über die Wohneigentumsförderung (WEFV) verlangt, dass die Wirkungen der WEF mit Mitteln der beruflichen Vorsorge zu analysieren sind. Eine im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherung durchgeführte Evaluation¹ ergab eine sehr positive Bilanz der WEF mit Mitteln der beruflichen Vorsorge.

Anvisierte Zielgruppen weitgehend erreicht

Die WEF mit Mitteln der beruflichen Vorsorge hat die anvisierten Zielgruppen weitgehend erreicht: Unter den Nutzniesser/innen von WEF-Vorbezügen (Angaben zur Nutzniessergruppe von Verpfän-

dungen stehen nicht zur Verfügung) sind so genannte Schwellenhaushalte besonders stark vertreten, nämlich

- Personen, die im Jahr des Vorbezuges zwischen 35 und 44 Jahre alt waren, einem Alter, in dem die meisten Personen stehen, wenn sie erstmals Wohneigentum erwerben;
- Haushalte mit einem Haushalts-Jahreseinkommen von 60 000 bis 100 000 Franken pro Jahr;
- Haushalte, die sich aus einer verdienenden und mehreren nicht verdienenden Personen zusammensetzen (vor allem Familien mit zwei Kindern).

Die WEF mit Mitteln der beruflichen Vorsorge hat zudem einen wesentlichen Beitrag zur Erhöhung der

Wohneigentumsquote geleistet: Die Hälfte aller Vorbezüge wurde nämlich für den Erwerb eines bestehenden Hauses bzw. einer bestehenden Wohnung oder für den Erwerb oder die Erstellung eines Hauses bzw. einer Wohnung verwendet (ein Drittel für die Amortisation von Hypotheken, 15 % für Renovationen und Umbauten und weniger als 1 % für den Erwerb von Beteiligungen an einer Wohnbaugenossenschaft oder Mieter-Aktiengesellschaft). Über 70 % aller im Rahmen der Studie befragten Personen, die für den Kauf von Wohneigentum einen WEF-Vorbezug getätigt haben, hätten ihr Eigenheim ohne Vorbezug nicht erwerben können.

Umfangreiche Beanspruchung von WEF-Geldern

In den Jahren 1995 bis 2001 wurden insgesamt 12,3 Mrd. Franken WEF-Gelder vorbezogen und schätzungsweise rund 2 Mrd. Franken verpfändet. Die Zahl der Vorbezüge in der fraglichen Zeit beläuft sich auf über 186 000, die Zahl der Verpfändungen auf schätzungsweise 27 000. 12,5 % der insgesamt 213 000 Vorbezüge und Verpfändungen gingen an Personen mit Wohnsitz im benachbarten Ausland, der überwiegende Teil, rund 187 000, verblieb in der Schweiz.

21 % aller Vorbezüge und Verpfändungen der Jahre 1995 bis 2001, d.h. rund 39 000, wurden für den Erwerb oder die Erstellung von neuem Wohneigentum verwendet. Im selben Zeitraum wurden gegen 120 000

¹ D. Hornung, Th. Röthlisberger, Wirkungsanalyse der Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge, erscheint im September 2003 in der Reihe der Forschungsberichte des Bundesamtes für Sozialversicherung.

neue Wohnungen und Häuser im Eigentum erworben. Damit wurde ein Drittel aller Käufe von neu erstelltem Wohneigentum mit WEF-Geldern finanziert (vgl. Abbildung).

Auch bei den Handänderungen von bestehendem Wohneigentum spielten WEF-Gelder eine nicht zu vernachlässigende Rolle, hat doch etwa jeder fünfte Käufer bzw. jede fünfte Käuferin einen WEF-Vorbezug oder eine WEF-Verpfändung zur Finanzierung eingesetzt.

Ausserdem hätten für einen bedeutenden Teil der Vorbezügler/innen die Wohnkosten mit einer Verpfändung nicht so stark gesenkt werden können wie mit einem Vorbezug.

Rückzahlungen erfolgen häufig freiwillig

WEF-Vorbezüge müssen zurückbezahlt werden, wenn das mit WEF-

gen sind mit Rückzahlungen in der Regel kaum Probleme verbunden. Die gesetzlich vorgeschriebene Rückforderung von Vorbezügen beim Tod von Personen, bei denen keine Vorsorgeleistung fällig wird, wird allerdings nicht von allen Vorsorgeeinrichtungen praktiziert, weil sie für diese mitunter mit erheblichem administrativem und finanziellem Aufwand verbunden ist (der in manchen Fällen den Betrag des Vorbezuges übersteigt).

Anzahlmässig erreichten die Rückzahlungen in den Jahren 1995 bis 2001 0,9 %, betragsmässig 0,6 % aller Vorbezüge.

Ein Drittel aller Käufe von neu erstelltem Wohneigentum zwischen 1995 und 2001 wurden mit WEF-Geldern finanziert.

Der durchschnittliche Betrag pro WEF-Vorbezug beläuft sich auf rund 66 000 Franken, pro Verpfändung auf rund 87 000 Franken. Beide Werte weisen eine im Zeitablauf steigende Tendenz auf.

Empfohlen wird eher Verpfändung, aber Versicherte bevorzugen Vorbezüge

Wie erwähnt liegt die Zahl der Vorbezüge deutlich über derjenigen der Verpfändungen. Letztere sind insofern vorteilhaft, als im Gegensatz zum Vorbezug keine Kürzungen beim Versicherungsschutz erfolgen und keine Steuern entrichtet werden müssen (so lange keine Pfandverwertung erfolgt). Aus den genannten Gründen empfehlen denn auch die im Rahmen der vorliegenden Studie befragten Banken und Vorsorgeeinrichtungen mehrheitlich die Verpfändung (und weniger den Vorbezug).

Für die Mehrheit der auf die Befragung antwortenden Versicherten spricht aber für den Vorbezug, dass dieser klarere finanzielle Verhältnisse mit sich bringt als die Verpfän-

geldern mitfinanzierte Wohneigentum veräussert oder nicht mehr selbst bewohnt wird sowie wenn beim Tod der versicherten Person keine Vorsorgeleistung fällig wird. Darüber hinaus ist auch eine freiwillige Rückzahlung von Vorbezügen (bis drei Jahre vor Entstehen des reglementarisch frühestmöglichen Anspruchs auf Altersleistungen, bis zum Eintritt eines anderen Vorsorgefalles oder bis zur Auszahlung der Freizügigkeitsleistung) jederzeit möglich.

Freiwillige Rückzahlungen wurden bisher deutlich häufiger getätigt als solche, die aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen getätigt werden müssen. Eine klare Mehrheit der Antwortenden haben Rückzahlungen getätigt, um die infolge Vorbezug gekürzten Leistungen der beruflichen Vorsorge wieder zu erhöhen.

Für Versicherte können bei Rückzahlungen insofern Probleme entstehen, als die ursprünglichen Leistungen nicht in jedem Fall wieder herstellbar sind (oder wenn, dann nur unter Einsatz eines im Vergleich zum Vorbezug erheblich höheren Betrages). Für Vorsorgeeinrichtun-

Verkehr mit dem Grundbuchamt meist ohne Probleme

Vorbezüge und Pfandverwertungen müssen als Veräusserungsbeschränkung im Grundbuch eingetragen werden. Die Vorsorgeeinrichtungen kommen den ihnen auferlegten Informationspflichten zu Händen der Grundbuchämter stets nach. Damit vermögen die Veräusserungsbeschränkungen den Vorsorgeschutz insofern sicherzustellen, als vorbezogene Mittel aus der beruflichen Vorsorge bei einem Liegenschaftsverkauf wieder dem ursprünglichen Zweck zugeführt werden müssen.

Unterschiedliche Beeinträchtigung des Vorsorgeschatzes nach Vorbezug

Nur etwa zwei Drittel aller Vorsorgeeinrichtungen kürzen die Leistungen nach einem Vorbezug bei Invalidität und Tod. Zwischen Leistungs- und Beitragsprimatkassen sind deutliche Unterschiede festzustellen. Für Beitragsprimatkassen stellen zum Teil Invalidität und Tod einerseits und Alter andererseits separate Versicherungszweige dar. Ein Vorbezug tangiert damit die Risikoteile Invalidität und Tod nicht

zwangsläufig. Viele Leistungsprimatkassen behandeln im Gegensatz dazu die Risikoarten Alter, Invalidität und Tod versicherungstechnisch in gleicher Weise.

Tritt ein Vorsorgefall ein, kann dies dazu führen, dass sich namentlich Personen mit geringem Einkommen sowie Rentner/innen in finanzieller Hinsicht erheblich einschränken müssen. Die Datenbasis ist – wegen der erst relativ kurzen Geltungsdauer der WEF – bislang allerdings noch zu schmal, um darüber verlässliche Aussagen machen zu können. Ebenso bestehen noch keine gesicherten Werte über die Häufigkeit von Fällen, in denen Wohneigentum bei Eintritt eines Vorsorgefalls veräussert werden musste.

Unterdurchschnittliche Preise des mit WEF geförderten Wohneigentums

Die in den letzten Jahren mit WEF mitfinanzierten Häuser und Wohnungen sind bezüglich Zimmerzahl im Durchschnitt etwas grösser als der Gesamtbestand. Das mit Hilfe von WEF neu erstellte und neu erworbene Wohneigentum liegt überdies preislich unter den am Markt ermittelten durchschnittlichen Angebotspreisen.

WEF im Einklang mit der Raumplanung

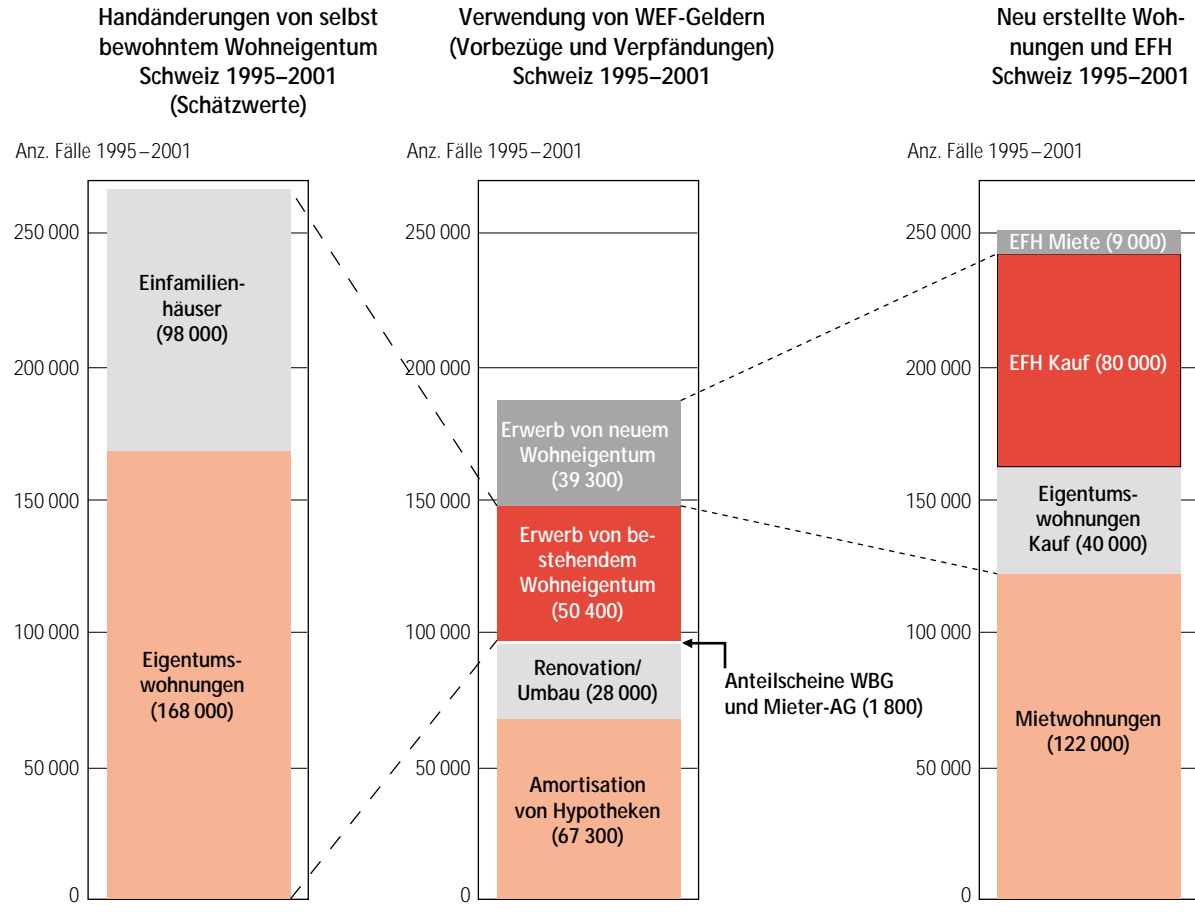
Auch in Bezug auf die Raumplanung schneidet die WEF mit Mitteln

der 2.Säule gut ab. Die neu erstellten, mit WEF finanzierten Objekte sind räumlich weniger dispers verteilt als die Gesamtheit der neu erstellten Einfamilienhäuser. Die WEF hat damit der Zersiedelung tendenziell entgegengewirkt.

Wissen um die Möglichkeit der WEF ist weit verbreitet

Das Wissen um die Möglichkeit, Mittel aus der beruflichen Vorsorge für Zwecke der Wohneigentumsförderung zu nutzen, ist weit verbreitet. Print- und elektronische Medien sowie Pensionskassen sind die wichtigsten Informationsquellen für die Versicherten. Fast 40 % der Pensionskassen haben überdies ihre

Verwendung von WEF-Geldern, Handänderungen sowie neu erstellte Wohnungen und Einfamilienhäuser, Schweiz 1995–2001



Versicherten mit Broschüren, Informationsveranstaltungen, Rundschreiben u.ä. speziell über die Möglichkeiten der WEF informiert.

Probleme mit WEF sind von untergeordneter Bedeutung

Probleme in Zusammenhang mit der WEF mit Mitteln der beruflichen Vorsorge sind laut Angaben der antwortenden Aufsichtsbehörden von untergeordneter Art. Die meisten Aufsichtsbehörden gaben an, dass Fragen und Probleme der WEF weniger als 5% aller von den Vorsorgeeinrichtungen an sie gerichteten Anfragen der vergangenen drei Jahre ausmachten. Besonders beachtenswert ist in diesem Zusammenhang, dass die Befragung der

Aufsichtsbehörden im Herbst 2002 durchgeführt wurde, zu einem Zeitpunkt also, in dem Fragen der Unterdeckung von Pensionskassen noch weniger im Vordergrund standen als zur Zeit der Abfassung dieses Textes.

Geringe Nebenwirkungen

WEF mit Mitteln der beruflichen Vorsorge wirkt in gewissen Fällen tendenziell entsolidarisierend: Versicherte ohne Unterstützungspflichten profitieren nämlich unter Umständen auf Kosten von Versicherten mit Unterstützungspflichten. Dies trifft namentlich bei Leistungsprimatkassen zu, und zwar in Fällen, in denen Vorsorgeeinrichtungen nach dem Tod von Versicherten

ohne Unterstützungspflichten Vorbezüge nicht zurückfordern. Andererseits verhilft die WEF mit Mitteln der beruflichen Vorsorge aber auch Schwellenhaushalten zu Wohneigentum und leistet damit einen Beitrag zur Verringerung von sozialen Unterschieden.

Nicht auszuschliessen ist auch eine nichtintendierte Verwendung von WEF-Geldern, z.B. die Amortisation und Wiederaufstockung einer Hypothek und die Verwendung der Gelder für vorsorgefremde Zwecke. Es bestehen jedoch Hinweise, dass entsprechende Praktiken selten vorkommen.

Daniel Hornung, HORNUNG Wirtschafts- und Sozialstudien, Bern; E-Mail: Daniel.Hornung@Hornung-Studien.ch

Kommentar des BSV

Die Wirkungen des Freizügigkeitsgesetzes und der Wohneigentumsförderung in der beruflichen Vorsorge

Bei der Einführung des Wohneigentumsförderungsgesetzes und des Freizügigkeitsgesetzes am 1. Januar 1995 bestanden noch zahlreiche offene Fragen und Bedenken. Verschiedene Kreise fürchteten, die zwei neuen Gesetze könnten unerwünschte Nebenwirkungen nach sich ziehen. Die Wohneigentumsförderung etwa sei eine einfache Möglichkeit für weniger gut situierte Arbeitnehmende, ein Wohneigentum zu erwerben, das sie sich finanziell gar nie hätten leisten können. Die volle Freizügigkeit wiederum könne die Finanzierung der Vorsorgeeinrichtungen gefährden.



Erika Schnyder
Rechtsfragen BV, BSV

Die eingangs genannten Befürchtungen veranlassten das BSV, eine Untersuchung der Wirkungen der beiden Gesetze bei den Vorsorgeeinrichtungen und den Versicherten in Auftrag zu geben.

Nach Artikel 18 der Verordnung über die Wohneigentumsförderung und Artikel 20 der Freizügigkeitsverordnung ist das BSV dafür zuständig, mit den Fachkreisen Analysen über die Wirkungen durchzuführen. Ebenso sollen die Analysen einen praxisorientierten Gesetzesvollzug garantieren, und zwar unter bestmöglicher Berücksichtigung der Versicherteninteressen. Dem BSV sollen sie dazu dienen, negative oder unerwartete Folgen einzugrenzen und bei Bedarf die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen.

Eine erste Analyse wurde bereits 1997 realisiert und publiziert. Die

Ergebnisse der externen Forschungsarbeit waren indes nicht auswertbar, vor allem weil der Zeitpunkt der Untersuchung und die Inkraftsetzung der beiden Gesetze zu nahe beieinander lagen. Im Zentrum der Analyse standen zudem andere Themengebiete, so dass keine wirklich wichtigen Schlussfolgerungen gezogen werden konnten. Es wurde deshalb entschieden, noch zuzuwarten und die Analyse nach einigen Anwendungsjahren wieder aufzunehmen.

Das BSV hat für die neue Wirkungsanalyse eine Arbeitsgruppe eingesetzt, in der auch die beauftragten Forschungsinstitute vertreten waren. Die beiden Gesetze sollten getrennt untersucht werden, wobei ein koordiniertes Vorgehen Voraussetzung war. Die Ergebnisse werden nun gleichzeitig veröffentlicht.

Bevor die Analyseergebnisse vorlagen, hat das BSV im Rahmen der Mitteilungen über die berufliche Vorsorge bereits zu verschiedenen Fragen Stellung genommen. Eine konkrete Wirkung des vorbezogenen Freizügigkeitsguthabens auf die Finanzierung der Vorsorgeeinrichtungen hat sich bereits bestätigt: Im Falle der Unterdeckung können Vorbezüge die finanzielle Lage einer Pensionskasse noch verschlimmern. Der Bundesrat sah sich deshalb gezwungen, mittels Verordnung und als Sofortmassnahme, einen Zahlungsaufschub für Darlehen während höchstens zwölf Monaten zu ermöglichen. Für die Ausweitung dieses Aufschubs ist eine Gesetzesänderung notwendig, die zurzeit in Vernehmlassung steht.

Die Analyse brachte aussagekräftige Ergebnisse, die im Folgenden zusammengefasst werden.

Auswirkungen auf die Freizügigkeit

Im Rahmen der Wirkungsanalyse wurden mehr als 1 700 000 Versicherte befragt, das sind 56,3 % aller versicherten Personen, was als repräsentativ bezeichnet werden kann. Fazit der Analyse ist, dass die Hauptziele des Gesetzes erreicht wurden. Die ursprünglichen Befürchtungen hinsichtlich unerwünschter Nebenwirkungen, die der Gesetzgeber nicht gewollt hatte, wurden in der Praxis nicht bestätigt. Zwar mussten die Vorsorgeeinrichtungen zu Beginn der Gesetzesdurchführung Anpassungsanstrengungen unternehmen, aber diese hielten sich in einem bei einer Gesetzesänderung üblichen Rahmen.

Das erste Ziel, die Beseitigung der «goldenen Fesseln», wurde reali-

siert. Früher musste ein Arbeitnehmender eine längere Zeit bei einem Arbeitgeber bleiben, damit er Anspruch auf die gesamten Arbeitgeberbeiträge an die berufliche Vorsorge hatte; ab fünf Jahren erhielt er einen Teil davon, erst ab 30 Jahren die gesamten Beiträge. Es ging also in erster Linie darum, dafür zu sorgen, dass den Versicherten, die eine

ten gab es keine grösseren Anpassungen der Vorsorgereglemente und man kann in der Praxis praktisch von einem Status quo reden. Es hat sich ferner erwiesen, dass die Verlagerung vom Leistungsprimat zum Beitragsprimat, wenn sie denn so wirklich stattfindet, nicht auf das Freizügigkeitsgesetz zurückzuführen ist, sondern einer allgemeinen

der Versicherten). Dies hat sich aber nicht bestätigt. Nicht einmal jährlich 1% der Versicherten haben sich ihr Vorsorgekapital für den Erwerb von Wohneigentum auszahlen lassen. Die Gesuche haben jedoch von Jahr zu Jahr zugenommen. Der Vorbezug soll daher strenger gehandhabt werden, dies vorab im Hinblick auf die finanzielle Situation der Vorsorgeeinrichtungen. Insbesondere sollte bis zur Bereitstellung der Gelder eine längere Frist zur Anwendung kommen. Wie erwartet haben die Versicherten eher auf die Möglichkeit des Vorbezugs denn auf die Verpfändung zurückgegriffen (zwischen 1995 und 2001 wurden 186 500 Vorbezüge beantragt, gegenüber lediglich 27 000 Verpfändungen).

Ziel und Zweck des Gesetzes, nämlich den Wohneigentumserwerb für die Versicherten zu vereinfachen, wurden erreicht: Aus der Analyse geht hervor, dass 70% der befragten Versicherten ohne das Gesetz kein Wohneigentum hätten erwerben können. Dennoch ist nicht anzunehmen, der in der Schweiz sehr niedrige Anteil der Wohneigentümer könnte damit deutlich erhöht und die Wohnkosten gesenkt werden.

Eine der direkten Folgen der Verwendung von Vorsorgegeldern zu Wohneigentumswegen, d.h. die Kürzung der Leistungen im Alter, wird von den Vorsorgeeinrichtungen sehr unterschiedlich gehandhabt. Die Studie vermittelt hierzu interessante Aufschlüsse. Der Gesetzgeber hat vorgesehen, dass die Vorsorgeeinrichtungen den Versicherten – zu ihren Lasten – Zusatzversicherungen anbieten müssen, um die Ausfälle der Risiken Tod und Invalidität zu decken. In der Praxis ist es indes so, dass jede Pensionskasse hier anders vorgeht. Pensionskassen mit Leistungsprimat reduzieren ihre Leistungen in der Regel am meisten, was nicht erstaunt, da dies der Logik des Systems entspricht. Nur gerade ein Drittel der Versicherten schliesst Zusatzversicherungen ab. Dies mag

Das Ziel der Befreiung von den «goldenen Fesseln» wurde erreicht.

Stelle wechseln, keine Nachteile erwachsen und dass alle Versicherten versicherungsmathematisch gleich behandelt werden. Mit der Beseitigung der «goldenen Fesseln» konnte die Rechtsprechung des Bundesgerichts in der Praxis stark vereinfacht werden, insbesondere was die Berechnungsmethode für den Arbeitgeberanteil anbelangt, der dem Arbeitnehmer zusteht, wenn er bei einer Kündigung die Pensionskasse verlässt. Dabei spielt es keine Rolle, ob die Kündigung aus wirtschaftlichen oder sonstigen Gründen erfolgt. Dies hat zu einer besseren beruflichen Mobilität der Arbeitnehmenden geführt und hatte positive Auswirkungen auf die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.

Erhöhte Transparenz war ein weiteres Ziel. Sie hat es erlaubt, die Versicherten besser über ihre Rechte, ihre Leistungen und die Berechnungsmethode zu informieren. Dies ist freilich nur ein erster Schritt, aber er muss gleichwohl erwähnt werden, denn vor dem Freizügigkeitsgesetz gab es keine oder nur mehr oder weniger undurchsichtige Versicherungsausweise.

Die Wirkungsanalyse hat also aufgezeigt, dass die vor der Gesetzesintroduction gehegten Befürchtungen unbegründet waren. Im Zusammenhang mit den Gesundheitsvorbehal-

Tendenz seit der Einführung des BVG entspricht. Das Argument, die Versicherten könnten die Barauszahlung ihrer Freizügigkeitsleistung missbräuchlich verwenden, hat sich als falsch erwiesen. Solche Fälle treten nur sehr selten auf. Unterschriftsfälschungen des Ehegatten hat es indessen gegeben, so dass hier auf jeden Fall angesetzt werden müsste.

Negative Aspekte sind einzig im Scheidungsfalle hervorgetreten und auf eine sehr unterschiedliche Gesetzesanwendung durch die Gerichte zurückzuführen. Die vom BSV beim EVG eingereichten Beschwerden werden hier aber Klarheit schaffen.

Auswirkungen auf das Wohneigentum

Die Analyse umfasste hier 207 Vorsorgeeinrichtungen mit insgesamt 1,8 Millionen Versicherten oder 56,5% des Totals. Weitere interessierte Kreise wurden ebenfalls befragt. Auch hier kann die Erhebung als repräsentativ gelten.

Schätzungen gingen davon aus, dass ein grosses Potenzial an Versicherten vorhanden sei, die von dieser Massnahme Gebrauch machen würden (erwartet wurden rund 10%

wohl daran liegen, dass diese Versicherungen relativ teuer sind, da es sich um eine Einzelversicherung handelt.

Eher als bei der Freizügigkeit zeigen sich bei der Wohneigentumsförderung unerwünschte oder unbefriedigende Effekte. So wird die vorbezogene Summe beispielsweise nicht weiter verzinst. Im Fall der Rückzahlung bleiben deshalb Lücken bestehen, wenn die versicherte Person diese nicht mittels Einkauf schliesst oder das Vorsorgereglement dies gar nicht erlaubt. Ein anderes Problem ist die Leistungsrückzahlung im Todesfall der versicherten Person. Der bezogene Betrag muss von den Erben, die beim Tod des Versicherten keine BVG-Leistung erhalten, an die Vorsorgeeinrichtung zurückbezahlt werden, wie dies Artikel 30d BVG vorsieht. Doch die meisten Vorsorgeeinrichtungen verzichten darauf, da dieses Verfahren unverhältnismässig hohe Kosten verursacht.

Es gibt noch weitere Auswirkungen, die aber weniger ins Gewicht fallen, weshalb wir nicht weiter darauf eingehen. Anders sieht es beim Steuermissbrauch aus. So lassen sich Versicherte ihr Guthaben der 2. Säule für ihr Wohneigentum aus-

bezahlen, schliessen jedoch in der Folge die entstandene Vorsorgelücke durch Wiedereinkäufe. Die Steuervorteile sind beträchtlich. Die Steuerbehörden gehen diesen Fällen nach. Betroffen sind vor allem die hohen Einkommen und die umhüllenden Vorsorgeeinrichtungen oder

der EU bezieht und am 1. Juni 2007 in Kraft tritt.

Fazit

Positiv fällt auf, dass die beiden Gesetze, FZG und WEFG, gut in

Ohne das WEFG hätten 70 % der befragten Versicherten kein Wohneigentum erwerben können.

Einrichtungen für Kaderleute. Die Studie konnte solche Fälle zwar aufdecken, aber es handelt sich keinesfalls – wie auch die Steuerbehörden glauben – um eine gängige Praxis.

Der letzte Punkt im Zusammenhang mit Wohneigentum betrifft den Export von Leistungen, besonders in das Grenzgebiet, in erster Linie in der Region Genf. Zum jetzigen Zeitpunkt wird vor allem die Möglichkeit der Barauszahlung genutzt und weniger der Vorbezug. Diese Tendenz könnte sich mit dem neuen Artikel 5a FZG umkehren, der sich auf das Personenfreizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und

die Praxis integriert worden sind. Die Befürchtungen im Zusammenhang mit den neuen Bestimmungen haben sich als unbegründet erwiesen. Kleinere Anwendungsprobleme, insbesondere bei der Wohneigentumsförderung, stellten sich natürlich ein, aber diese halten sich in Grenzen und lassen sich relativ einfach lösen. Insgesamt kann also eine positive Bilanz gezogen werden.

Erika Schnyder, lic. iur., Leiterin des Bereichs Rechtsfragen BV, Alters- und Hinterlassenenvorsorge, BSV;
E-Mail erika.schnyder@bsv.admin.ch

Die EL im Jahr 2002

Ergänzungsleistungen zur AHV und IV: Grosser Bedarf bei jungen Invaliden und Personen im hohen Alter

Ende 2002 erhielten 217 000 Personen eine Ergänzungsleistung (EL). Die Bezügerzahlen erhöhten sich in erster Linie bei den EL zur IV stark. 26 Prozent der IV-Rentner und -Rentnerinnen bezogen eine EL. Bei den Personen mit einer Altersrente blieb der Bedarf nach EL in den letzten Jahren stabil. Bei ihnen waren 11 bis 12 Prozent auf EL angewiesen. Die EL-Ausgaben beliefen sich im Jahr 2002 auf 2,5 Mrd. Franken und nahmen im Vergleich zum Vorjahr um 7,5 Prozent zu.

bezogen 1990 noch 20% von ihnen eine EL, 2002 schon 26%.

Bei den Altersrentnern und -rentnerinnen blieb der Bedarf nach EL in den letzten Jahren stabil. In der ersten Hälfte der Neunzigerjahre bezogen 12% der Personen mit einer Altersrente eine EL, in den letzten Jahren noch 11%. Damit erweist sich die heutige finanzielle Sicherung im Alter – gemessen am Bedarf an EL – als tragfähig und stabil.



Urs Portmann
Bereich Statistik 1, BSV

4,4 % mehr EL-beziehende Personen

Ergänzungsleistungen werden an Personen mit einer AHV- oder IV-Rente¹ ausgerichtet, wenn sie in der Schweiz wohnen und ihr Einkommen die minimalen Lebenskosten nicht decken kann. Ende 2002 bezogen 217 000 Personen eine EL. Gegenüber dem Vorjahr hat dieser Bestand um 4,4% zugenommen (**Tabelle 1**).

Starkes Wachstum bei den EL zur IV

Die EL-Bezügerzahlen nahmen in erster Linie in der IV stark zu, im letzten Jahr um 8,5%. Seit 1990 liegt das Wachstum bei den EL zur IV

¹ Anspruch haben auch Personen mit einer Hilflosenentschädigung, einem IV-Taggeld u.a.

deutlich über jenem bei den EL zur AHV. Darin widerspiegelt sich die starke Bestandeszunahme in der IV während der letzten Jahre, aber auch die Tatsache, dass anteilmässig immer mehr IV-Rentner und -Rentnerinnen eine EL beanspruchen. So

11% scheiden aus dem EL-System aus, 15% kommen neu dazu

Neben den Bestandesangaben – Momentaufnahmen zu einem bestimmten Zeitpunkt – sind auch Flussdaten wichtige statistische Grössen. Diese können die Dynamik der Entwicklung deutlicher abbilden und sichtbar machen. Hinter der Zunahme um 4,4% oder 9100 Personen verbergen sich umfangreiche Mutationen. Im letzten Jahr schieden 22 700 Personen aus dem EL-System aus, rund 11% des Anfangsbestandes. 31 800 Personen – das entspricht

217 000 Personen beziehen EL

1

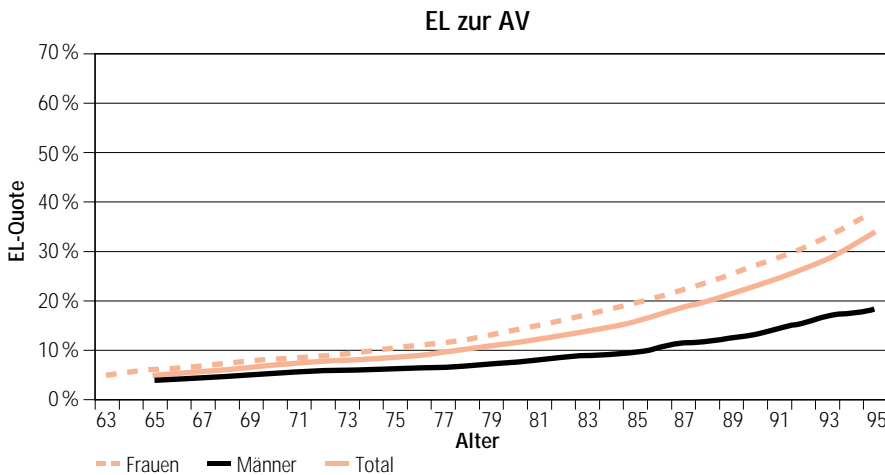
Personen mit EL nach Versicherungszweig, Ende 1993–2002

Jahr	Anzahl Personen			Veränderung zum Vorjahr in %		
	Total	EL zur AHV	EL zur IV	Total	EL zur AHV	EL zur IV
1993	179 300	139 900	39 300
1994	180 600	139 100	41 500	0,7	-0,6	5,4
1995	183 900	139 600	44 300	1,8	0,3	6,8
1996	168 700	123 900	44 700	-8,3	-11,2	0,9
1997	182 500	132 800	49 800	8,2	7,1	11,3
1998	186 900	134 600	52 300	2,4	1,4	5,0
1999	196 400	139 000	57 400	5,1	3,2	9,8
2000	202 700	140 800	61 800	3,2	1,3	7,7
2001	207 800	140 000	67 800	2,6	-0,6	9,7
2002	217 000	143 400	73 600	4,4	2,4	8,5

Ältere Personen benötigen häufiger EL

EL-Quoten nach Alter und Geschlecht, EL zur Altersversicherung, Ende 2002
 EL-Quote = Anteil der Personen mit einer Altersrente

2 Grosser EL-Bedarf bei jungen IV-Rentner/innen und bei Personen im hohen Alter

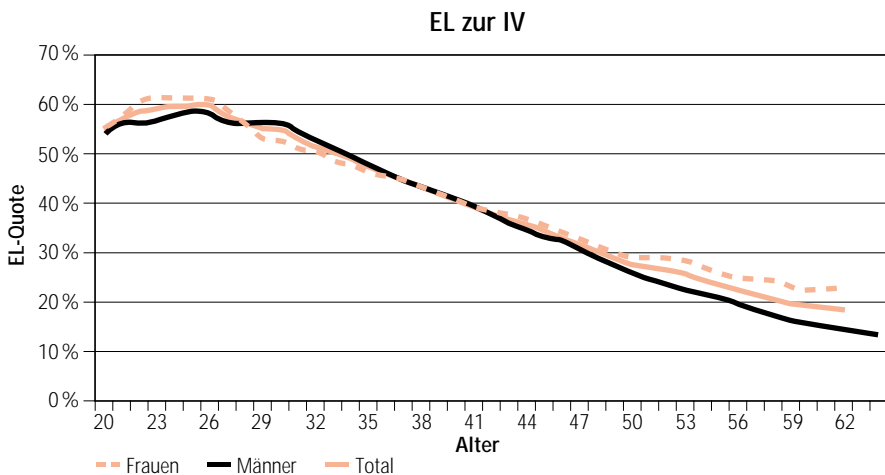


In der IV beziehen 26 % der Rentner und Rentnerinnen eine EL, in der AHV 11 %. Diese Quoten sind stark vom Alter abhängig. Von den jungen Personen mit einer IV-Rente benötigen über 50 % eine EL. Diese Quote sinkt kontinuierlich auf 40 % bei den 40-Jährigen. Die hohen Anteile ergeben sich, weil jüngere invalide Personen nicht oder nur kurz erwerbstätig waren und somit über ungenügende Ersatzeinkommen aus der 1. und 2. Säule verfügen. Vermögen und Erträge daraus sind kaum vorhanden. Der Zustrom älterer Neurentner/innen in der IV, die sich in besserer finanzieller Situation befinden, verringert die EL-Bezügerquoten kontinuierlich bis auf 20 % beim Erreichen des Rentenalters. Eine umgekehrte Tendenz zeigen die Bezügerquoten in der Altersversicherung. Während von den neuen Altersrentnern und -rentnerinnen nur 5 % eine EL beanspruchen, sind es bei den 90-jährigen bereits 30 %. Die EL-Quote steigt also mit dem Alter: Je älter, umso eher EL. Diese Tendenz hängt mit der steigenden Wahrscheinlichkeit eines Heimeintritts und den damit verbundenen Kosten zusammen. Denn die Heimtaxen können viele Personen nicht mehr nur aus den eigenen finanziellen Mitteln bestreiten.

Vor allem junge Invalide sind auf EL angewiesen

EL-Quoten nach Alter und Geschlecht, EL zur IV, Ende 2002
 EL-Quote = Anteil der Personen mit EL an Personen mit einer Invalidenrente

3 50 bis 60 % der Heimbewohner/innen brauchen EL



15% des Anfangsbestandes – erhielten neu einen Anspruch auf EL. Welche Gründe führten zu einem Wegfall der EL-Berechtigung? Viele Personen, nämlich 55 % der Abgänge, sind im Verlauf des Jahres gestorben. Bei den restlichen 45 % fiel die EL-Berechtigung vor allem

wegen Änderungen der finanziellen Situation weg². So kann sich einerseits die Einkommenssituation verbessern, andererseits können sich die Ausgaben verringern. Solche finanziellen Änderungen bewirken vor allem bei kleinen EL-Beträgen einen Wegfall der EL.

Eine wichtige Aufgabe übernehmen die EL bei der Finanzierung eines Heimaufenthalts. Sie decken die hohen Kosten, die oft das Budget eines Rentners übersteigen. Seit 1997 liegen die Zuwachsraten bei den EL-beziehenden Personen im Heim deutlich tiefer als bei jenen, die zu Hause leben. Ein Grund dafür sind die verbesserten Leistungen der Krankenkassen an die Pflegeleistungen im Heim. Im Jahr 2002 wohnten

58 300 Personen mit EL in einem Heim. Das waren etwa 50 bis 60 % aller Heiminsassen. Der EL-Betrag für eine Person im Heim machte im Durchschnitt 2000 Franken im Monat aus, rund 2,6 mal mehr als für eine Person zu Hause, an die rund 700 Franken EL ausgerichtet wurden.

EL-Ausgaben 2,5 Mrd. Franken, davon 40 % für die EL zur IV

Die Ausgaben für die EL beliefen sich 2002 auf 2,5 Mrd. Franken und nahmen im Vergleich zum Vorjahr um 7,5 % zu. Es ist die höchste Zuwachsrate seit 1993 (**Tabelle 4**). Sie ergibt sich aus einem Wachstum von 5,7 % bei den EL zur AHV und einem solchen von 10,4 % bei den EL zur IV. Während die Zunahme bei den EL zur IV im Vergleich mit den übrigen Jahren weniger überrascht, fällt der Anstieg bei den EL zur AHV auf. Als Einflüsse kommen rechtliche Änderungen nicht in Frage, da in den beiden Jahren 2001 und 2002 die Ansätze zur Berechnung der EL gleich blieben. Einzig das Freizügigkeitsabkommen mit der EU – am 1. Juni 2002 in Kraft getreten – brachte eine Änderung, indem die EL-Wartefrist für EU-Staatsangehörige mit Wohnsitz in der Schweiz aufgehoben wurde. Der Einfluss auf die Ausgabensteigerung war aber gering. Massgebend für den Kostenschub waren vor allem bei den EL zur AHV steigende Heimplatz- und davon abhängig höhere EL-Beträge für Personen im Heim. Die monatliche EL einer Person im Heim stieg in der AHV um 5,8 %, etwas weniger mit 2,5 % in der IV. Einen weiteren Einfluss auf das Ausgabenwachstum übten natürlich die höheren Bezügerzahlen aus. Die EL-Summe entspricht

2 Ein anderer Grund, der allerdings weniger ins Gewicht fällt: Wegfall des Rentenanspruchs bei der HV und IV.

3 Der Pauschalbetrag entspricht der kantonalen Durchschnittsprämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung (inklusive Unfalldeckung).

2,5 Milliarden Franken für die EL

4

EL-Ausgaben, 1993–2002¹⁾

Jahr	EL-Ausgaben in Mio. Fr.			Veränderung zum Vorjahr in %		
	Total	EL zur AHV	EL zur IV	Total	EL zur AHV	EL zur IV
1993	2035,7	1541,4	494,3	7,5	5,0	16,0
1994	2112,4	1567,0	545,4	3,8	1,7	10,3
1995	2157,6	1575,0	582,7	2,1	0,5	6,8
1996 ¹⁾	1904,5	1326,1	578,4	-11,7	-15,8	-0,7
1997	2029,6	1376,4	653,2	6,6	3,8	12,9
1998	2142,9	1420,2	722,7	5,6	3,2	10,6
1999	2236,9	1439,1	797,9	4,4	1,3	10,4
2000	2288,2	1441,0	847,2	2,3	0,1	6,2
2001	2351,2	1442,4	908,8	2,8	0,1	7,3
2002	2527,8	1524,8	1003,0	7,5	5,7	10,4

1) Bei den EL-Ausgaben sind die Aufwendungen für die Vergütung von KV-Prämien seit 1996 nicht mehr enthalten. Diese werden im System der Prämienverbilligung verbucht. Darin liegt der Grund für den 12-prozentigen Ausgabenrückgang im Jahre 1996.

Ein Viertel der Prämienverbilligungs-Leistungen geht an Personen mit EL

5

Prämienverbilligung (PV) in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung und EL, 1998–2002

Jahr	Anzahl Bezüger/innen einer PV			Leistungen PV in Millionen Fr.		
	Total	Davon Personen mit EL		Total ¹⁾	Davon für Personen mit EL	
		Anzahl	In %		In Mio. Fr.	In %
1998	2 240 500	186 900	8,3	2 263,3	430,7	19,0
1999	2 334 300	196 400	8,4	2 476,6	471,9	19,1
2000	2 337 700	202 700	8,7	2 533,4	575,2	22,7
2001	2 376 400	207 800	8,7	2 672,0	617,5	23,1
2002	–	217 000	–	2 847,8	679,2	23,8

1) Gemäss Subventionsbudget

8,6 % der Rentensumme, welche von der AHV und IV an Personen in der Schweiz ausbezahlt wurde. Im Jahr zuvor waren es noch 8,1 %.

Allen EL-Berechtigten wird die ganze KV-Prämie vergütet

Mit der Verbilligung oder Vergütung der Krankenversicherungsprämie soll allen Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen ein Versicherungsschutz zu finanziell tragbaren Bedingungen gewährleistet werden. Die Bestimmung der Personenkreise, denen ein Anspruch auf Prämienverbilligung

oder Prämienübernahme gewährt werden soll, erfolgt durch die Kantone. Damit variieren die konkreten Bemessungsgrundlagen, nämlich die Grenzen für das massgebende Einkommen und das Vermögen, von Kanton zu Kanton. Einzig im Bereich der EL besteht eine einheitliche Lösung. Gemäss Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen haben alle EL-Berechtigten Anspruch auf eine volle Prämienübernahme. Vergütet wird allerdings nicht die effektive Prämie, sondern ein Pauschalbetrag³, der jährlich für jeden Kanton vom Eidgenössischen Departement des Innern in einer Verordnung festgelegt wird.

Im Jahr 2002 wurde 217 000 EL-Berechtigten die Krankenkassenprämie vergütet (**Tabelle 5**). Bezogen auf alle Menschen, die von einer Prämienverbilligung profitierten, ergibt das etwa einen Anteil von 9%. Die durchschnittliche monatliche Prämie für eine Person betrug 260 Franken, das gesamte vergütete Prämienvolumen an EL-Berechtigte 679 Mio. Franken im Jahr. Damit flossen knapp ein Viertel der gesamten Aufwendungen für die Prämienverbilligung an EL-Bezüger. Dieser hohe Anteil bei den Leistungen lässt sich darauf zurückführen, dass bei EL-Berechtigten immer die gesamte Prämie vergütet wird, bei andern Bezügergruppen aber oft nur ein Teilbetrag.

Wussten Sie, dass

- 14 % der Rentner/innen eine EL beziehen?
- eine Person mit EL rund 700 Franken für den monatlichen Mietzins aus gibt?
- eine EL-berechtigte Person, die im eigenen Haushalt lebt, mit knapp 2500 Franken im Monat durchkommen muss?
- die Hälfte der EL-Bezüger/innen über keine nennenswerten Vermögenswerte verfügt?
- die durchschnittliche Tagestaxe im Heim 160 Franken ausmacht?

Weitere detaillierte Zahlenangaben zu den EL auch auf kantonaler Ebene finden Sie in der neuen Publikation:

Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV, 2002

Bestellnummer 318.685.02 d (deutsche Ausgabe), 318.685.02 f (französische Ausgabe)

Zu beziehen bei: BBL, Vertrieb Publikationen, 3003 Bern, Fax 031 325 50 58, Mail verkauf.zivil@bbl.admin.ch, oder direkt abrufbar im Internet auf www.bsv.admin.ch/statistik/details/d/index.htm

Wie zufrieden sind die Schweizer mit dem Gesundheitssystem und den Krankenkassenprämien?

Seit dem Inkrafttreten des Krankenversicherungsgesetzes KVG hat sich der Anteil der Schweizerinnen und Schweizer, die sich mit dem Gesundheitssystem in unserem Land zufrieden erklären, von 58 auf 67 % erhöht. Die höchste Zufriedenheit wird bei den Personen verzeichnet, welche die Gesundheitsdienste am häufigsten in Anspruch nehmen (betagte Menschen und Chronischkranke). Im Gegensatz zu dieser positiven Entwicklung stellt man jedoch eine immer grössere Unzufriedenheit hinsichtlich der Kosten der Grundversicherung fest. So haben nach eigenen Angaben lediglich 31 % der Bürgerinnen und Bürger kein Problem mit der Höhe der Prämie.



Iva Bolgiani

Gianfranco Domenighetti

Jacqueline Quaglia

Gesundheits- und Sozialdepartement des Kantons Tessin, Bellinzona

Die gegensätzlichen Feststellungen der Umfrage zeigen, dass die Schweizerinnen und Schweizer zwar einerseits ihr Gesundheitssystem mehr und mehr schätzen, dass sie aber andererseits nicht bereit sind, den Preis dafür zu akzeptieren. Es ist daher stark anzunehmen, dass die künftigen Erhöhungen der Gesundheitskosten vermehrt auf die öffentlichen Gemeinwesen abgewälzt werden, was sich negativ auf die Steuerlast auswirken könnte.

Im September 2002 hat das Gesundheits- und Sozialdepartement des Kantons Tessin in Zusammenarbeit mit dem Institut für Mikroökonomie und Volkswirtschaft der Universität der italienischen Schweiz bei einer repräsentativen Auswahl der Schweizer Bevölkerung eine Umfrage über verschiedene Themen in

Zusammenhang mit der sozialen Krankenversicherung durchgeführt.

Die hier präsentierte Analyse verfolgt folgende Ziele:

- den Grad der Zufriedenheit der Schweizerinnen und Schweizer mit dem Gesundheitssystem zu messen und die Ergebnisse mit einer im Jahr 1997 erstellten früheren Analyse zu vergleichen;
- die subjektive Einschätzung der Kosten der Grundversicherung zu bewerten (wirtschaftliche «Tragbarkeit»), und zwar vor und nach der Ankündigung der Prämien-erhöhung für das Jahr 2003.

Methode

Eine erste Umfrage zur Zufriedenheit der Schweizerinnen und

Schweizer mit den Leistungen des Gesundheitswesens wurde im Juli 1997 (Domenighetti 1997) durchgeführt und erlaubte einen Vergleich mit den 15 Mitgliedsländern der EU (Mossialos 1997).

Im September 2002 wurde nochmals die gleiche Frage gestellt, so dass die Entwicklung des Zufriedenheitsgrades sechs Jahre nach Inkrafttreten des KVG gemessen werden konnte.

In der gleichen Umfrage waren auch Fragen bezüglich der Kosten der Krankenversicherung enthalten, wobei diese zweimal gestellt wurden, ein erstes Mal im September 2002 und ein zweites Mal im November 2002. Damit wollte man den Einfluss der Ankündigung (Oktober 2002) der Prämien-erhöhung für das Jahr 2003 auf die Einschätzung der Schweizerinnen und Schweizer über die wirtschaftliche Tragbarkeit der neuen Prämien in Erfahrung bringen.

Ziel der Untersuchung war, die Meinung der Bevölkerung über zwei grundlegende Aspekte des Gesundheitssystems zu ermitteln: die Beurteilung von Qualität und Preis.

Für die Umfrage wurden zwei repräsentative Stichproben von Schweizerinnen und Schweizern über 18 Jahre (N = 1000) ausgewählt; die Gespräche wurden telefonisch nach der Methode CATI (*Computer Aided Telephone Interviewing*) vom Institut für Marktanalysen IHA-GFM in Hergiswil geführt.

Ergebnisse

Zufriedenheit mit dem Gesundheitssystem

Die Ergebnisse werden in **Tabelle 1** präsentiert:

- Insgesamt erklären sich 22 % der Schweizerinnen und Schweizer sehr zufrieden und 44,8 % eher zu-

Zufriedenheit mit dem Gesundheitssystem, 1997 und 2002

1

Gestellte Frage: Sind Sie insgesamt sehr zufrieden, eher zufrieden, weder zufrieden noch unzufrieden, eher unzufrieden oder sehr unzufrieden mit dem Gesundheitssystem in der Schweiz?

	Ganze Schweiz*		West-schweiz		Deutsch-schweiz	
	1997	2002	1997	2002	1997	2002
N	1000	1060	244	263	756	797
Sehr zufrieden	13,1%	22,0%	14,2%	28,1%	12,8%	19,9%
Eher zufrieden	45,2%	44,8%	54,5%	44,5%	42,2%	44,9%
Weder zufrieden noch unzufrieden	18,2%	15,6%	19,2%	13,3%	17,9%	16,3%
Eher unzufrieden	17,6%	10,7%	9,9%	6,5%	20,1%	12,0%
Sehr unzufrieden	5,7%	4,2%	2,1%	3,8%	6,9%	4,4%

* ohne den Kanton Tessin

Zufriedenheit mit dem Gesundheitssystem nach verschiedenen Variablen (Schweiz, September)¹⁾

2

	Sehr zufrieden	Eher zufrieden	Weder zufrieden noch unzufrieden	Eher unzufrieden	Sehr unzufrieden	N
N	233	475	165	113	45	
Alter						
20–35 Jahre	18,0%	48,6%	15,0%	13,6%	4,8%	294
36–50 Jahre	20,4%	46,4%	19,8%	9,4%	4,0%	373
51–65 Jahre	27,2%	45,9%	14,5%	8,9%	3,5%	257
> 66 Jahre	31,8%	38,4%	9,3%	14,0%	6,5%	107
Einkommen						
< 3000 Franken	30,1%	46,6%	12,3%	6,8%	4,2%	73
3000–4500	23,6%	47,3%	9,5%	14,2%	5,4%	148
4500–6000	17,2%	51,2%	19,6%	9,2%	2,8%	250
6000–9000	22,4%	41,4%	18,3%	13,8%	4,1%	246
9000–15 000	19,5%	47,4%	15,0%	11,3%	6,8%	133
> 15 000	36,4%	54,5%	–	9,1%	–	11
Chronische Krankheit						
Ja	26,3%	42,9%	15,2%	11,6%	4,0%	198
Nein	21,7%	46,7%	16,3%	10,9%	4,4%	829
Versicherungsart						
Grundversicherung	20,9%	46,4%	17,2%	11,2%	4,3%	623
Zusatzversicherung	25,5%	45,0%	14,2%	10,6%	4,7%	380

1) Bei der Berechnung dieser Tabelle wurden die Personen ausgeklammert, die mit «ich weiss nicht» geantwortet oder gar nicht geantwortet haben (=Variablen «missing»).

frieden mit dem Gesundheitswesen in der Schweiz.

- 14,9 % sind gesamthaft gesehen unzufrieden und 15,6 % sind unentschieden (weder zufrieden noch unzufrieden).
- Eine klare Mehrheit der Schweizer Bevölkerung (66,8 %) ist so-

mit insgesamt zufrieden mit unserem Gesundheitssystem (72,6 % in der Romandie gegenüber 64,8 % in der Deutschschweiz).

Im Vergleich zum Jahr 1997 (Tabelle 1) lassen die Ergebnisse erkennen, dass der Anteil der Schweizer, die sich als sehr zufrieden oder eher

zufrieden mit dem Gesundheitssystem erklärten, um 8,5 Prozentpunkte gestiegen ist (von 58,3 auf 66,8 %).

Die Analyse nach verschiedenen Variablen, die potenziell als Erklärung dienen könnten, zeigt zu dem Folgendes:

- Versicherte Personen über 66 Jahre sind eher mit dem Gesundheitssystem zufrieden (31,8 % bezeichnen sich sogar als sehr zufrieden) als die jüngere Altersgruppe der 20- bis 35-Jährigen (sehr zufrieden: 18,0 %). Berücksichtigt man, dass Personen über 66 Jahre die Leistungen des Gesundheitssystems häufiger in Anspruch nehmen, so muss dieses Ergebnis als besonders positiv gewertet werden.
- Personen, die weniger als 3000 Franken im Monat verdienen, sind zufriedener mit dem Gesundheitssystem (30,1 % bezeichnen sich als sehr zufrieden) als Personen, die über ein Einkommen von mehr als 9000 Franken verfügen (bei diesen erklären sich 20,8 % als sehr zufrieden). Dieses Ergebnis ist ebenfalls positiv zu werten, insbesondere in Bezug auf die Gleichbehandlung beim Zugang zur Gesundheitsversorgung.
- Auch versicherte Personen, die an einer chronischen Erkrankung leiden, sind der Ansicht, das Gesundheitssystem funktioniere gut (26,3 % erklären, sie seien sehr zufrieden), was die vorher erwähnten Ansichten bekräftigt.
- Und ein besonders interessantes Ergebnis: Personen, die eine Zusatzversicherung abgeschlossen haben, sind insgesamt nicht zufriedener als jene, die nur über die Grundversicherung verfügen.

Kosten der Krankenversicherung

Die Ergebnisse der beiden Umfragen, die vor (September 2002) und

Wirtschaftliche Tragbarkeit der Prämien

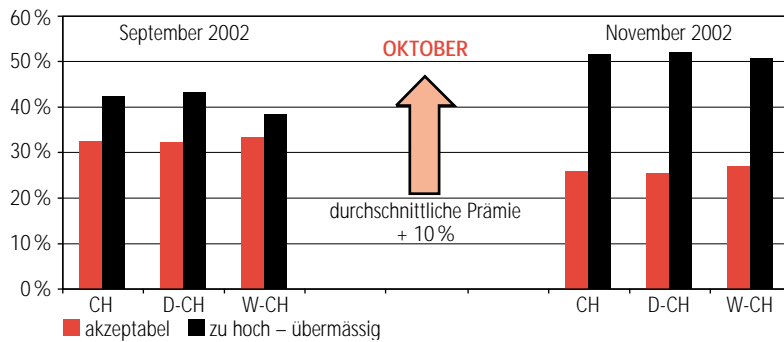
3

Frage: Stellt die monatliche Prämie, die Sie für die Krankenversicherung bezahlen, gemessen an Ihrer finanziellen Lage, eine akzeptable, eine etwas hohe, eine zu hohe oder eine übermässige Belastung dar?

	Ganze Schweiz (ohne TI)		Westschweiz		Deutschschweiz	
	Sept. 2002	Nov. 2002	Sept. 2002	Nov. 2002	Sept. 2002	Nov. 2002
N	1060	1062	263	262	797	800
Akzeptabel	32,5 %	25,9 %	33,5 %	27,1 %	32,2 %	25,5 %
Etwas zu hoch	23,3 %	20,2 %	25,1 %	19,1 %	22,7 %	20,6 %
Zu hoch	37,5 %	42,7 %	31,6 %	41,6 %	39,4 %	43,1 %
Übermässig	4,6 %	8,9 %	6,8 %	9,2 %	3,9 %	8,9 %
Ich weiss nicht	2,1 %	2,2 %	3,1 %	3,1 %	1,8 %	1,9 %

Entwicklung der wirtschaftlichen Tragbarkeit der Prämie vor (September 2002) und nach (November 2002) der Ankündigung der Prämienhöhung für das Jahr 2003 (+10%)

4



nach (November 2002) der Ankündigung (Oktober 2002) der Prämien-erhöhung für 2003 durchgeführt worden sind, werden in **Tabelle 3** und **Abbildung 4** dargelegt:

- Insgesamt gaben im September 2002 32,5 % der Schweizerinnen und Schweizer an, dass die Prämie für die Krankenversicherung im Anbetracht ihrer finanziellen Lage akzeptabel sei. Dieser Anteil sank dann aber im November des gleichen Jahres, d.h. einen Monat nach der Ankündigung der Prämien-erhöhung, beträchtlich (25,9 %).
- Im September 2002 waren 42,1 % der Befragten der Ansicht, die Prämie stelle im Hinblick auf ihre

wirtschaftliche Lage eine etwas zu hohe oder zu hohe Belastung dar. Dieser Anteil stieg im November 2002 um ungefähr 10 Prozentpunkte (51,6 %).

- Für die Einwohnerinnen und Einwohner der Deutschschweizer Kantone war die Prämie wirtschaftlich weniger tragbar (im September 2002 beurteilten 43,3 % und im November 2002 52 % die Belastung als zu hoch oder als übermässig) als für die Bevölkerung der Romandie (38,4 % im September 2002 und 50,8 % im November 2002). Das ist ein interessantes Ergebnis, zahlen doch die Versicherten in den Westschweizer Kantonen im Allgemeinen höhere Prämien.
- Insgesamt bekunden die Schweizerinnen und Schweizer eine im-

mer grössere Unzufriedenheit mit den Kosten der Krankenversicherung; diese Ergebnisse bestätigen jene, die im September 2002 vom GfS-Forschungsinstitut Politik und Staat in Bern veröffentlicht wurden. In der erwähnten Studie deckte der Verfasser auf, dass für 42 % der stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger die Bezahlung der Krankenversicherungsprämien ein dauerhaftes oder gelegentliches finanzielles Problem darstellt (Longchamp 2002).

Die Analyse kann noch weiter vertieft werden, indem auch die Art des Versicherungsvertrags, den die Befragten unterzeichnet haben, berücksichtigt wird (Grund- oder Zusatzversicherung)¹ (**Tabelle 5**). Denn dies könnte die wirtschaftliche Tragbarkeit beeinflussen.

Die Untersuchung nach einigen potenziellen Erklärungsvariablen zeigt Folgendes:

- für die Grundversicherung
 - Personen über 66 Jahre bekunden mehr Schwierigkeiten, ihre Prämien zu bezahlen (75 % beurteilen die Belastung durch die Prämie als etwas zu hoch, zu hoch oder als übermässig).
 - Das Einkommen bildet eine wichtige Erklärungsvariable, denn den höchsten Grad an Unzufriedenheit findet man bei den Personen mit niedrigem Einkommen (unter 3000 Franken und zwischen 3000 und 4500 Franken), wenn es um die wirtschaftliche Tragbarkeit der Prämie für die Grundversicherung geht: Der Anteil der Personen, die die damit verbundene Belastung als etwas zu hoch, zu hoch oder als übermässig empfinden, liegt bei den Personen mit einem Einkommen unter 3000 Franken bei 76,3 % und bei den Personen mit einem Einkommen zwischen 3000 und 4500 Franken bei 74 %. Bei den Personen, die zwischen 9000 und 15000 Franken verdienen, verringert sich dieser Anteil beträchtlich (48 %).

¹ Dieser Teil der Analyse stützt sich nur auf die Daten der im September 2002 durchgeführten Umfrage.

b. für die Zusatzversicherung

- Hier bekunden ebenfalls die Personen über 66 Jahre Mühe mit der wirtschaftlichen Tragbarkeit der Prämie (72,7% der Versicherten dieser Altersklasse beurteilen die damit verbundene Belastung als etwas zu hoch, zu hoch oder als übermässig). Es handelt sich vermutlich um Personen, die seit langem über eine Zusatzversicherung verfügen und die finanzielle Opfer erbringen, um den Vertrag nicht auflösen zu müssen.
- Die wirtschaftliche Tragbarkeit der Prämie hängt bei der Zusatzversicherung ebenfalls vom Einkommen der Versicherten ab. Denn die Personen, die weniger verdienen, bekunden mehr Schwierigkeiten bei der Bezahlung der Prämie.

Schlussfolgerungen

Diese Analyse hat unter anderem Folgendes aufgezeigt:

1. Seit dem Inkrafttreten des KVG ist der Anteil der Schweizerinnen und Schweizer, die sich mit dem Gesundheitssystem zufrieden erklären, signifikant gestiegen (von 58 auf 67%).
2. Bei jeder Prämienhöhung der Grundversicherung steigt der Anteil der Schweizerinnen und Schweizer, welche die wirtschaftliche Belastung der Prämie als zu hoch oder gar als übermässig empfinden, deutlich an. Derzeit gibt lediglich einer von vier Schweizern an, die Bezahlung der Krankenversicherung bereite ihm keine Probleme.

Diese widersprüchliche Feststellung zeigt, dass die Schweizer Bevölkerung einerseits das Gesundheitssystem mehr und mehr schätzt, aber andererseits nicht bereit ist, den Preis dafür hinzunehmen.

Ein drittes Ergebnis, das es hervorstreichen gilt, betrifft die Versorgungsgerechtigkeit. Der hohe Grad an Zufriedenheit mit dem Ge-

Wirtschaftliche Tragbarkeit der Prämie nach Versicherungsart¹⁾

5

Frage: Stellt die monatliche Prämie, die Sie für die Krankenversicherung bezahlen, gemessen an Ihrer finanziellen Lage, eine akzeptable, eine etwas zu hohe, eine zu hohe oder eine übermässige Belastung dar? (September 2002)?

	Akzeptabel	Etwas zu hoch	Zu hoch	Übermässig	N
Grundversicherung	30,9%	23,7%	41,1%	4,3%	628
Zusatzversicherung	37,0%	24,2%	34,4%	4,4%	384

1) Bei der Berechnung dieser Tabelle wurden die Personen ausgeklammert, die mit «ich weiss nicht» geantwortet oder gar nicht geantwortet haben (= Variablen «missing»)

sundheitssystem bei den betagten und den chronischkranken Personen als «Hauptnutzer» der Gesundheitsdienste ist hier als besonders erfreuliches Ergebnis zu werten.

Zudem lässt die Tatsache, dass zwischen den Versicherten, die nur über die Grundversicherung verfügen, und denjenigen, die eine Zusatzversicherung abgeschlossen haben, kein Unterschied bezüglich der Zufriedenheit festgestellt wurde, darauf schliessen, dass die Bevölkerung keinerlei Anzeichen für eine «implizite» Rationierung bemerkt.

Was die wirtschaftliche Tragbarkeit der Prämie betrifft, so lässt sich beim Mittelstand eine gewisse Unzufriedenheit ausmachen. Denn bei den Personen, die über ein Monatseinkommen von weniger als 6000 Franken verfügen, wird die Belastung durch die Prämien als zu hoch oder als übermässig angesehen, vor allem nach der Ankündigung der letzten Prämienhöhung.

Nun ist die Politik an der Reihe, Lösungen vorzuschlagen, mit denen sich einerseits die Zufriedenheit der Schweizerinnen und Schweizer mit dem Gesundheitssystem aufrechterhalten oder gar steigern lässt und andererseits die wirtschaftliche Last der Prämien im Familienbudget mildern lässt. Dies ist kein unmögliches Unterfangen, denn eine Schweizer Studie hat bereits gezeigt, dass die regionalen Unterschiede beim Pflegeangebot (und somit die sich daraus ergebenden Kostenunterschiede) praktisch keinen Einfluss auf die Zufriedenheit der Bevölkerung, die

Wahrnehmung von Anzeichen einer Rationierung und die dank medizinischen Eingriffen vermeidbaren Todesfälle haben (Domenighetti, Crivelli 2001).

Bibliografie

- Domenighetti Gianfranco (1997), Zufriedenheit der Schweizer Bevölkerung mit ihrem Gesundheitssystem im Vergleich mit einer gleichartigen Erhebung in den Ländern der EU, *Soziale Sicherheit* 6/1997 S. 279-281.
- Domenighetti Gianfranco, Crivelli Luca (2001), *Sécurité de l'approvisionnement en médecine de ville dans le cadre de la suppression de l'obligation de contracter*. IEMS Lausanne – MECOP Lugano (verfügbar im pdf-Format auf der Website: www.ti.ch/DSS/DSP/SezS/pdf/GD-LC-securite_approvisionnement_medicine_de_ville.pdf).
- Longchamp Claude (2002), *Hauptergebnisse zum «Gesundheitsmonitor 2002»*, Bern, Forschungsinstitut Politik und Staat.
- Mossialos Elias (1997), Citizens' views on health care systems in 15 member States of the European Union, *Health Economics* (6): 109–116.

Iva Bolgiani, Dipartimento della sanità e della socialità del cantone di Ticino, sezione sanitaria, 6500 Bellinzona, und Département de Science Politique, Université de Genève; E-Mail: iva.bolgiani@ti.ch

Gianfranco Domenighetti, Dipartimento della sanità e della socialità del cantone di Ticino, sezione sanitaria, 6500 Bellinzona, Dozent am Institut d'Economie et de Management de la Santé (IEMS), Université de Lausanne; E-Mail: gianfranco.domenighetti@ti.ch

Jacqueline Quaglia, Dipartimento della sanità e della socialità del cantone di Ticino, 6500 Bellinzona; E-Mail: jacqueline.quaglia@ti.ch

Statistik über die Krankenversicherung 2001

In der Ausgabe 3/2003 der «Sozialen Sicherheit» haben wir die definitiven Ergebnisse der Statistik über die Krankenversicherung 2001 zu Prämien, Leistungen und Prämienverbilligung veröffentlicht. Der folgende Artikel enthält weitere Informationen über das Gesundheitswesen und dessen Kosten sowie über die Zusatzversicherungen. Es handelt sich zumeist um Neuerungen gegenüber der Statistik 2000.



Nicolas Siffert
Bereich Statistik 2, BSV

Die vom BSV jährlich herausgegebene Statistik über die Krankenversicherung basiert hauptsächlich auf Angaben, welche die vom Bund anerkannten Krankenversicherer dem BSV als Aufsichtsbehörde über die obligatorische Krankenversicherung in der Schweiz liefern. Als Ergänzung zu den Ergebnissen in der «Sozialen Sicherheit» 3/2003 gehen wir in diesem Artikel auf Informationen näher ein, die im Rahmen der Statistik 2001 neu eingeführt wurden (Gesundheitswesen allgemein, Zusatzversicherungen, Gesundheitskosten in der Schweiz).

Zusatzinformationen zum Gesundheitswesen

Das Thema **Gesundheitskosten** wird von den Medien häufig aufgegriffen. Doch was ist genau darunter zu verstehen? Die «**Kosten des Gesundheitswesens**» umfassen alle Ausgaben von Institutionen und Personen, die medizinische oder paramedizinische Tätigkeiten aus-

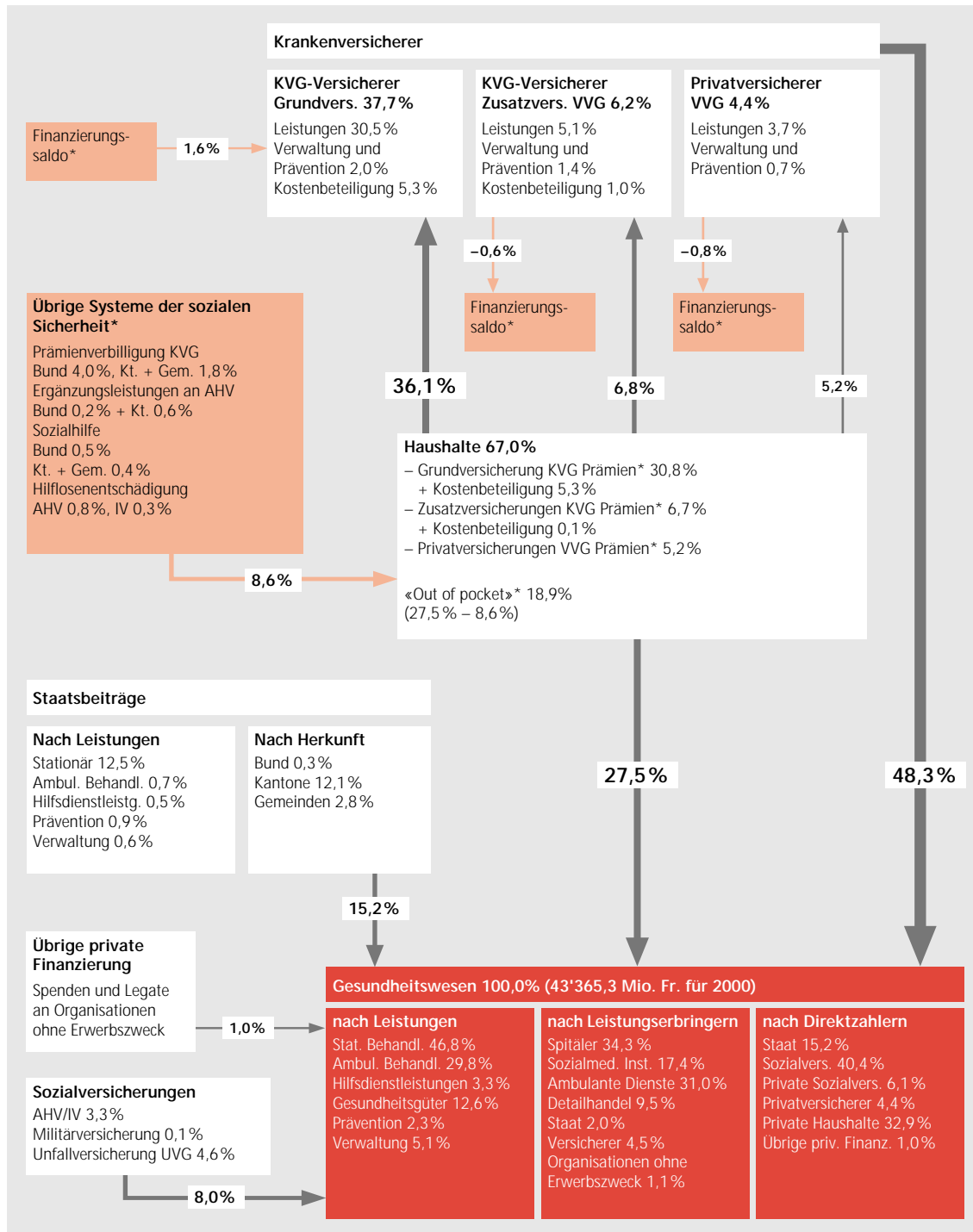
üben, den Verkauf von Medikamenten und medizinischen Apparaten sowie die Kosten für die Verwaltung des Gesundheitswesens und die Prävention. Nicht eingeschlossen sind hingegen die Ausbildungskosten der Gesundheitsberufe, die medizinischen Forschungsarbeiten und die Barleistungen der Versicherer, die nicht direkt der Heilung oder der Gesundheitserhaltung dienen, wie zum Beispiel die Taggelder für Verdienstaustausch. Die Diskussionen um die Gesundheitskosten konzentrieren sich allerdings auf die von den Haushalten direkt bezahlten Krankenversicherungsprämien. Eine auf die Ausgaben der Haushalte ausgerichtete Übersicht über die Finanzströme zwischen den verschiedenen Beteiligten scheint deshalb für ein besseres Verständnis dieses Bereichs sinnvoll. Die Analyse wurde von der Sektion Gesundheit im Bundesamt für Statistik (BFS) durchgeführt und unter dem Titel «Finanzströme im Gesundheitswesen» in der Reihe Statsanté Nr. 2/2002 veröffentlicht.

Die Analyse veranschaulicht den Zusammenhang zwischen den **von den Haushalten einbezahlten Prämien** gemäss den Publikationen des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV) und des Bundesamtes für Privatversicherungen (BPV) und den Leistungen der Versicherer im Gesundheitswesen. Ebenfalls integriert sind die anderen Systeme der sozialen Sicherheit, wie die Prämienverbilligung der Krankenversicherung, die Ergänzungsleistungen zur Alters- und Hinterlassenenversicherung, die Sozialhilfe und die Hilflosenentschädigung AHV und die Invalidentversicherung (IV).

Die Modellberechnung beginnt 1996 mit dem Inkrafttreten des neuen Krankenversicherungsgesetzes (KVG), mit dem das Versicherungsobligatorium, ein Leistungsausbau sowie ein neues Subventionssystem wirksam wurden. Da die Bundesbeiträge neu nicht mehr den Versicherern für eine allgemeine Prämienverbilligung ausgerichtet werden, sondern individuell den Versicherten aufgrund ihrer wirtschaftlichen Situation zukommen, lässt sich das Modell nicht auf frühere Jahre übertragen.

Dank dieser Struktur können **Geld- oder Finanzströme** zwischen der **Produktionsseite** (Spitäler, Ärzte, Apotheker usw.), den **Finanzierungsträgern** (Direktzahler wie die Sozialversicherungen, der Staat, die Haushalte usw.) und den **Gesundheitsausgaben** (Beiträge, welche die Endverbraucher für den Erwerb von Gesundheitsgütern und -diensten ausgeben) aufgezeigt werden. Anhand der gewählten Darstellung wird die jeweilige Rolle der verschiedenen Beteiligten im Gesundheitswesen klar ersichtlich. Die einzelnen Faktoren der Direktzahler, der Leistungserbringer und der Leis-

Finanzströme im schweiz. Gesundheitswesen 2000 in Prozent des Totals der «Kosten des Gesundheitswesens» 1



– Elemente, die im Modell «Kosten des Gesundheitswesens» des BFS nicht erscheinen

* **Übrige Systeme der sozialen Sicherheit:** Gelten im Modell «Kosten des Gesundheitswesens» des BFS nicht als Direktzahler.

«**Out of pocket**»: Direktzahlung der Haushalte an das Gesundheitswesen. Anderer Wert als im Modell «Kosten des Gesundheitswesens» des BFS wegen den übrigen Systemen der sozialen Sicherheit.

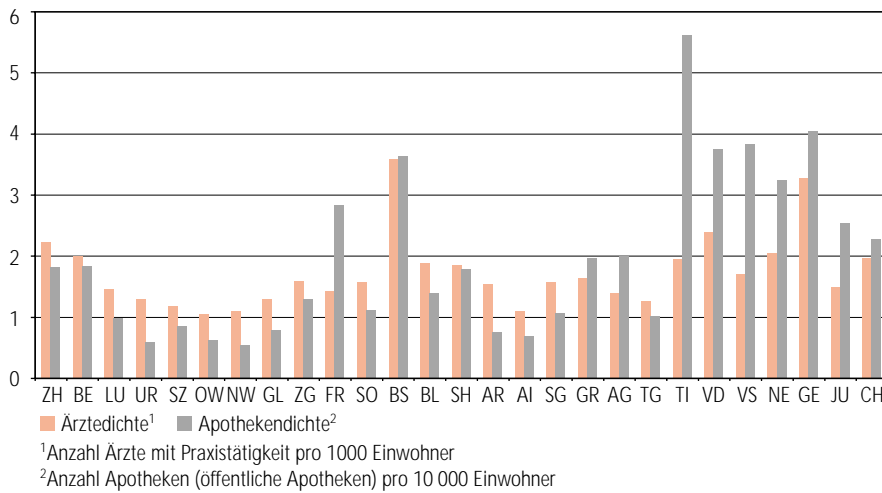
Prämien: Der «Aufwand der Krankenversicherung» im Modell «Kosten des Gesundheitswesens» des BFS entspricht nicht den Prämienzahlungen der Haushalte, wie sie in den Rechnungen des BSV und des BPV erscheinen.

Finanzierungssaldo: Differenz zwischen Leistungen der Versicherer und Prämienzahlungen der Haushalte.

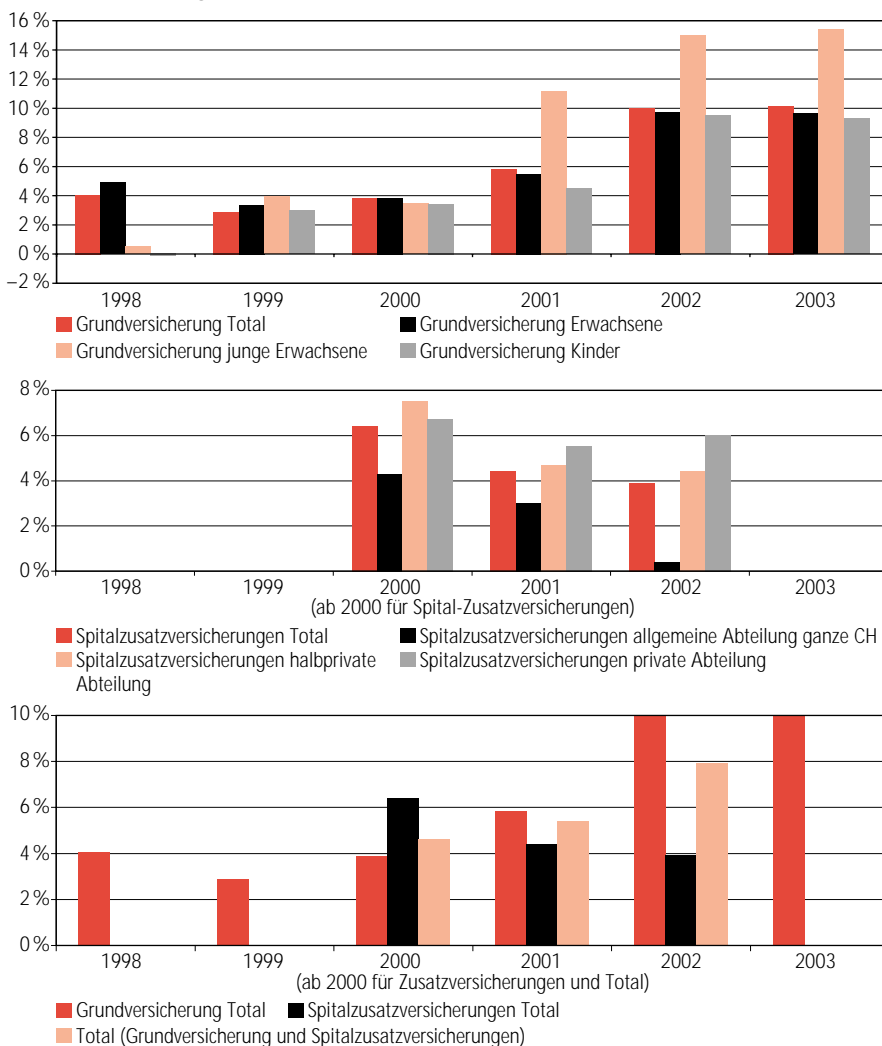
Taggeldversicherungen: Prämien und Leistungen weder im Modell «Kosten des Gesundheitswesens» des BFS noch in den Finanzströmen der Haushalte in diesem Schema erfasst, weil sie einen Erwerbsausfall decken und keine Behandlung bezahlen.

Quelle: BFS (Modellierung) + BSV/BPV

Dichte der Ärzte mit Praxistätigkeit und der Apotheken nach Kantonen 2001 **2**



Veränderung gegenüber dem Vorjahr für die Krankenversicherungsprämien nach Versicherungsart **3**



tungen werden auf vereinfachte Art aufgeschlüsselt.

Die **Grafik 1** zeigt anhand des Modells die Gesamtheit der Finanzströme, die zwischen den verschiedenen Beteiligten fließen, in **Prozenten des Totals der «Kosten des Gesundheitswesens»**. Im Jahr 2000 machten diese Finanzflüsse **43,3 Mrd. Franken** aus (+4,3% gegenüber dem Vorjahr).

Wie ungleich Ärzte und Apotheken auf die verschiedenen Kantone verteilt sind (2001), geht aus der **Grafik 2** hervor.

Die Ärztedichte liegt in 6 Kantonen (ZH, BE, BS, VD, NE und GE) über dem schweizerischen Durchschnitt von 1,95 Ärzten pro 1000 Einwohner.

Die Apothekerdichte liegt in 8 Kantonen (FR, BS, TI, VD, VS, NE, GE und JU) über dem schweizerischen Durchschnitt von 2,28 öffentlichen Apotheken pro 10 000 Einwohner.

Wie immer ist bei solchen Vergleichen zu berücksichtigen, dass die einzelnen Kantone keine geschlossenen Systeme darstellen und diese Darstellung der tatsächlichen Situation damit bisweilen nicht ganz gerecht wird.

Grafik 3 zeigt die Veränderung gegenüber dem Vorjahr bei den Krankenversicherungsprämien nach Versicherungsart seit 1998:

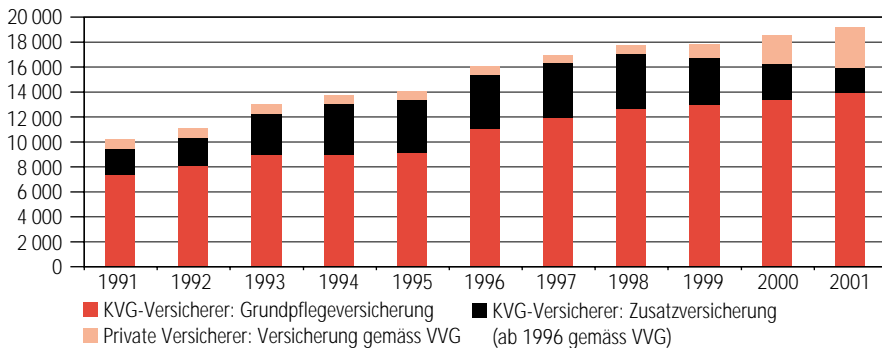
- die Grundversicherung für Erwachsene, für Jugendliche in Ausbildung und für Kinder sowie für alle Versicherten (mit ordentlicher Franchise und Unfalldeckung),
- die Spitalzusatzversicherungen für die allgemeine Abteilung, die halbprivate und private Abteilung (durch das BFS berechnete Werte),
- das Total (Grundversicherung und Spitalzusatzversicherungen).

Es ist zu erwähnen, dass im Jahr 2001 durch eine Änderung der KVV die Altersklasse «Jugendliche in Ausbildung 19–25 Jahre» in «Junge Erwachsene 19–25 Jahre» umdefiniert worden ist. Als Folge ergibt sich eine Zunahme des Versichertenbestandes in dieser Altersklasse und eine

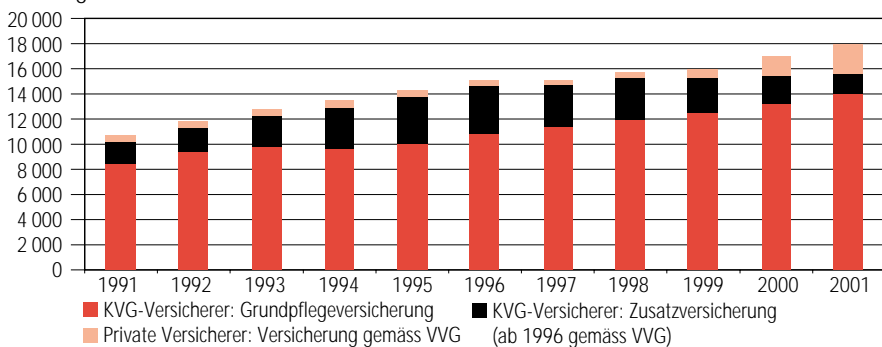
Krankenversicherung (KVG-Versicherer und Privatversicherer) in Mio. Fr.

4

Prämien



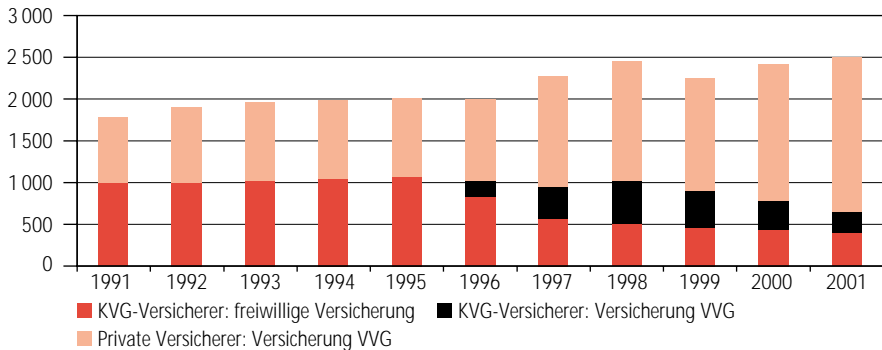
Leistungen



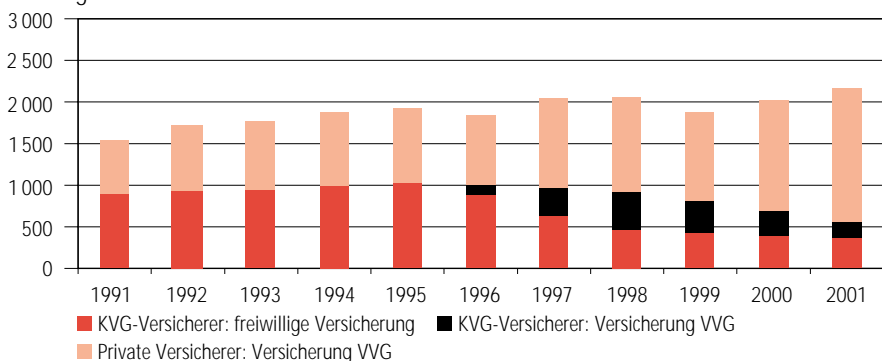
Taggeldversicherung in Mio. Fr.

5

Prämien



Leistungen



Wo kann man die Statistik beziehen?

Die «Statistik über die Krankenversicherung 2001» kann bestellt werden beim BBL, Vertrieb Publikationen, 3003 Bern, Fax 031 325 50 58, Internet: www.bbl.admin.ch E-mail: verkauf.zivil@bbl.admin.ch.

Bestellnummer:
318.916.01d (deutsch)
318.916.01f (französisch)

Die elektronische Fassung kann im PDF-Format gratis vom Internet heruntergeladen werden: www.bsv.admin.ch Rubrik Krankenversicherung/ Statistiken

Anpassung der Prämien ab diesem Zeitpunkt.

Der Gesamtmarkt des Krankenversicherungsgeschäfts setzt sich zusammen aus der seit 1996 obligatorischen Krankenpflegeversicherung, den BSV-anerkannten Versicherern und den von ihnen angebotenen Zusatzversicherungen (seit 1996 gemäss VVG) und den Privatversicherern gemäss VVG (ohne Taggeldversicherung). Die Prämien- und Leistungsentwicklung geht aus der **Grafik 4** hervor.

Grafik 5 stellt die **Entwicklung des gesamten Taggeldversicherungsmarktes** dar, der sich zusammensetzt aus den KVG-Versicherern, welche die freiwillige Versicherung nach KUVG/KVG und seit 1996 nach VVG anbieten, und den VVG-Privatversicherern. Es ist ein deutlicher Rückgang der freiwilligen Versicherung nach KVG zu verzeichnen, während die Versicherungsdeckung nach VVG zugelegt hat.

In einem weiteren Artikel in der nächsten Ausgabe der «Sozialen Sicherheit» präsentieren wir die provisorischen Ergebnisse der Statistik über die Krankenversicherung 2002.

Nicolas Siffert, lic. sc. oec., Kompetenzzentrum Grundlagen, Bereich Statistik 2, BSV; E-mail: nicolas.siffert@bsv.admin.ch.

Nichtberufsunfallverhütung, Gesundheitsförderung, Sicherheit und Gesundheitsschutz, Gesundheitsförderung am Arbeitsplatz

Verbesserung der Koordination in der Prävention

Viele Institutionen und Organisationen nehmen in der Schweiz Aufgaben der Prävention wahr. Einzelne dieser Institutionen sind aufgrund von Rechtsvorschriften in eidgenössischen Gesetzen beauftragt, entweder die Prävention zu fördern oder ihre Einhaltung durch die verantwortlichen Arbeitgeber zu überwachen. Die Kompetenzbereiche der Institutionen überschneiden sich und führen vereinzelt zu Doppelspurigkeiten; die Rechtsvorschriften enthalten deshalb deutlich formulierte Aufträge, die Präventionsbestrebungen zu koordinieren. Seit dem Jahr 2000 wird eine Koordinationskonferenz unter der Leitung des BSV einberufen. Im Folgenden wird über die bisherigen Tätigkeiten dieser neuen Plattform berichtet.



Lukas Matti
Bereich Unfall, BSV

Prävention, wer fördert und koordiniert sie?

Als Ausgangspunkt besteht der Auftrag zur Förderung der Prävention oder ihrer Überwachung einerseits im Bundesgesetz über die Unfallversicherung (UVG) und andererseits im Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG). Die damit beauftragten Institutionen verfügen über finanzielle Ressourcen aus Beiträgen der Sozialversicherung; darin unterscheiden sie sich von anderen Institutionen der Prävention. Sie sind in einer summarischen **Übersicht im Kasten auf Seite 228** aufgeführt.

Die Prävention umfasst im hier angesprochenen Bereich:

- die Verhütung von **Nichtberufsunfällen** nach UVG;
- die **Gesundheitsförderung** und **Verhütung von Krankheiten** nach KVG;
- die **Arbeitssicherheit** und den **Gesundheitsschutz** nach UVG.

In den anschliessenden Ausführungen werden die Überprüfung der Koordination und die Aktivitäten der Koordinationskonferenz erläutert.

Überprüfung der Koordination

Wenn die Institutionen beim Bundesrat Anträge über die Erhöhung der Prämienzuschläge oder zur Anhebung der Beiträge für die Finanzierung der Präventionstätigkeiten

einreichen, wird u.a. die Frage gestellt, ob und inwieweit die Koordination stattfindet. Es wird bei solchen Gelegenheiten von allen Institutionen nachzuweisen sein, ob alle Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung bereits ausgeschöpft sind. Aufgrund eines Antrages der UVG-Versicherer an den Bundesrat im Jahr 1998 beauftragte das EDI das BSV, die heutige Situation in den erwähnten Präventionsbereichen darzustellen und die Notwendigkeit und die Möglichkeiten einer verbesserten Koordination abzuklären. Der darauf vom BSV in dieser Angelegenheit verfasste Bericht vom 21. November 2000 kam zum Schluss, dass die Koordination unter den Bereichen verbessert werden kann. Folgende Verbesserungen wurden als notwendig erkannt:

- vermehrt gemeinsam geplante und durchgeführte Aktionen;
- verbesserte Einbindung der Gesundheitsförderung in die Koordination der verschiedenen Projekte;
- Ausrichtung der Präventionsarbeit auf alle arbeitsbedingten Gesundheitsgefahren (keine Beschränkung der Präventionsbestrebungen auf die Vermeidung von Versicherungsfällen);
- Regelmässige Veranstaltung einer **Koordinationskonferenz** auf Vereinbarungsebene.

Bedeutung der Koordinationskonferenz

Die erstmals Ende 2000 vom BSV einberufene **Koordinationskonferenz** bedeutet, dass auf hoher Ebene «eine Koordination unter den Koordinatoren» Platz greift und ganz allgemein zwischen den verantwortlichen Institutionen Gedanken zur

Die Institutionen der Prävention (finanziert aus Beiträgen der Sozialversicherung)

Im Bereich **Verhütung von Nichtberufsunfällen** sind zuständig:

- die **Schweizerische Beratungsstelle für Unfallverhütung (bfu)**,
- die **UVG-Versicherer** (SUVA sowie Privatversicherer [SVV]).

Die Nichtberufsunfallverhütung wird von der bfu und den UVG-Versicherern (SUVA sowie SVV) durchgeführt. Nach Massgabe von Art. 88 UVG fördern die UVG-Versicherer die Verhütung von Nichtberufsunfällen. Sie betreiben zu diesem Zweck gemeinsam die bfu. Diese hat die Aufgabe, durch Aufklärung und allgemeine Sicherheitsvorkehrungen zur Verhütung von Nichtberufsunfällen beizutragen und gleichartige Bestrebungen zu koordinieren. Die Nichtberufsunfallverhütung zeichnet sich besonders durch den Aspekt der Beratung aus. Demnach wird durch Information, Aufklärung und mittels Empfehlungen, aber auch mit gezielten Schulungsaktionen auf das risikoreiche Verhalten des Einzelnen Einfluss genommen. So wird das Helmtragen empfohlen, aufwärmen vor dem Sport (Ski, Fussball)... usw. (siehe auch: Jahresberichte der bfu; erhältlich bei der bfu, Postfach 8236, 3001 Bern; oder Internet: <http://www.bfu.ch/portrait/index.html>).

Zur Finanzierung dieser Aktivitäten insgesamt stehen aus Prämienzuschlägen ca. 17,6 Mio. Franken und aus anderen Quellen ca. 5,3 Mio. Franken jährlich zur Verfügung.

Im Bereich **Förderung der Gesundheit und Verhütung von Krankheiten** ist zuständig:

- die **Gesundheitsförderung Schweiz**;

Gemäss Art. 19 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) fördern die Versicherer KVG «...die Verhütung von Krankheiten». «Sie betreiben gemeinsam mit den Kantonen eine Institution, welche Massnahmen zur Förderung der Gesundheit und zur Verhütung von Krankheiten anregt, koordiniert und evaluiert» (Art. 19 Abs. 2 KVG). Das leitende Organ der Gesundheitsförderung Schweiz besteht aus Vertretern der Versicherer, der Kantone, der SUVA, des Bundes, der Ärzteschaft, der Wissenschaft sowie der auf dem Gebiet der Krankheitsverhütung tätigen Fachverbände. Internet: <http://www.gesundheitsfoerderung.ch/de/fs.asp?nav=sti>.

Zur Finanzierung dieser Aktivitäten insgesamt stehen aus Beiträgen der Versicherten ca. 17 Mio. Franken jährlich zur Verfügung.

Im Bereich **Verhütung von Berufsunfällen und -krankheiten** sind zuständig:

- die **Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (SUVA)**,
- die **kantonalen und eidgenössischen Arbeitsinspektionen**,
- das **Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco)**,
- die **Eidgenössische Koordinationskommission für Arbeitssicherheit (EKAS)**.

Es ist zu unterscheiden zwischen dem Vollzug der Vorschriften über die **Arbeitssicherheit** nach Massgabe des UVG einerseits und andererseits dem Vollzug des **Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz** nach dem Bundesgesetz vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (ArG).

Arbeitssicherheit: Verantwortlich für die Einhaltung der Vorschriften der Arbeitssicherheit sind die Arbeitgeber. Zunehmend kommt die Erkenntnis zum Tragen, dass die dauerhafte und erfolgreiche Verwirklichung und Förderung der Arbeitssicherheit eine Aufgabe der Geschäftsleitung und des Kaders ist. Nicht zuletzt verspricht die systematische Förderung der Arbeitssicherheit erhebliche Kosteneinsparungen. Die Arbeitnehmenden müssen den Arbeitgeber in der Verwirklichung der Arbeitssicherheit unterstützen; in allen Fragen dazu haben sie Anspruch auf Information und Mitsprache. Einen Überblick über die Arbeitssicherheit vermittelt die von der SUVA veröffentlichte Broschüre «Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz und in der Freizeit – heute und morgen»; Bestellnummer SBA 152.d, oder Internet: <http://www.witsp1.suva.ch/sap/its/mimes/waswo/99/pdf/SBA152-d.pdf>.

Nach Massgabe von Art. 85 UVG überwachen die **SUVA** sowie die kantonalen und eidgenössischen Arbeitsinspektionen und von der SUVA mandatierte Fachorganisationen die Einhaltung der Bestimmungen über die Verhütung von Berufsunfällen. Koordiniert werden diese Überwachungstätigkeiten durch die **EKAS**; sie fördert ferner die Koordination mit anderen Gesetzgebungen. Zur Finanzierung dieser Aktivitäten insgesamt stehen aus Prämienzuschlägen ca. 90 Mio. Franken jährlich zur Verfügung.

Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz: Die Aufsicht über den Vollzug des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz nach dem ArG obliegt grundsätzlich den eidgenössischen und kantonalen Arbeitsinspektionen.

Internet: www.seco.admin.ch/seco/seco2.nsf/dieSeite/AB_ABeding?OpenDocument&l=de&HauptRessort=6.

Präventionstätigkeit an sich und zu geplanten Projekten ausgetauscht werden. Die Mitglieder der Koordinationskonferenz haben deshalb einen Kodex unterzeichnet (7. März 2001), der im Wesentlichen folgende Vereinbarung enthält:

«... Um die zur Verfügung stehenden Ressourcen möglichst effektiv und effizient nutzen zu können, verpflichten sich die Institutionen zu einer gemeinsamen Koordination und Abstimmung ihrer relevanten Tätigkeiten und Vorhaben unter dem Vorsitz des BSV.... Die Institutionen erkennen in der «Koordinations-Plattform» die Chancen, Schnittstellen zu Nahstellen zu machen, bereits vorhandene Stärken einer Institution für andere einzusetzen und damit auf eidgenössischer Ebene zur Förderung von Sicherheit und Gesundheit beizutragen...».

Was die Koordinationskonferenz erreicht hat

Einem Vorschlag der Koordinationskonferenz folgend, haben die Institutionen Ende 2000 alle ihre **Projekte** an das BSV gemeldet; dies aufgrund eines Rasters, welcher für den Eintrag in eine Datenbank geeignet ist. Anfang 2001 sind 86 Projekte eingegangen.

Im Weiteren vereinbarte die Koordinationskonferenz Folgendes:

1. Datenbank zur Erfassung und Förderung der Koordination

Nachdem die Gesundheitsförderung Schweiz ohnehin den Betrieb einer Datenbank im eigenen Bereich geplant und begonnen hatte, anerbot sich diese, die dem BSV gemeldeten Daten zu übernehmen und zu verarbeiten. Die Datenbank gibt Auskunft über alle wesentlichen Elemente der bewilligten Projekte. Ihr Inhalt wird – je nach Herkunft – in einer der drei Sprachen Deutsch, Französisch oder Italienisch präsentiert (die Daten werden durch die Institutionen in eigener Verantwortung verwaltet). Sie ist der Ausgangs-

punkt dafür, dass die Institutionen das Potenzial der Koordination möglichst vollständig erfassen und sinnvoll nutzen können. Sie kann anderen Institutionen und Organisationen der Prävention sowie der Allgemeinheit angemessene Transparenz über die Aktivitäten dieser Institutionen vermitteln. Die **«Projektbank für Gesundheitsförderung und Prävention»** ist öffentlich zugänglich und kann seit dem 1. Februar 2002 im Internet unter folgender Adresse eingesehen werden: www.healthproject.ch/. Eine beispielhafte Auswahl von in der Datenbank veröffentlichten Projekten, die sich durch verschiedene Arten der Koordination auszeichnen, ist im Anhang dieses Berichtes aufgeführt.

2. Regelmässig tagende Koordinationskonferenz

Es werden nun regelmässig die Institutionen der Prävention zu einer Sitzung beim BSV eingeladen. Auf diesem Wege sollen die Koordination sowie die Abstimmungen der relevanten Projekte unter dem Vorsitz des BSV gefördert werden. Es geht dabei um besonders ausgewählte, «schwergewichtige» Themen, die Querverbindungen zu anderen Bereichen aufweisen. Auf diesem Wege soll bisheriger breiter Konsens gepflegt und einvernehmliche Konkordanz zwischen den verschiedenen Akteuren der Prävention weiter gefördert werden. Nicht zuletzt bietet die Koordinationskonferenz eine Plattform, auf welcher neuartige Koordinationsformen zur Sprache kommen sollen. Die Koordinationskonferenz bietet sich als zentral organisierter **Anknüpfungspunkt** an, der Querverbindungen zu anderen Bereichen (z.B. Schweizerisches Gesundheitsobservatorium) erschliessen soll.

3. Zusammenarbeit der Koordinationskonferenz mit anderen Institutionen

Die in der Koordinationskonferenz vertretenen Institutionen mei-

nen, dass über ihren Kreis hinaus zu den folgenden Institutionen regelmässig der Bedarf nach Koordination besteht: Die Aktivitäten des Bundesamts für Gesundheit (BAG) und des Fonds für Verkehrssicherheit (FVS) grenzen sehr eng an jene der Prävention und sind mit diesen verknüpft, obwohl sie über andere finanzielle Ressourcen als aus Beiträgen der Sozialversicherung verfügen. Das BAG leitet z.B. Projekte zur Suchtbekämpfung u.a.m. Der FVS verfügt über Prämienzuschläge aus der Motorfahrzeughaftpflichtversicherung gemäss Bundesgesetz vom 25. Juni 1976 über einen Beitrag für die Unfallverhütung im Strassenverkehr. Damit unterstützt und steuert er gesamtschweizerische Projekte, welche der Unfallverhütung und der Verkehrssicherheit dienen. Internet: <http://www.verkehrssicherheitsfonds.ch>.

Die Koordinationskonferenz hat deshalb erkannt, dass eine enge **Zusammenarbeit** mit dem BAG und dem FVS unentbehrlich ist. Sie hat dem entsprechend beide Institutionen eingeladen, in der Koordinationskonferenz Einsitz zu nehmen.

Beispiele koordinierter Projekte

(Auswahl von Projekten, die unter den Institutionen koordiniert wurden)

1. Führen des nationalen Netzwerkes «Betriebliche Gesundheitsförderung für KMU»

Beschreibung: Pilotprojekt zur Etablierung von 12 KMU-Musterbetrieben in allen drei Landesteilen. Partizipative Erarbeitung von standardisierten BGF-Modellen in Pilotbetrieben. Diese stehen danach per Internet der Öffentlichkeit zur Verfügung. Die Themenpalette reicht von Mitarbeiterbefragungen über Arbeitsorganisation, Arbeitsklima, Life-Work-Balance, Ergonomie bis Wellness.

Zum Begriff der Prävention

Prävention (Vorbeugung) ist das Tätigwerden, um die Wahrscheinlichkeit des Eintritts von unerwünschten oder schädigenden Ereignissen herabzusetzen oder zu verhindern. Neben Aktionen, Massnahmen usw., welche direkt auf den Schutz der Gesundheit der Menschen ausgerichtet sind, gibt es auch zahlreiche Bestrebungen, welche indirekt der Prävention dienen. So bestehen z.B. zwischen der Gesundheitsförderung* und der Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten enge Zusammenhänge: Eine Person mit angemessenem Gesundheitsverhalten und in gesundheitlich gutem Zustand verunfallt in der Regel weniger häufig** oder weniger schwer und ist auch weniger anfällig für Krankheiten als eine Person in einem schlechteren gesundheitlichen Zustand. Demnach dient die Gesundheitsförderung ebenfalls der Prävention.

Der Vielfalt von Aktivitäten im Bereich der Prävention entsprechen unterschiedliche Organisationsformen und Finanzierungsarten der Institutionen.

* Gesundheitsförderung geht von vorhandenen Ressourcen und Stärken aus und fördert (oder bewahrt) diese. Dies führt zu einem besseren Selbstwertgefühl und positiven Erfahrungen, stärkt die Persönlichkeit und fördert die Selbstsicherheit. So wird beispielsweise das physische, psychische und soziale Wohlbefinden durch Bewegung, Ernährung und Entspannung beeinflusst. Nebst Lebensbewältigungs-Kompetenz und Zufriedenheit spielt die soziale Unterstützung (wie Familie, Freundeskreis, Schule, Arbeitsplatz und Gesellschaft) eine grosse Rolle. Das heisst, die Gesundheitsförderung unterstützt Aktivitäten, die eine gesunde soziale Umwelt favorisieren. Eine wichtige Grundlage ist die Salutogenese (mit der Frage: was erhält Menschen gesund?). *Quelle: Stellungnahme Gesundheitsförderung Schweiz vom 6.10.2000.*

** Sportler sind im allgemeinen in gesundheitlich gutem Zustand, verunfallen aber häufiger, weil sie eben Sport ausüben (z.B. Fussballer, Skifahrer). Trotzdem ist davon auszugehen, dass die Bilanz positiv ist.

Auch auf europäischer Ebene neuartiges und innovatives Projekt unter Zusammenarbeit mit SUVA, Seco, WHO und dem europäischen Netzwerk für betriebliche Gesundheitsförderung.

Ziele: Implementation von betrieblicher Gesundheitsförderung in 12 Musterbetrieben zur Dissemination in der ganzen Schweiz.

Zielgruppen: Erwachsene / **Umfeld:** Arbeitsplatz / **Ausdehnung:** ganze Schweiz / **Sprachen:** d, f und i.

Trägerschaft/ Organisation: IfA Institut für Arbeitsmedizin, 5400 Baden.

Partner und Beteiligte: Gesundheitsförderung Schweiz, 3000 Bern 6, www.gesundheitsfoerderung.ch.

Koordination: Gemeinsame Entwicklung von BGF-Modulen durch führende BGF-Anbieter/innen in der Schweiz – Testlauf der Module in zwölf Pilot-KMU verschiedenster

Branchen – Qualitätssicherung (u.a. Praxistauglichkeit) und Prozesssteuerung durch interne und externe Evaluation – intensiver Erfahrungsaustausch unter Anbieter/innen, Pilot-KMU, Multiplikator/innen und Steuerausschuss → deutlicher Mehrwert für Einzelne und Projekt, Kommunikations- und Koordinationsaufwand dementsprechend hoch.

Moduladaptationen in andere Landesteile durch Deutschschweizer, Westschweizer und Tessiner Partner (Anbieter) → mehr als Übersetzungsarbeit: kulturelle Anpassungen in Didaktik und Beispielen.

Frühzeitige Konstitution einer Arbeitsgruppe Modulverbreitung durch namhafte Multiplikatoren aus Krankenkasse, SQS, Presse, EKAS, Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden usw.

Breite Verankerung der Projekt-tätigkeiten in Tages- und Fachpresse

(u.a. regelmässig im KMU-Manager, HR-Today) → Gesundheitsförderung gehört zum Tagesgeschäft eines Betriebs.

Job-Sharing in Projektleitung bewährt: Aufgabenteilung, Präsenzsteigerung, verschiedene Ansätze (wirtschaftlich bzw. wissenschaftlich) ergänzen sich.

Projektleitung: Sandra Kündig, IfA, Baden; Karin Ammann, Institut für Sozial- und Präventivmedizin Universität Zürich (ISPMZ).

Laufzeit/Budget: 1.1.2001 bis 31.12.2004 / Fr. 2 235 928.-.

2. Gesundheit in der Zürcher Zentralwäscherei ZWZ

Beschreibung: Im Projekt «Gesundheit in der ZWZ» geht es darum, vermeidbare Belastungen und Risiken abzubauen und gesundheitsfördernde Ressourcen zu stärken. Dies geschieht durch ein partizipatives Vorgehen, in das möglichst viele der 170 Mitarbeitenden einbezogen werden sollen.

Die Intervention in verschiedenen Bereichen berücksichtigt Aspekte der physischen, psychischen und sozialen Gesundheit der Beschäftigten. Es konnten viele Beispiele zu verschiedenen Themen (Ergonomie, Gehörschutz, usw.) umgesetzt werden. Diese stiessen bei der Belegschaft auf grosse Akzeptanz.

Ziele: Die Ziele dieses Pilotprojektes sind die Erfassung, Entwicklung und Umsetzung von Massnahmen zur Verbesserung von Gesundheit und Wohlbefinden durch das Minimieren von Risiken und Gefahren auf der einen, der Stärkung und Optimierung von gesundheitsfördernden Ressourcen auf der anderen Seite.

Zielgruppen: Erwachsene, Frauen, Migranten. / **Umfeld:** Arbeitsplatz / **Sprachen:** d.

Trägerschaft/ Organisation: Yolanda Kopp Viglino, Beratungsbüro für betriebliche Gesundheitsförderung, 3172 Niederwangen.

Partner und Beteiligte: Gesundheitsförderung Schweiz, Bern; Zent-

rum für Arbeitsmedizin (AEH), Zürich; SUVA; Seco; Arbeitsgemeinschaft Tabakprävention Schweiz (AT), Bern; Physiotherapie Mobile, Kehrsatz; Zürcher Arbeitsinspektion; BBL, Vertrieb Publikationen; BFS; Institut für Sozial- und Präventivmedizin (ISPM), Bern.

Koordination/Durchführung: Mit den Beteiligten wurden u.a. folgende Tätigkeiten koordiniert durchgeführt:

- AEH: Analysen am Arbeitsplatz betr. Ergonomie;
- SUVA und Seco: Verteilung an Ort von Informationsmaterial betr. Ergonomie;
- Physiotherapie Mobile, Kehrsatz: Arbeitende an Ort beraten;
- Zürcher Arbeitsinspektion: Lärm-messungen am Arbeitsplatz;
- SUVA: Verteilung von Informationsmaterial betr. Gehörschutz;

- BBL: Verteilung von Informationsmaterial betr. Arbeitsrecht;
- ISPM: Evaluation (Beratung).

Projektleitung: Yolanda Kopp Viglino, Beratungsbüro für betriebliche Gesundheitsförderung, Niederwangen.

Laufzeit/Budget: 30.11.2000 bis 31.4.2002 / Fr. 95 000.–.

3. Programm zur Verhütung von Sturzunfällen

Beschreibung: Im Haushalts- und Freizeitbereich gehören Stürze zu den häufigsten Unfällen. Bei älteren Personen sind sie zudem schwer.

Ziele: Gefährliche Stürze mit einem breiten Programm verhüten.

Zielgruppen: Gesamte Bevölkerung.

Trägerschaft/Organisation: Schweizerische Beratungsstelle für Unfallverhütung bfu, Abt. Haus+Freizeit, Bern.

Beteiligte: bfu (Federführung), SUVA, BUL, EMPA, SIA, KAI.

Art der Koordination mit den beteiligten Institutionen: Absprache zur Vermeidung von Doppelspurigkeiten. Zusammenarbeit am gemeinsamen Thema. Wissensaustausch (u.a. statistische Daten).

Laufzeit/Budget: 6 Jahre; Beginn 2000. Ca. Fr. 700 000.– pro Jahr, exkl. Personalaufwand.

Personalaufwand: Total ca. 2 Personen pro Jahr.

Finanzquellen (Beiträge, Spenden usw.): bfu.

Kosten-/Nutzen-Analysen (Wirkungsanalysen usw.): vorgesehen; Meinungsumfragen und Unfallstatistik.

Lukas Matti, Fürsprecher, Geschäftsfeld Kranken- und Unfallversicherung, Bereich Unfall, BSV;
E-Mail: lukas.matti@bsv.admin.ch

Globalisierung und Sozialstaat

Die einen sehen in der Globalisierung eine grosse Chance zur Verbesserung der Welt und die anderen nehmen sie als grosses Risiko wahr. Welche Bedrohungen oder Chancen für den Sozialstaat von der Globalisierung ausgehen und inwiefern diese Befürchtungen und Erwartungen berechtigt sind, soll mit vorliegender Literaturstudie geklärt werden. Dabei werden nicht nur die Sozialversicherungen, sondern die Gesamtheit des Sozialstaats (Sozialversicherungen, Fürsorge, Transfers usw.) berücksichtigt.



Mischa Stünzi

CCG, Bereich Forschung und Entwicklung, BSV

Über das Thema der Globalisierung wurde viel geschrieben. Dieser Artikel konzentriert sich deshalb bewusst auf die Frage nach dem Einfluss der Globalisierung auf den Sozialstaat. Weitere – zweifellos interessante und wichtige – Aspekte werden dabei ausgeklammert. Selbst der Frage, ob der Staat als solcher durch die Globalisierung geschwächt oder gar «entmachtet» wird, wird hier nicht weiter nachgegangen.

In einem ersten Teil werden die Risiken, die durch den Prozess der Globalisierung für den Sozialstaat entstehen, erläutert. Im zweiten Teil werden dann die Chancen angesprochen. Sämtliche Prozesse werden dabei immer aus der Sicht der Schweiz und ihrer Institutionen betrachtet.

Risiken für den Sozialstaat

Die Risiken, die durch die Globalisierung für den Sozialstaat entste-

hen, werden von einigen Autoren als existenzbedrohend wahrgenommen. Obwohl in der Literatur zahlreiche Risiken und Herausforderungen diskutiert werden, sind diese Schwarzmalereien jedoch in der Unterzahl.

Mehr Druck auf die Einnahmenseite

Die zunehmende Mobilität von Arbeit und vor allem von Kapital führt dazu, dass Unternehmungen heute ihren Sitz einfacher verschieben können als früher. Auch können sie dank billigeren und schnelleren Transport- und Kommunikationsmöglichkeiten die verschiedenen Geschäftsfelder an unterschiedlichen Standorten haben. Sie wählen sich den für die jeweiligen Geschäftsprozesse günstigsten Standort aus. Bei dieser Standortwahl spielen auch Faktoren wie Steuern und Lohnnebenkosten eine Rolle. Auch die Arbeitskräfte sind u.a. dank

der Trennung von Wohnen und Arbeiten mobiler und können sich den steuergünstigsten Wohnort aussuchen («Voting by feet»). Die Schlussfolgerung liegt deshalb nahe, dass die Staaten versuchen, die Steuern und die Lohnnebenkosten so tief wie möglich zu halten. Steuersenkungen und Sozialabbau wären die Folgen davon. Martin und Schumann gehen sogar so weit zu sagen, die USA verzichteten aufgrund dieses Wettbewerbs vollständig auf ein Sozialsystem (1). Obwohl die Befürchtungen dieser Autoren von vielen Fachleuten als übertrieben betrachtet werden, leuchtet ihre Argumentation zum Teil ein. Es findet tatsächlich ein Standortwettbewerb statt. Wichtig ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Standortqualität aus einem Bündel von Eigenschaften besteht. Die Steuern und die Lohnnebenkosten sind nur Teile dieses Bündels. Ein gut ausgebauter Sozialstaat führt zu mehr sozialem Frieden und zu politischer Stabilität, was seinerseits die Standortqualität positiv beeinflusst. Dass der Standortwettbewerb zwischen den Staaten zur Auflösung des Sozialstaates führt, wird zwar allgemein bezweifelt (2), eine Erhöhung des Drucks auf die Einnahmenseite des Sozialstaates wird aber angenommen (3).

Steigende Sozialausgaben

Verschiedene Effekte können dazu führen, dass sich der Druck auf die Ausgabenseite des Sozialstaates erhöht. Sie beruhen alle auf der Überlegung, dass die eigentlichen Verlierer der Globalisierung die un- oder wenig qualifizierten Arbeitskräfte sind.

Durch die Globalisierung können die Unternehmen wie erwähnt ihren Standort flexibler wählen. Damit er-

hört sich das für sie relevante Arbeitsangebot. Die zunehmende Mobilität der Arbeit verstärkt diese Tendenz. Die Arbeitskräfte in der Schweiz werden deshalb mit ausländischen Arbeitskräften verglichen. Insbesondere Un- oder Angelernte sehen sich einer grossen Konkurrenz gegenüber. Oft werden dabei die höheren Schweizer Löhne mit der höheren Effizienz gerechtfertigt. Ein grosser Effizienzvorteil ist jedoch bei nicht- oder wenig qualifizierter Arbeit nur selten möglich. Eine Tendenz der Globalisierung ist eben gerade, dass sich solche Effizienzvorteile geografisch ausbreiten (3). Aufgrund der neuen internationalen Konkurrenz zwischen den Arbeitskräften sinkt das Lohnniveau für un- oder wenig qualifizierte Arbeit. Die Zahl der Working Poor, welche trotz voller Erwerbstätigkeit oftmals auf staatliche Unterstützung angewiesen sind, steigt damit. Dadurch steigen die sozialstaatlichen Ausgaben. Obwohl einige Forscher diese Zunahme der Working Poor für ein Märchen halten (2), weisen einige empirische Untersuchungen darauf hin, dass eine solche Entwicklung während den Neunzigerjahren in der Schweiz stattgefunden hat (4).

Daneben kann das tiefere ausländische Lohnniveau auch dazu führen, dass Geschäftsprozesse ins Ausland verlegt, verkauft oder «outsourced» werden. Die internationale Arbeitsteilung führt dazu, dass westliche Länder primär im dritten Sektor produzieren. Un- oder wenig qualifizierten Arbeitskräften droht in diesem Prozess oft die Entlassung, was die sogenannte strukturelle Arbeitslosigkeit erhöht. Somit steigt einerseits der Finanzbedarf der Arbeitslosenversicherung, und andererseits sind diese Arbeitslosen nicht mehr oder immer schwerer in ihren bisherigen Einsatzgebieten vermittelbar; es muss vielmehr auf die Karte Umschulung gesetzt werden. Damit verschiebt sich das Tätigkeitsfeld von der klassischen

Arbeitsvermittlung hin zur Umschulung. Auch gehen einige Autor/innen davon aus, dass das kontinentaleuropäische Arbeitslosenversicherungsmodell – mit seinen hohen Lohnersatzraten, den langen Bezugsdauern und den angeblich laxen Zumutungskriterien bei der Arbeitsvermittlung – dem durch die Globalisierung entstehenden Druck nicht standhalten werde (5). Um die Arbeitslosenraten in den westlichen Nationen möglichst tief zu halten, muss intensiv in Humankapital investiert werden (6).

Alles in allem führt die Globalisierung zu steigenden Ausgaben des Sozialstaates.

Technische Probleme für die Versicherungsinstitutionen

Für verschiedene Versicherungsinstitutionen ergeben sich durch die Globalisierung technische Probleme.

Die zunehmende Mobilität der Arbeitskräfte führt dazu, dass die nationalen sozialpolitischen Instrumente international koordiniert werden müssen. Mobile Arbeitskräfte sollten ununterbrochenen Versicherungsschutz geniessen. Oft tritt dieser Schutz aber erst nach einer gewissen Vertragszeit ein. «Daraus wächst der Druck zur Vereinheitlichung oder zur [gegenseitigen] Anerkennung» der nationalen Versicherungswerke (7).

Für die berufliche Vorsorge schaffen die zunehmenden Fusionen und Liquidationen zusätzliche Schwierigkeiten. Im globalen und härteren Wettbewerb werden vermehrt grosse Unternehmen gegründet und die Zahl der Konkurse steigt. Dadurch entstehen aber auch neue Pensionskassen und andere werden aufgelöst. Für die berufliche Vorsorge werden die «...rechtlichen und fachtechnischen Probleme immer komplexer» (7). Fusionen auf nationaler Ebene können aber auch zu einer transparenteren Pensionskassen-Landschaft und somit zu einer Vereinfachung führen.

Auch in bezug auf die umlagefinanzierte Altersvorsorge entsteht durch die erhöhte Mobilität ein gewisses Risiko. Das Umlageverfahren in der Alterssicherung ist mit einem Kettenbrief vergleichbar. «Es setzt darauf, dass die nächste Generation von Beitragszahlern immer zahlreich und zahlungskräftig ist, dass sie die Renten der heute noch erwerbsfähigen Generation problemlos finanzieren kann» (5). Das System könnte also bei starker Überalterung kollabieren. Hierzulande wird die Gefahr, die von der Überalterung ausgeht, dadurch etwas entschärft, dass die Schweiz ein Immigrationsland ist. Bei steigender Mobilität wächst aber die Gefahr, dass sich dieser Trend umkehrt und junge Arbeitskräfte und somit Beitragszahler ein überaltertes Land verlassen. «Im ungünstigsten, wenn auch nicht realistischen Fall, [...] kann es sogar dazu kommen, dass einzelne nationale Systeme zusammenbrechen. Der junge erwerbsfähige Teil der Bevölkerung konzentriert sich im Extremfall in den nationalen Alterssicherungssystemen mit den günstigen demografischen Bedingungen. Demgegenüber sitzt der alte, nicht mehr erwerbsfähige Teil in den Alterssicherungssystemen in den Ländern mit ungünstigen Altersstrukturen fest» (5).

Instabile Kapitalmärkte

Die Globalisierung hat auf das Kapitaldeckungsverfahren insofern einen Einfluss, als dadurch die – für dieses System zentralen – Finanzmärkte offener werden. Dass diese Märkte eher instabil sind, wird niemand bestreiten. Auch dass die Unsicherheit der internationalen Finanzmärkte das Kapitaldeckungsverfahren riskanter macht, scheint ein naheliegender Schluss zu sein (3). Die Instabilität dieser Märkte wird häufig auf die neu errungene Offenheit zurückgeführt (1). Die Geschichte der Finanzkrisen ist allerdings älter als die der Globalisierung. Ein verschärfender Einfluss ist aber weder

bestätigt noch ganz auszuschliessen. Durch die Globalisierung und die damit verbundene Öffnung der Kapitalmärkte steigt das an einem Ort angebotene Kapital. Investitionsblasen (Bubbles) können somit grösser werden. Dadurch werden Finanzkrisen zwar nicht zwingend häufiger, aber sehr wahrscheinlich gravierender als früher. Daraus ergebe sich ein erhöhtes Risiko für das Kapitaldeckungsverfahren.

Auf der anderen Seite wird auch argumentiert, dass durch die Öffnung der Kapitalmärkte eine bessere Risikodiversifizierung möglich sei. Dies würde dazu führen, dass bei gleichem Risiko höhere Renditen oder bei tieferem Risiko gleiche Renditen erzielt werden könnten als in der Autarkie (8). In diesem Fall wäre von einer Stabilisierung des Kapitaldeckungsverfahrens auszugehen. Welcher Effekt schliesslich überwiegt, ist unklar.

Zunehmende Einkommensungleichheit

Der Sozialstaat hat primär die Absicherung verschiedener Risiken zum Ziel. Oft wird aber auch eine gewisse Umverteilung von oben nach unten zu den Zielen der Sozialpolitik gerechnet (9). Dies vor allem, um den sozialen Frieden und die politische Stabilität zu sichern. Die Globalisierung kann auf zwei Arten dazu führen, dass diese Umverteilung nicht mehr funktioniert oder sogar umgekehrt wird.

Erstens sind insbesondere Wohlhabende besser in der Lage, ihren Wohnort so auszusuchen, dass die Steuerlast möglichst tief ist. Die Grundstückspreise oder Mieten in diesen Steuerparadiesen und die Arbeitswege werden aber durch diese Entwicklung so teuer, dass es finanziell Schlechtergestellte nicht vermögen, ebenfalls in die steuergünstigsten Regionen zu ziehen. Es findet somit eine geografische Separation aufgrund der Finanzstärke statt. Diese Aufteilung ist aus finanzieller Sicht dann von Bedeutung, wenn die

geografischen Räume eine gewisse autonome Steuerhoheit haben. «An Stelle der Reichen und Mobilen [...] müssten die Lasten immer mehr von den zu Begünstigten selber getragen werden» (2). Dadurch würde die Umverteilung von oben nach unten verunmöglicht. Im Falle, dass die Reichen von der mit Steuergeldern der Armen finanzierten Infrastruktur profitieren, stellt sich sogar eine Umverteilung von unten nach oben ein. Die Diskussion über den Finanz- und Lastenausgleich, die in vielen Kantonen geführt wird, deutet darauf hin, dass dieser Effekt auf regionaler Ebene durchaus relevant ist. Ob und wie stark dieser Effekt auch international von Bedeutung ist, wäre zu untersuchen.

Zweitens führt die Globalisierung wie erwähnt zu einem tieferen Lohnsatz für un- oder wenig qualifizierte Arbeitskräfte. Für die hochqualifizierten Arbeitskräfte gilt genau das Gegenteil. Die Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften ist im wachsenden Dienstleistungssektor in den westlichen Ländern sehr hoch. Deren Konkurrenz aus den Schwellen- und Entwicklungsländern ist aufgrund der tieferen Ausbildungsstandards (mit wenigen Ausnahmen) gering und somit das Angebot eher tief. Das Lohnniveau für Gutsausgebildete wird dementsprechend steigen. Das Argument, dass die «besten» Leute nur zu hohen Löhnen engagiert werden können, war im Zusammenhang mit den ausufernden Managerlöhnen oft genug zu hören. «Ergebnis von [der] Globalisierung ist eine Verschlechterung der Einkommenslage der gering Qualifizierten im Vergleich zu den hoch Qualifizierten» (6).

Empirisch liess sich feststellen, dass sowohl in Deutschland (10) als auch in der Schweiz (11) die Einkommensungleichheit in den Neunzigerjahren zugenommen hat. Aufgrund von Untersuchungen geht das Seco davon aus, dass etwa 50 % dieser wachsenden Ungleichheit in der Schweiz auf die Globalisierung

zurückzuführen sind (11). Diese Tendenz steht im Gegensatz zum Ziel der Umverteilung und stellt die Sozialpolitik vor neue Herausforderungen.

Chancen für den Sozialstaat

Wirtschaftswachstum

Die Globalisierung führt dazu, dass sich die internationale Arbeitsteilung gemäss den komparativen Vorteilen verstärkt. Jedes Land wird also jene Güter exportieren, die es im Verhältnis zu den anderen am günstigsten herstellen kann, und jene importieren, bei denen es diesen Vorteil nicht hat. Dadurch werden die Güter so günstig wie möglich hergestellt und angeboten. Es können also mehr Güter produziert und konsumiert werden. Auch erlaubt der globale Handel den Konsum von Gütern, die im eigenen Land nicht hergestellt werden können. Dies führt zu einem kurzfristigen Wachstumsschub (15). Aber auch längerfristig stimuliert die Globalisierung das Wachstum. Dass Wissen und Technologien international verfügbar sind, führt dazu, dass Synergien zur Generierung von neuem Wissen geschaffen werden (15). Alles in allem kann davon ausgegangen werden, dass die Globalisierung das Wirtschaftswachstum in der Schweiz ankurbelt. Durch dieses Wachstum wird der Sozialstaat sowohl einnahmenseitig (z.B. mehr Steuersubstrat) als auch ausgabenseitig (z.B. weniger Arbeitslose) entlastet und ist längerfristig besser finanzierbar. Die IDA-FiSo-Berechnungen aus dem Jahre 1995 haben ergeben, dass ein jährliches Wirtschaftswachstum von 1,8 % anstelle von 0,8 % bis 2010 den finanziellen Mehrbedarf von 8,7 auf 3,7 AHV-Lohnprozentäquivalente, also um 45 % reduzieren würde (12).

Kapitaldeckungsverfahren

Nebst den erwähnten Risiken zur Instabilität des Kapitaldeckungsverfahrens, bietet die Globalisierung diesem System aber auch eine grosse

Chance. «Das [mobile] Kapital fliesst dorthin, wo es [bei gegebenem Risiko] nach Massgabe der Rendite am knappsten ist» (8). Das Kapital wird also an diesen Ort fließen, wo damit die höchste Produktivität erreicht werden kann. «Günstige Investitionsmöglichkeiten bieten sich vor allem in Entwicklungs- und Schwellenländern. Dort ist Kapital knapper als in den Industriestaaten und bietet somit gewöhnlich eine höhere Rendite» (12). Dazu kommt, dass eine hohe Produktivität nur dort erreicht wird, wo Personen (erwerbs-)tätig sind. Für eine überalterte Nation ist es deshalb doppelt wichtig, in Länder investieren zu können, wo die Bevölkerung arbeitsfähig ist. Nur so kann eine Rendite erzielt und können die Leis-

gang zu einem effektiveren und effizienteren Sozialstaat aber geschafft, geht dieser gestärkt aus diesem Prozess hervor. Ein schlankeres und bedürfnisorientierteres sozialstaatliches System ist politisch akzeptierter und langfristig besser finanzierbar.

Schlussbemerkungen

Alles in allem stellt die Globalisierung den Sozialstaat vor neue Herausforderungen, bedroht ihn aber keinesfalls in seiner Existenz. Der Sozialstaat wird zwar vom Markt beeinflusst, aber von der Politik bestimmt. Es ist eine Frage des politischen Willens, ob es in der Schweiz auch in Zukunft eine gut ausgebauten soziales Sicherheitsnetz gibt. Die

und den daraus resultierenden Effizienzanforderungen. Diese Herausforderungen können allerdings auch als Chancen betrachtet werden. Gerade bezüglich der längerfristigen Finanzierbarkeit des Sozialstaates scheint die Globalisierung durchaus positive Effekte zu haben.

Bibliografie

- [1] Martin, Schumann; *Die Globalisierungsfalle*; 1998.
- [2] Kleinewefers; *Globalisierungskritik I: Die Ängste der reichen Länder*; 2002.
- [3] FES; Pfaller; *Sozialstaat und Globalisierung sind vereinbar*; 2000.
- [4] BFS; Fluder et al. (Hrsg.); *Armut verstehen – Armut bekämpfen; Armutsberichterstattung aus Sicht der Statistik*; 1999.
- [5] Berthold; *Der Sozialstaat im Zeitalter der Globalisierung*, Beiträge zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik 153; 1997.
- [6] Trabold; *Zum Verhältnis von Globalisierung und Sozialstaat*, Aus Politik und Zeitgeschichte B 42; 2000.
- [7] Schuppisser; *Globalisierung und 2. Säule*, in: Schweizer Arbeitgeber, Nr. 9; 2001.
- [8] Paqué; *Grundsätzliches zur Globalisierung der Finanzmärkte*; 2000.
- [9] Frey, Leu; *Der Sozialstaat unter der Lupe; Wohlstandsverteilung und Wohlstandsumverteilung in der Schweiz*; 1988.
- [10] Döring (Hrsg.); *Sozialstaat und Globalisierung*; 1999.
- [11] Seco; Müller, Marti, van Nieuwkoop; *Globalisierung und die Ursachen der Umverteilung in der Schweiz*, Strukturberichterstattung Nr. 12; 2002.
- [12] BSV; Interdepartementale Arbeitsgruppe «Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen» (IDA Fi-So); *Bericht über die Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen*; 1996.
- [13] Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM); *Internationale Finanzmärkte, Ausführliche Begriffsbeschreibung*; ohne Datum.
- [14] EDF; Villiger; *On the economic benefit of tax competition*; Referat am International Benchmark Forum vom 7. Juni in Basel; 2001.

Die Globalisierung stimuliert das Wachstum.

tungen der kapitalgedeckten Sozialversicherungen finanziert werden.

Auch die bereits erwähnte, bessere Risikodiversifizierung führt dazu, dass im globalisierten Finanzmarkt höhere Renditen erzielt werden können. Durch diese höheren Renditen wird das Kapitaldeckungsverfahren gestärkt.

Effizienter und effektiver Sozialstaat

Der Druck auf die Einnahmenseite des Sozialstaates kann dazu führen, dass erstens die Bedürfnisse der Bevölkerung genauer analysiert und befriedigt werden (mehr Effektivität), zweitens diese Bedürfnisse mit weniger Ressourcen befriedigt werden (mehr Effizienz) (13) und drittens schlechte Anreize (z.B. negative Arbeitsanreize) aus dem sozialstaatlichen System verschwinden. Das System der sozialen Sicherheit steht dadurch vor einer neuen Herausforderung. Wird dieser Über-

Struktur des Sozialstaates ist abhängig von zwei Faktoren: dem Bedürfnis nach Vorsorge für Lebensrisiken und der Solidarität mit Einkommensschwächeren (3).

Die meisten Forscher/innen gehen davon aus, dass nur mit Bildungsinvestitionen die Nachteile der Globalisierung minimiert und die Vorteile maximiert werden können. Auch in bezug auf die – durch die Globalisierung eindeutig erschwerte – Einkommensumverteilung scheint der Bildung eine Schlüsselrolle zuzukommen (6). Nicht nur die Weiterbildung oder Umschulung von Un- oder Angelernten ist dabei von Bedeutung, sondern auch die Wahrung der Chancengleichheit beim Bildungszugang.

Weitere Herausforderungen, mit welchen sich der Sozialstaat konfrontiert sieht, ergeben sich im höheren internationalen Koordinationsbedarf und in dem höheren einnahme- und ausgabeseitigen Druck

Mischa Stünzi, Praktikant im Bereich Forschung und Entwicklung, Kompetenzzentrum Grundlagen (CCG), BSV;
E-Mail: m.stuenzi@gmx.ch

Sozialversicherungsstatistik 2003

Tiefere Kapitalerträge, höhere Beitragseinnahmen und starke Zunahme der Sozialleistungen im Jahr 2001

Die finanzielle Lage der Sozialversicherungen hat sich im Jahr 2001¹ insgesamt ungünstig entwickelt: Das Wachstum der Ausgaben lag um 1,6 Prozentpunkte über demjenigen der Einnahmen. Dies ist das Resultat eines gegenüber dem Jahr 2000 leicht abgeschwächten Einnahmewachstums sowie eines deutlich stärkeren Ausgabenwachstums. Im Folgenden werden die wichtigsten Ergebnisse der Schweizerischen Sozialversicherungsstatistik 2003 dargestellt. Sie basieren auf der Gesamtrechnung der Sozialversicherungen des BSV für das Jahr 2001.



Salome Schüpbach, Stefan Müller, Agnes Nienhaus
CCG, Bereich Statistik 2, BSV

1. Was ist das Hauptergebnis der Gesamtrechnung 2001?

Das Einnahmewachstum ist im Jahr 2001 mit 3,8% gegenüber 2000 (4,2%) leicht tiefer. Demgegenüber liegt der Ausgabenanstieg mit 5,4% deutlich höher als im Jahr 2000 (3,4%, vgl. **Abbildung 1**). Damit werden nach mehreren günstigen Jahren wieder die Werte von 1996 erreicht. Der Vergleich mit den mittleren Zuwachsraten der dreizehn

vorangegangenen Jahre (1988–2000) zeigt jedoch, dass auch die Zuwachsraten des Jahres 2001 immer noch unterdurchschnittlich sind: Der Einnahmestieg von 3,8% liegt deutlich unter dem Mittel der vorangegangenen dreizehn Jahre von 5,7% (**Abbildungen 1 und 2**). Der Ausgabenzuwachs hingegen näherte sich nach drei günstigen Jahren mit 5,4% dem langjährigen Durchschnitt von 6,3% wieder an. Gemessen

am gesamten Erfassungszeitraum wachsen die Gesamteinnahmen **und** die Gesamtausgaben der Sozialversicherungen bereits seit 1996 unterdurchschnittlich. Betrachtet man hingegen nur die Fünfjahresperiode seit 1996, zeigt sich ein weniger günstiges Bild, denn das Wachstum von Einnahmen wie Ausgaben liegt 2001 deutlich oberhalb des Durchschnitts der letzten fünf Jahre.

2. Was sagt die Gesamtrechnung 2001 über das finanzielle Gleichgewicht aller Sozialversicherungen?

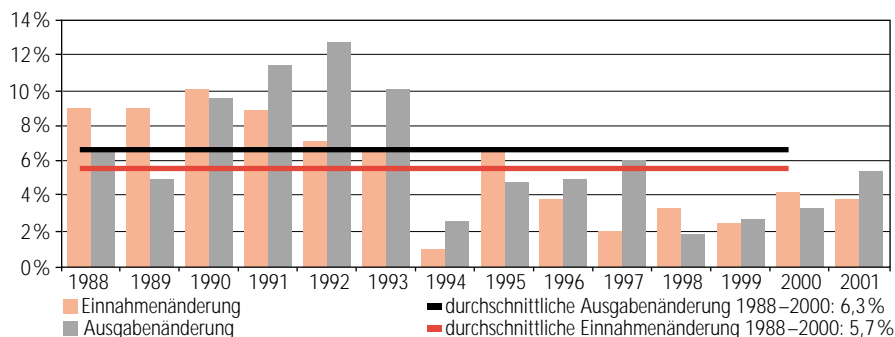
Die Finanzen der Sozialversicherungen waren 2001 insgesamt nicht im Gleichgewicht. Der kumulierte Rechnungssaldo lag erstmals im Minusbereich, und dies gleich mit 17,8 Mrd. Fr. In dem von der Gesamtrechnung erfassten Zeitabschnitt ist dies bisher noch nie vorgekommen. Die einzelnen Sozialversicherungen haben das finanzielle Gleichgewicht in sehr unterschiedlichem Masse beeinflusst. So konnten die positiven Rechnungsabschlüsse der Arbeitslosenversicherung und der AHV wiederholt werden (vgl. **Abbildung 3**).

Die Verschlechterung der finanziellen Lage äussert sich auch in der Entwicklung der Betriebsrechnungen. In absoluten Zahlen ausgedrückt sind die Gesamteinnahmen im Jahr 2001 um 4,6 Mrd. Fr. gestie-

Entwicklung der Gesamtrechnung 1988–2001

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Mittlere Veränderungsrate 1988–2000	Mittlere Veränderungsrate 1996–2000
Einnahmenänderung	9,0%	8,9%	10,1%	8,8%	7,1%	6,7%	1,0%	6,7%	3,8%	2,0%	3,3%	2,4%	4,2%	3,8%	5,7%	3,2%
Ausgabenänderung	6,7%	4,9%	9,6%	11,4%	12,7%	10,1%	2,6%	4,8%	5,0%	6,0%	1,8%	2,7%	3,4%	5,4%	6,3%	3,8%

Entwicklung der Gesamtrechnung 1988–2001



gen (Abbildung 4). Dieser Einnahmestieg reichte nicht aus, um die zusätzlichen Gesamtausgaben von 5,4 Mrd. Fr. zu finanzieren. Die positive Entwicklung des Jahres 2000,

so von der Alters- und Hinterlassenenvorsorge (1. und 2. Säule inkl. EL zur AHV) generiert. Fast ebenso hoch ist deren Anteil bei den Ausgaben (62,5%).

Verglichen mit der Periode 1988–2000 waren die Zuwachsraten auch 2001 unterdurchschnittlich

als ein Drittel des Einnahmestuwachses zur Verbesserung des Finanzhaushaltes beitrug, kehrte sich also ins Gegenteil.

Die einzelnen Sozialversicherungszweige haben in der Gesamtrechnung ein sehr unterschiedliches Gewicht. **Abbildung 5** illustriert dies anhand der Einnahmen. Am bedeutendsten ist auf der Einnahmenseite wie auf der Ausgabenseite die Berufliche Vorsorge. Sie trägt 42% der Einnahmen und 34% der Ausgaben zum Gesamthaushalt bei. Der geringere Anteil auf der Ausgabenseite hat seinen Ursprung darin, dass die BV sich noch in der Aufbauphase befindet. An zweiter Stelle folgt die AHV mit 23% der Einnahmen und 27% der Ausgaben. Zwei Drittel der Einnahmen (67,1%) werden al-

3. Welches sind die auffallendsten Entwicklungen der Gesamtrechnung 2001?

Die Einnahmen 2001 sind durch deutlich tiefere **Zinserträge** gekennzeichnet. Dank dem höchsten **Beitragswachstum** seit elf Jahren sind die Einnahmen dennoch fast im gleichen Ausmass wie im Vorjahr gestiegen. Bei den Ausgaben hat sich die **Zunahme der Sozialleistungen verdoppelt**. Dadurch übertrifft das Ausgabenwachstum das Einnahmewachstum deutlich (**Abbildung 4**).

Zunahme seit 1990), gehen die Zins-einnahmen um 16,5% zurück. Diese Abnahme des Kapitalertrags bedeutet einen negativen Rekordwert seit Bestehen der Gesamtrechnung 1987. Das bereits in der Gesamtrechnung 2000 festgestellte Ungleichgewicht zwischen Beitrags- und Kapitalertragsentwicklung setzt sich also 2001 akzentuiert fort (**Abbildung 4**).

Auch bei den **Ausgaben** setzt sich 2001 der Trend zu höherem Leistungsvolumen fort: Das Leistungswachstum hat sich von 3,1% auf 6,0% fast verdoppelt. Dies ist die höchste Zunahme der Sozialleistungen seit 1993 (**Abbildung 4**). Die Sozialleistungen steuern 92% zum gesamten Ausgabenwachstum bei.

4. Welches sind die auffälligsten Ergebnisse einzelner Sozialversicherungszweige?

Die Gesamtrechnung 2001 wird insgesamt durch das überdurchschnittliche Wachstum von IV und BV geprägt.

Die IV und die EL zur IV (+7,1% bzw. +7,3%) dominieren zusammen mit der BV (+6,1%) das Wachstum der Sozialversicherungseinnahmen, welche insgesamt nur um 3,8% steigen (**Abbildung 6**).

Auch bei den Ausgaben übersteigt das Wachstum der IV und der BV mit 8,6% bzw. 8,9% das Gesamtwachstum von 5,4% deutlich (**Abbildung 7**).

Hinter dem hohen Einnahmestuwachs der Invalidenversicherung steckt ein Finanzierungsautomatis-

Das Leistungswachstum hat sich von 3,1% im Jahr 2000 auf 6,0% im Jahr 2001 fast verdoppelt.

Die **Einnahmen** werden von gegenläufigen Entwicklungen bestimmt: Während die Beiträge von Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden um 7,5% steigen (grösste

mus. Bund und Kantone zahlen zusammen einen ausgabenabhängigen Beitrag von 50%. Da die Ausgaben um 8,6% anstiegen, mussten auch die Transfers der öffentlichen Hand

1 Aktuellstes Jahr mit vollständigen Ergebnissen. Da die Rechnungen der dezentral organisierten KV, UV, BV und FZ erst im Verlauf des dem Berichtsjahr folgenden Jahres eintreffen (die Ergebnisse der FZ muss das BSV gesamt-haft schätzen), können sie erst im zweiten Jahr nach dem Berichtsjahr publiziert werden.

Gesamtrechnung der Sozialversicherungen 2001, in Mio. Franken

3

	Einnahmen 2001	Ausgaben 2001	Saldo 2001	Reserve/ Kapitalstock 2001
AHV	29 620	29 081	538	23 259
EL zur AHV	1 442	1 442	-	-
IV	8 458	9 465	-1 008	-3 313
EL zur IV	909	909	-	-
BV ¹	53 600	36 000	-20 000	455 000
KV	14 138	14 928	-790	2 103
UV	6 218	6 251	-33	23 326
EO	813	694	120	3 575
ALV	6 852	3 415	3 437	279
FZ	4 433	4 462	-29	...
SV Total¹	126 198	106 363	-17 765	504 228

1 Der hier ausgewiesene Saldo entspricht der Veränderung des BV-Kapitalstocks. Er berücksichtigt neben dem ordentlichen Rechnungsergebnis auch die nicht realisierten Kapitalwertveränderungen.

schaftliche Entwicklung bei der AHV für mehr als die Hälfte, bei der IV für mehr als ein Viertel der Ausgabensteigerung verantwortlich. Während die AHV erneut einen Einnahmenüberschuss ausweisen konnte, verzeichnete die IV ein Rekorddefizit.

Die ALV erreichte 2001 einen weiteren Ausgabenrückgang. Er war aber im Vergleich zu den drei Vorjahren deutlich geringer. Darin spiegelte sich bereits die in der zweiten Jahreshälfte 2001 schlechtere Konjunktur.

Entwicklung der Gesamtrechnung 2001

4

Einnahmen aller Sozialversicherungen		
	Veränderung 2000/2001	
	in Mrd.Fr.	in %
Total Einnahmen	4,6	3,8 %
Versicherte u. Arbeitgeber	5,9	7,5 %
Subventionen insgesamt	0,9	5,2 %
Zinsen	-3,2	-16,5 %
Übrige Einnahmen	1,0	18,1 %

Ausgaben aller Sozialversicherungen		
	Veränderung 2000/2001	
	in Mrd.Fr.	in %
Total Ausgaben	5,4	5,4 %
Sozialleistungen	5,0	6,0 %
Verwaltungskosten	0,1	1,7 %
Rückstellungen	-0,2	-10,2 %
Übrige Ausgaben	0,5	4,2 %

5. Wie entwickelten sich die Reserven der Sozialversicherungen?

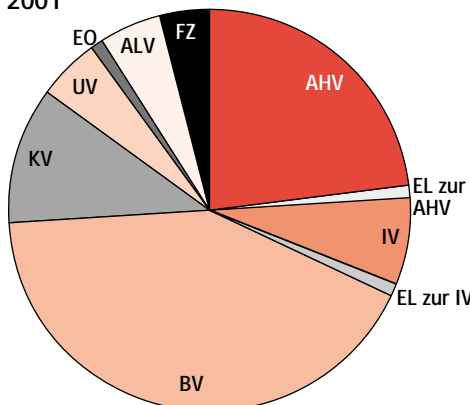
2001 sind die Reserven der Sozialversicherungen erstmals zurückgegangen. Dabei wiesen die Berufliche Vorsorge (-4%), die IV (Zunahme der kumulierten Fehlbeträge um 44%) und die Krankenversicherung (-26%) wesentliche Abnahmen des Finanzkapitals aus.

An den absoluten Zahlen zeigt sich die unterschiedliche Bedeutung der Sozialversicherungszweige bei der Bildung von Finanzkapital: Verglichen mit dem geschätzten Rückgang der BV-Reserven von 20 Mrd. Fr. nehmen sich jener der IV von 1,0 Mrd. Fr. bzw. der KV von 0,7 Mrd. Fr. beinahe bescheiden aus. Hauptsächlich infolge der Entwicklung in der BV ist 2001 der Wert des akkumulierten Finanzkapitals aller Sozialversicherungen erstmals zurückgegangen (**Abbildung 3**).

Wie kam der Kapitalrückgang in der Beruflichen Vorsorge zustande? Aufgrund des ordentlichen BV-Versicherungshaushaltes hätte eine Ersparnis von 18 Mrd. Fr. resultiert (die Einnahmen lagen mit 54 Mrd. Fr. über den Ausgaben von 36 Mrd. Fr.). Die Börsenkrise hat aber 2001 einen Wertverlust von schätzungsweise 38 Mrd. Fr. ausgelöst, so dass das Finanzkapital insgesamt um 20 Mrd. Fr. schrumpfte. Beinahe die Hälfte des Kapital-

Anteile der Sozialversicherungszweige am Einnahmetotal der Gesamtrechnung 2001

5



AHV	23 %	KV	11 %
EL zu AHV	1 %	UV	5 %
IV	7 %	EO	1 %
EL zu IV	1 %	ALV	5 %
BV	42 %	FZ	4 %

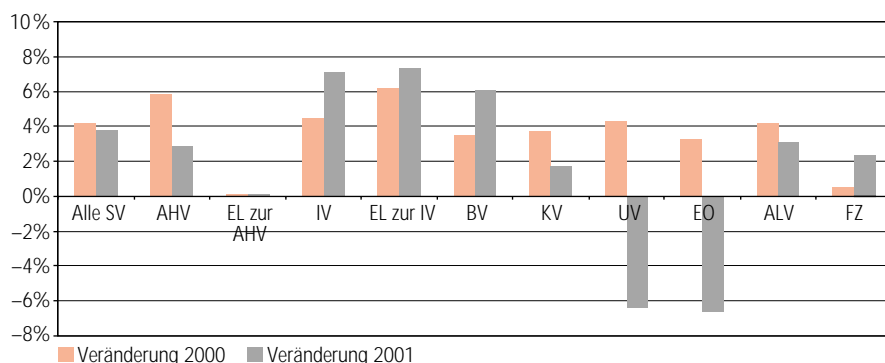
entsprechend wachen. Zum hohen Einnahmenwachstum beigetragen hat ausserdem der Beitragsanstieg in der IV (analog zur AHV und EO). Der Beitragsanstieg war der höchste seit 1991 (abgesehen von 1995, als der IV-Beitragsatz heraufgesetzt wurde). Hinter dieser erfreulichen Beitragsentwicklung steht natürlich das hohe Einkommenswachstum der privaten Haushalte im Jahr 2001.

Im Finanzhaushalt der Beruflichen Vorsorge hat das ausserordentliche Beitragswachstum (11,5%) den Rückgang der «Zinsen» bzw. des Kapitalertrags (-11,2%) frankenmässig mehr als kompensiert.

Die Ausgaben von AHV und IV standen 2001 turnusgemäss unter dem Einfluss der Rentenanpassungen (+2,5% durchschnittlich). Dabei war die Anpassung an die wirt-

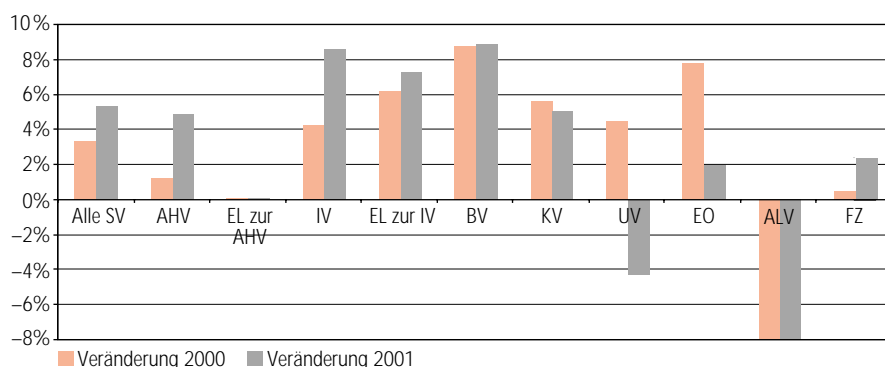
Einnahmenentwicklung 2000 und 2001 in Prozenten

6



Ausgabenentwicklung 2000 und 2001 in Prozenten

7



Gesamtrechnung der Sozialversicherungen 2001 und 2002, Veränderung in Mrd. Franken

8

	Einnahmen		Ausgaben	
	2001	2002, wo vorhanden	2001	2002, wo vorhanden
Alle SV	4,6	...	5,4	...
AHV	0,8	-0,7	1,4	0,0
EL zur AHV	0,0	0,1	0,0	0,1
IV	0,6	0,3	0,7	0,5
EL zur IV	0,1	0,1	0,1	0,1
BV	3,1	...	2,9	...
KV	0,2	...	0,7	...
UV	-0,4	...	-0,3	...
EO	-0,1	-0,2	0,0	0,0
ALV	0,2	0,1	-0,3	1,6
FZ	0,1	...	0,1	...

verlustes konnte durch den Einnahmenüberschuss im ordentlichen BV-Versicherungshaushalt aufgefangen werden.

Gemessen an der Produktion 2001 der Schweizer Volkswirtschaft (Bruttoinlandprodukt BIP von 414 Mrd. Fr., provisorisch) entspricht das gesamte Sozialversicherungskapital noch 122 % einer Jahresproduktion. Mit den finanziellen Reserven der Sozialversicherungen könnte man also mehr als die gesamte schweizerische Produktion des Jahres 2001 kaufen. Zur Veranschaulichung ein weiterer Vergleich: Mit diesen Reserven könnten die gesamten Sozialversicherungsausgaben des Jahres 2001 während vier Jahren und neun Monaten finanziert werden.

Das Finanzkapital der Sozialversicherungen muss mittelfristig noch deutlich ansteigen. In der dafür massgebenden Beruflichen Vorsor-

ge sind erst 19 von insgesamt 40 Jahren der Aufbauphase abgelaufen. In einer deckungsfinanzierten Versicherung sind vorübergehende Kapitalverluste zu erwarten. Spätere Boomphasen können die Verluste der letzten Jahre kompensieren.

6. Was sind die aktuellsten Entwicklungen und wie entwickeln sich die Sozialversicherungsfinanzen längerfristig?

Für 2002 zeigen die bereits vorliegenden Daten der zentral verwalteten Sozialversicherungen, dass sich das Einnahmenwachstum voraussichtlich wieder abschwächt, die Ausgaben jedoch stabil bleiben – mit Ausnahme der ALV, in der die verschlechterte Konjunktur einen starken Anstieg der Sozialleistungen auslöst (Abbildung 8).

Die langfristige Entwicklung der Gesamtrechnung zeigt seit 1993 eine deutliche Tendenz zu schwächeren Zuwachsraten (Abbildungen 1 und 2). Diese Tendenz hat 1999 ein vorübergehendes Minimum erreicht. 2000 und 2001 sind Einnahmen und Ausgaben aller Sozialversicherungen wieder stärker gestiegen.

Salome Schüpbach, lic. rer. pol., Stefan Müller, Dr. rer. pol., und Agnes Nienhaus, lic. phil. hist., arbeiten im Bereich Statistik 2 des Kompetenzzentrums Grundlagen im BSV; E-Mail: salome.schuepbach@bsv.admin.ch, stefan.mueller@bsv.admin.ch, agnes.nienhaus@bsv.admin.ch.

Wo finde ich die SVS 2003?

Die Papierversion der Schweizerischen Sozialversicherungsstatistik ist ab September erhältlich bei:

BBL, Vertrieb Publikationen, 3003 Bern; Telefax 031 325 50 58,

E-Mail verkauf.zivil@bbl.admin.ch. Bestellnummer 318.122.03d, Einzelexemplare gratis.

Die elektronische Variante der SVS findet sich im Internet unter www.bsv.admin.ch

AHI-Vorsorge

03.3135. Interpellation Germann, 20.3.03: Berufliche Vorsorge. Überwachung und Transparenz

Ständerat Germann (SVP, SH) hat folgende Interpellation eingebracht:

«Bei den Versicherten der beruflichen Vorsorge herrscht aufgrund der prekären Situation an den internationalen Finanzmärkten verständlicherweise grosse Verunsicherung. Die meisten Schweizer Pensionskassen haben nach den Einbrüchen an den Aktienmärkten mit erheblichen finanziellen Problemen zu kämpfen. Laut Bericht des EDI (November 2002) wiesen die Pensionskassen mit einer Bilanzsumme von 380 Mrd. Franken bereits per Ende 2001 eine Unterdeckung von 12,5 Mrd. Franken auf. Die grössten Kurseinbrüche gab es jedoch erst im Verlaufe des Jahres 2002 und Anfang 2003 zu beklagen. Darüber hinaus verharren die Zinsen weiterhin auf einem Niveau, das sowohl am Geldmarkt (0,3 %) als auch am Kapitalmarkt (Rendite 10-jährige Bundesobligationen: 2,18 %) deutlich unter dem seit 1. Januar 2003 gültigen BVG-Minimum von 3,25 % liegt. Eine rasche Klärung der Situation wird durch verschiedene Umstände erschwert. Ich ersuche den Bundesrat daher um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Was gedenkt er zu unternehmen, damit künftig rechtzeitig eine aktuelle Pensionskassenstatistik vorliegt, die sowohl Aufschluss gibt über das Ausmass als auch die Struktur von allfällig vorhandenen Unterdeckungen?

2. Die aktuell vorliegende Pensionskassenstatistik basiert auf dem Geschäftsjahr 2000. Warum ist es nicht möglich, jährlich eine Pensionskassenstatistik zu erstellen, zumal die Pensionskassen ihrerseits doch meldepflichtig sind?

3. Wie will er sicherstellen, dass in Zukunft ausreichend grosse

Schwankungsreserven vorhanden sind, bevor die BVG-Einrichtungen den Versicherten Beitragsrabatte bzw. Rentenverbesserungen gewähren?

4. Wie beurteilt er die finanzielle Situation (insbesondere Deckungsgrade)

a. bei Pensionskassen mit Leistungsprimat?

b. bei Pensionskassen mit Beitragsprimat?

Gibt es signifikante Unterschiede zwischen den beiden Systemen? Und, wenn ja, welcher Handlungsbedarf leitet sich daraus ab?

5. Wie beurteilt der Bundesrat die Praxis der Pensionskassen in Bezug auf freiwillige Rentenverbesserungen?

6. Kann mittel- und längerfristig die Erreichung der seinerzeit mit der Einführung des BVG-Obligatoriums definierten Zielsetzungen gewährleistet werden? Gibt es nach Ansicht des Bundesrates Handlungsbedarf?» (28 Mitunterzeichnende)

Antwort des Bundesrates vom
21.5.2003

«**1.** Der Bundesrat teilt die Meinung, dass künftig die zentralen finanziellen Daten der Pensionskassen jährlich zu erheben sind. Bis anhin wird die Pensionskassenstatistik vom Bundesamt für Statistik (BFS) alle zwei Jahre bei den Vorsorgeeinrichtungen erhoben und enthält neben Finanzdaten (Jahresrechnungen, Bilanzen, Deckungsgrad) auch Reglementsfragen und Fragen zur Grobstruktur der Versicherten und Rentner. Die Revision der Pensionskassenstatistik sieht hier eine vereinfachte jährliche Erhebung vor, die Finanzdaten in den Vordergrund rückt, während ausführliche Reglementsfragen aus Kostengründen nur noch alle fünf Jahre erhoben werden sollen. Eine Neurentnerstatistik sowie eine Versichertenstatistik über den ganzen Bereich der Alterssicherung ergänzen das Statistikprogramm des BFS.

2. Der Übergang zu einer jährlichen Pensionskassenstatistik ist für das Erhebungsjahr 2004 vorgesehen. Aufgrund der geltenden Fristen für die Jahresabschlüsse (die Rechnungen werden jeweils im Frühjahr des Folgejahres abgeschlossen; die Vorsorgeeinrichtungen müssen ihre von der Kontrollstelle geprüften Unterlagen in der Regel bis zum 30. Juni des Folgejahres den Aufsichtsbehörden einreichen, in einem Kanton bis zum 30. September) liegt das Gros der Daten erst Anfang des übernächsten Jahres vor, so dass mit provisorischen Ergebnissen im Frühjahr und mit definitiven Resultaten im Sommer des übernächsten Jahres gerechnet werden kann. Erschwert und verzögert wird die statistische Befragung, welche auf standardisierte Weise zu erfolgen hat, zudem dadurch, dass die Jahresabschlüsse der Pensionskassen nicht auf einem einheitlichen Kontenrahmen beruhen. Die laufende Betrachtung der finanziellen Lage der Pensionskassen benötigt deshalb zusätzliche Anstrengungen. Im Jahre 2003 führt das BSV wiederum eine Umfrage bei den Aufsichtsbehörden in Bezug auf Unterdeckung durch (die Ergebnisse zum Stichtag 31. Dezember 2002 werden damit im Dezember 2003 vorliegen) und wirkt, um noch rascher über Trendaussagen zu verfügen, erneut beim jährlichen Risiko-Check-up der AWP/Complementa mit. Um künftig (ab 2004) schneller Daten zur Verfügung zu haben, wird gegenwärtig ein Konzept für ein Monitoring erarbeitet, das auf der Basis einer Stichprobenerhebung regelmässig Kennzahlen der beruflichen Vorsorge liefern soll.

3. Das Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) ist ein Rahmengesetz, das lediglich Minimalvorschriften enthält. Die Pensionskassen sind im Rahmen der gesetzlichen Mindestvorschriften in der Ausgestaltung ihrer Leistungspläne frei. Sie sind jedoch verpflicht-

tet, ihre Finanzierung so zu regeln, dass die Leistungen bei Fälligkeit erbracht werden können. Jede Vorsorgeeinrichtung muss einen anerkannten unabhängigen Experten beiziehen, welchem nach Art. 53 BVG die Prüfung der Übereinstimmung der Finanzierung der Vorsorgeeinrichtung mit ihren Verpflichtungen obliegt. In diesem Rahmen ist vom Experten zu prüfen, ob die Voraussetzungen für Beitragsreduktionen oder Leistungsverbesserungen erfüllt sind. Der Bundesrat hat keine Anhaltspunkte dafür, dass diese Aufgabe von den Experten in ungenügender Weise wahrgenommen würde. Sollten paritätisches Organ oder Experte schuldhaft gegen ihre Pflichten verstossen, so unterstützen sie den Verantwortlichkeitsbestimmungen von Art. 52 BVG bzw. den Regressansprüchen des Sicherheitsfonds im Rahmen allfälliger Insolvenzleistungen gemäss Art. 56a BVG.

Das BSV hat in Bezug auf Beitragsreduktionen am 9. Oktober 2000 eine Richtlinie erlassen, welche solche Reduktionen an die Erfüllung von vier Bedingungen, die kumulativ erfüllt sein müssen, knüpft:

- Beitragsreduktionen/-befreiungen sind statutarisch/reglementarisch vorgesehen.
- Das oberste Organ der Vorsorgeeinrichtung hat eine Beitragsreduktion oder eine Beitragsbefreiung beschlossen.
- Die Vorsorgezwecke sind gesichert und erfüllt.
- Die Fortschreibung der Freizügigkeitsleistungen ist so vorzunehmen, wie wenn keine vorübergehende Beitragsreduktion oder -befreiung stattfinden würde.

Der Bundesrat hat am 29. Januar 2003 im Rahmen seines Massnahmenpaketes zur Sicherheit und Weiterentwicklung der beruflichen Vorsorge u.a. auch die Einsetzung einer Expertenkommission zur Verbesserung der Aufsicht in der beruflichen Vorsorge beschlossen. Diese Kommission hat den Auftrag, eine Ver-

besserung der Aufsicht in Bezug auf Finanzierungsrisiken und organisatorische Ausgestaltung zu prüfen und entsprechende Vorschläge zu unterbreiten.

4. Der Bundesrat beurteilt die finanzielle Situation der Vorsorgeeinrichtungen unabhängig vom gewählten Primat als ernst. Er weist aber noch einmal darauf hin, dass nach dem geltenden Recht die Vorsorgeeinrichtungen selber für ihre Finanzierung und die Behebung der Unterdeckung verantwortlich sind. Der Bundesrat will nicht in diese Verantwortungsregelung eingreifen. Er hält es aber für notwendig, die Rahmenbedingungen für die Behebung von Unterdeckungen zu verbessern. Er beabsichtigt daher, im Mai 2003:

- eine Verordnungsänderung zu verabschieden, welche auf der Grundlage der geltenden gesetzlichen Bestimmungen den Begriff der Unterdeckung einheitlich umschreibt und den Vorsorgeeinrichtungen einen angemessenen Zeitraum zur Wiederherstellung der vollen Deckung einräumt;
- eine Richtlinie zu verabschieden, welche eine einheitliche Aufsichtspraxis bei der Behebung von Unterdeckungen sicherstellen soll;
- ein Vernehmlassungsverfahren zu Gesetzesänderungen zu eröffnen, welche den Handlungsspielraum der Vorsorgeeinrichtungen bei der Behebung von Unterdeckungen erweitern sollen.

Ausserdem wird der Bundesrat 2003 den Mindestzinssatz in der beruflichen Vorsorge erneut überprüfen und an die tatsächlichen Anlagemöglichkeiten anpassen.

Der Bundesrat verfügt nicht über Angaben, welche signifikante Unterschiede in der Deckungssituation der beiden Primare erkennen lassen. Unabhängig vom gewählten Primat sind die Vorsorgeeinrichtungen verpflichtet, die volle Deckung innert angemessener Frist wieder herzustellen. Dabei bietet das Beitragsprimat aber in der Tat eine grössere

Flexibilität als das Leistungsprimat.

5. Der Bundesrat verfügt nicht über Anhaltspunkte, welche den Schluss nahe legen würden, dass Rentenverbesserungen leichtsinnig zugesprochen wurden. Ausschlaggebend für die jetzige Situation ist die tief greifende und lang dauernde Verschlechterung der Anlagemärkte. Wie oben erwähnt, gehört es zur Verantwortung des paritätischen Organs einer Vorsorgeeinrichtung, in Zusammenarbeit mit dem Experten die Übereinstimmung von Leistungsplan und Finanzierung zu überprüfen und gegebenenfalls die erforderlichen Massnahmen einzuleiten.

6. Die Leistungen des BVG sollen zusammen mit den Renten der AHV 60 % des versicherten Einkommens abdecken. Für das BVG alleine beläuft sich dieses Leistungsziel auf 36 % des versicherten Einkommens. Geht man davon aus, dass sich die Zinssituation langfristig in Einklang mit der Lohn- und der Preisentwicklung bewegen wird, so sollte die ursprüngliche Zielsetzung des BVG nicht gefährdet sein. Zwischen 1985 (Inkrafttreten des BVG) und 2000 übertrafen die Anlageergebnisse die Lohnentwicklungsraten, so dass wir uns auf einem Pfad befinden, der über der ursprünglichen Zielsetzung liegt. Es muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass sich – im Vergleich zur ursprünglichen Konzeption – auch andere, für das System wichtige Parameter verändert haben und gewisse Anpassungen nötig sind. Als Folge davon wird der Umwandlungssatz (die Formel zur Umrechnung des Alterskapitals in die Jahresrente) künftig alle zehn Jahre im Hinblick auf die Verlängerung der Lebenserwartung und die langfristige Zinsentwicklung angepasst werden müssen. Zur Sicherung des Leistungsziels muss überdies das Rentenalter nicht nur in der AHV, sondern auch in der beruflichen Vorsorge auf mittlere Sicht überprüft werden.»

Frage Stump, 16.6.03: Reduzierte AHV-Rente für Personen ohne Kinder?

Nationalrätin Doris Stump (SP, AG) stellte für die Fragestunde vom 16. Juni die folgenden Fragen:

«In der Diskussion um die langfristigen Sanierungsmassnahmen für die AHV wurde u.a. vorgeschlagen, die AHV-Rente für kinderlose Personen zu reduzieren. Bereits jetzt werden unverheiratete Personen höher besteuert als verheiratete Frauen, die ihr Leben lang zu so genannten Frauenlöhnen arbeiteten und/oder in ihrer (Herkunfts-) Familie Pflege- und Betreuungsleistungen erbrachten und (vorübergehend) auf eine Erwerbstätigkeit verzichteten, erhalten keine Maximalrente, da sie die erforderlichen Mindestbeiträge nicht erreicht haben.

- Wie hoch ist der Anteil der unverheirateten Frauen, die keine Maximalrente erhalten? Wie viele davon sind Mütter? Wie viele davon sind nicht BVG-versichert?
- Wie hoch ist der Anteil der verheirateten Frauen, die keine Maximalrente erhalten? Wie viele davon haben Kinder erzogen?
- Wie hoch ist der Anteil der unverheirateten Männer, die keine Maximalrente erhalten? Wie viele davon sind nicht BVG-versichert?
- Wie hoch ist der Anteil der verheirateten Männer, die keine Maximalrente erhalten? Wie viele davon sind Väter?»

Bundespräsident Couchepin antwortete mit der Nennung folgender Daten:

- 82 % der nicht verheirateten Frauen (Alleinstehende, Verwitwete oder Geschiedene im Rentenalter) erhalten keine Maximalrente. 60 % von ihnen haben Kinder aufgezogen.
- 75 % der nicht verheirateten Männer (Alleinstehende, Verwitwete und Geschiedene im Rentenalter) beziehen keine Maximalrente. 50 % von ihnen haben Kinder.
- Unter den Ehepaaren, die beide im Rentenalter stehen, erhalten

70 % zwei einfache Renten, deren Summe auf das 1,5-Fache der Maximalrente (3165 Fr.) gekürzt ist. 30 % beziehen demnach eine Rente unterhalb des Maximalbetrages; 88 % dieser Kategorie haben Kinder.

Die verfügbaren Daten geben keinen Aufschluss darüber, wer gleichzeitig Leistungen nach BVG bezieht. Soweit die trockenen Zahlen.

Nationalrätin Stump stellte hierauf die Anschlussfrage: «Halten Sie es für sinnvoll, eine Kürzung für Frauen und Männer ins Auge zu fassen, die keine Kinder haben, wenn schon so viele Personen nicht die Maximalrente erhalten?»

Bundespräsident Couchepin erwiderte Folgendes: «Man ist in der AHV bisher den umgekehrten Weg gegangen, indem den Frauen mit Kindern eine Gutschrift für die Erziehungsaufgabe zugesprochen wird, und dies halte ich für sinnvoll. Ich sehe keinen Grund dies zu ändern. Frauen mit Kindern sollen weiter begünstigt werden, anstatt Kinderlose zu bestrafen.»

Gesundheit

03.3076. Interpellation Dormond, 19. 3. 03: Kontrolle der Krankenkassen durch das BSV

Nationalrätin Dormond (SP, VD) hat folgende Interpellation eingereicht:

«Die Krankenversicherung ist ein heikler Bereich, der seit mehreren Jahren Anlass zu zahlreichen heftigen Diskussionen gibt. Die Beitragszahlungen werden für die Versicherten zunehmend zu einer finanziellen Belastung, insbesondere für Familien, Personen mit niedrigem Einkommen und die Mittelklasse. Der häufigste Vorwurf an die Krankenversicherer ist ihre mangelnde Transparenz. Als nämlich die Prämien am 1. Januar 2003 erneut stark erhöht wurden, weigerte sich die Mehrheit der Versicherer auf Anfra-

ge der Versicherten, die Zahlen zur Rechtfertigung dieser Prämien-erhöhung vorzulegen. Die einzige Antwort lautete, dass diese Zahlen nicht öffentlich seien.

In einem so heiklen Bereich wie der Krankenversicherung haben die vom Bund durchgeführten Kontrollen gemäss Art. 21 KVG (Aufsicht) eine erhebliche Bedeutung und können über das Vertrauen oder Misstrauen der Schweizer Bevölkerung entscheiden. Der Bund verfügt über zwei Kontrollmechanismen:

1. Die Versicherer müssen beim BSV ihre Jahresberichte und Jahresrechnungen per 31. Juli einreichen, damit die Beiträge für das folgende Jahr errechnet werden können. Dieses Verfahren, das auf Unterlagen beruht, die vom BSV erarbeitet worden sind, ist in der Öffentlichkeit bestens bekannt, weil es in den Medien alljährlich gross diskutiert wird.

2. Die Fachleute des BSV führen Inspektionen bei den Einrichtungen der Krankenversicherer durch. Diese Inspektionen sind äusserst wichtig und schaffen deutlich mehr Transparenz. Dabei werden die finanzielle Lage der Kassen, die Bedingungen für eine Aufnahme in die Grundversicherung und die Versicherungsleistungen (Aufteilung zwischen Grundversicherung und Zusatzversicherungen) untersucht. Die Ergebnisse dieser Inspektionen führen häufig zu Änderungen in der Praxis des Krankenversicherers oder sogar dazu, dass allen Versicherern allgemeine Weisungen zur korrekten Anwendung des Krankenversicherungsgesetzes (KVG) erteilt werden, wenn sie es falsch ausgelegt haben oder wenn es zwischen den Versicherten Ungleichbehandlungen gibt.

Die Qualität dieser Inspektionen ist bei den Versicherern unbestritten. Das Problem jedoch liegt in ihrer Häufigkeit. So habe ich im Zusammenhang mit meiner beruflichen Tätigkeit festgestellt, dass diese Inspektionen im Falle zweier Kassen mittlerer Grösse (250 000 bis

400 000 Versicherte) acht bzw. mehr als sieben Jahre auseinander lagen. Dieser Rhythmus reicht natürlich niemals, um die unerlässliche Transparenz zu gewährleisten, die von den Versicherten erwartet wird.

Deshalb bitte ich beim Bundesrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Ist er sich bewusst, wie wichtig für die Glaubwürdigkeit der Krankenversicherung diese Inspektionen des BSV bei den Verwaltungen der Krankenversicherer sind?

2. Kann er genaue Angaben machen, wie häufig diese Inspektionen durchgeführt werden?

3. Ist er nicht auch der Auffassung, dass diese Inspektionen zumindest jedes zweite Jahr durchgeführt werden müssten?

4. Was gedenkt er zur Verbesserung der Situation zu unternehmen?» (41 Mitunterzeichnende)

Antwort des Bundesrates vom
21.5.2003

«Das BSV prüft jährlich die von einer unabhängigen Revisionsstelle der einzelnen Krankenversicherer geprüfte, nach einem vom BSV für alle Krankenversicherer einheitlich festgelegten Kontenplan erstellte Jahresrechnung sowie die Statistiken. Aufgrund dieser Ergebnisse weist das BSV die Revisionsstellen gegebenenfalls an, spezielle weitere

Prüfungen (z. B. Sonderprüfung im Bereich der Kapitalanlagen) vorzunehmen. Diese Aufsichtstätigkeit wird durch materielle Kontrollen vor Ort (Audit) ergänzt.

1. Der Bundesrat ist sich der Wichtigkeit der materiellen Kontrollen vor Ort bewusst. Im Rahmen der Auditierung werden insbesondere die Bereiche Organisation und Unternehmensführung, Versicherungs- und Dienstleistungen sowie die Finanzlage geprüft.

2. Die einzelnen Krankenversicherer werden nicht in einem bestimmten Rhythmus, im Schnitt jedoch alle vier bis fünf Jahre auditiert. Relevant für die Bestimmung der zu auditierenden Krankenversicherer, den Umfang und die Häufigkeit der Kontrollen sind neben Struktur und Grösse des einzelnen Krankenversicherers insbesondere die sich aus den Ergebnissen der jährlichen Rechnungskontrolle und der Revisionsberichte sowie die sich aufgrund von Aufsichtsbeschwerden der Versicherten abzeichnende spezifische Kassenproblematik. So führt das BSV neben vollumfänglichen Audits auch kurzfristig themenspezifische Kontrollen vor Ort durch. In der Regel werden die versicherungsinternen Kontroll- und Führungsinstrumente, Prämienkonformität, das Spektrum der vergüteten Leistungen (Abgrenzung Grund-/Zusatzversi-

cherung, Einhaltung Pflichtleistungskatalog) und die Qualität der Dienstleistungen sowie die weitere Entwicklung der Jahresrechnung, der Betriebskosten sowie der Wertpapieranlagen geprüft. Je nach Ergebnis der durchgeführten Audits werden gegebenenfalls kurzfristig Nachkontrollen durchgeführt. Bis Ende 2003 werden die grössten Krankenversicherer, welche zusammen rund 80 % aller Versicherten umfassen, auditiert sein.

3./4. Die Auditierung vor Ort erfolgt seit 1999. Mit dem Inkrafttreten des KVG hat das BSV im Bereich der Aufsicht zusätzliche Aufgaben erhalten. So werden nicht nur wie unter dem alten Recht die Verwaltungskosten, sondern neu im Rahmen der Finanzaufsicht auch die Bilanz und die Erfolgsrechnung, die Zusammensetzung und die Entwicklung der Betriebskosten analysiert sowie anhand von Stichproben die Bewegung, die Entwicklung und die Rentabilität der Wertpapieranlagen überprüft. Vor dem Hintergrund des dargelegten Kontrollkonzeptes scheint dem Bundesrat eine systematische zweijährliche Auditierung sämtlicher Krankenversicherer weder sachlich geboten noch zweckmässig zu sein.»

Die Interpellantin erklärte sich am 20. Juni von der Antwort nur teilweise befriedigt.

Gesetzgebung: Vorlagen des Bundesrates, Stand 8. August 2003

Vorlage	Datum der Botschaft	Publ. im Bundesblatt	Erstrat		Zweitrat		Schlussabstimmung (Publ. im BBl)	In-Kraft-Treten/ Volksentscheid
			Kommission	Plenum	Kommission	Plenum		
11. AHV-Revision	2.2.00	BBl 2000, 1865		NR 9.5.01		SR 27./28.11.02		
– Differenzbereinigung			SGK-NR 24.1., 20.2., 12.3., 2.5., 4.7.03	NR 4.3.+6.5.03 Herbst 03	SGK-SR 5.3., 19.+21.5.03	SR 10.3.03 4.6.03, Herbst 03	Herbst 03 (geplant)	
1. BVG-Revision	1.3.00	BBl 2000, 2637		NR 16.4.02		SR 28.11.02		
– Differenzbereinigung			SGK-NR ...20.2., 28.3., 2.5., 3.7.03 Subkommission ...7.1., 6.2., 18.3.03	NR 6.5.03 11.6.03 Herbst 03	SGK-SR 19.+21.5., 17.6., 19.8.03	SR 4.6.03 Herbst 03	Herbst 03 (geplant)	
2. KGV-Teilrevision	18.9.00	BBl 2001, 741		SR 4.10., 29.11.01		NR 13.12.02 abgelehnt		
– 2. Lesung			SGK-SR 27.1., 10.+17.+ 24.2., 18.8.03	SR 13.+20.3.03 Herbst 03	SGK-NR 2.+8.5., 19.5.03	NR 17./18.6.03 Herbst 03	Herbst 03 (geplant)	
Gleiche Rechte für Behinderte (BehiG)	11.12.00	BBl 2001, 1715		SR 2.10.01 23.9.02 10.12.02		NR 18.6.02 25.11.02 11.12.02	13.12.02 (BBl 2002, 8152 und 8223)	25.6.03: In-Kraft-Treten BehiG 1.1.04
4. IV-Revision	28.2.01	BBl 2001, 3205		NR 13.12.01 2.10.02 2.12.02		SR 25./26.9.	4.10.02 Beitragstransfer EO-IV (BBl 2003, 6491)	1.2.03 (AS 2003, 256)
				NR 5.3., 12.3.03		SR 27./28.11.02, 10.3.03	21.3.03 (BBl 2003, 2745)	10.7.03: Referen- dumsfrist unbenutzt ablaufen
Steuerpaket 2001 (Familienbesteuerung)	28.2.01	BBl 2001, 2983		NR 26.9.01 2.12.02 8.5.03		SR 3.10.02 17.3.03 3.6.03	20.6.03 (BBl 2003, 4498)	Referendumsfrist 9.10.03
2. Zusatzabkommen mit Liechtenstein	17.10.01	BBl 2001, 6257	SGK-SR 22.1.02	SR 21.3.02	SKG-NR 10.4.02	NR 6.6.02		14.8.02 (AS 2002, 4106)
Neugestaltung des Finanzausgleichs	14.11.01	BBl 2002, 2291	Spez'kom. SR ...21.5., 28.5., 14.8., 5.9.02, 24.6., 20.8.03	SR 1./2.10.02	Spez'kom. NR 21.10., 21.11.02 13./14.+27./28.1., 27.2., 25.3.03	NR 13.+19.6.03		
BG gegen Schwarzarbeit	16.1.02	BBl 2002, 3605	WAK-NR ...28.10., 18.11.02, 31.3./1.4.03 Subkommission 8.5., 2.+23.6., 8.9.03					
BG über die Tabakbesteuerung	20.2.02	BBl 2002, 2723		NR 24./25.9.02 11.+18.3.03		SR 2.12.02 17.+20.3.03	21.3.03 (BBl 2003, 2854)	In-Kraft-Treten 1.8.03
Abkommen mit den Philippinen	13.11.02	BBl 2003, 89	SGK-SR 17.2.03	SR 10.3.03	SGK-NR 7.7.03			
BG über Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare	29.11.02	BBl 2003, 1288	RK-NR 23.6., 25.8.03					
Revision der EO	26.2.03	BBl 2003, 2923	SIK-SR 27.3.03 SGK-SR 7.4., 19.5.03	SR 12.6.03 Nicht- Eintreten	SGK-NR 3.7.03 SIK-NR 19.8.03			
KV: Bundesbeiträge für die Jahre 2004–2007	28.5.03	BBl 2003, 4349	SGK-NR 7.7.03		SGK-SR 18.8.03			

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

Agenda

Tagungen, Seminare, Lehrgänge

Datum	Veranstaltung	Ort	Auskünfte
27.8.03	SGGP-Tagung: The Future Patient Project (s. Hinweis in CHSS 3/2003)	Bern, Hotel Kreuz	SGGP Eigerstr. 80, Bern Tel. 031 952 66 55 www.sggp.ch
4.–8.9.03	34. Schweizerische Fachmesse Bauen und Modernisieren, mit Sonderschau «behinderten-gerechtes Bauen»	Zürich-Oerlikon, Messe Zürich	ZT Fachmessen AG 5413 Birmenstorf info@fachmessen.ch www.fachmessen.ch
9.9.03	Die 2. KVG-Revision und die Finanzierung der Gesundheitsleistungen (mit Teilnahme von BP Couchepin)	Luzern, Casino	Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis (IRP) Universität St.Gallen Tel. 071 224 24 24 www.irp.unisg.ch
11./12.9.03	4. Nationaler Spitex-Kongress (s. Hinweis in CHSS 3/2003)	Biel	Spitex-Verband Schweiz Andreas Keller Tel. 031 381 22 81 www.spitex.ch
17.9.03	1. Schweizerische Case-Management-Tagung (s. Hinweis in CHSS 3/2003)	Küsnacht ZH	Netzwerk CM, Pf. 1491 8700 Küsnacht ZH Tel. 043 277 91 91 www.netzwerk-cm.ch
18.9.03	Arbeitstagung «Arbeitsbedingungen und Gesundheit» (s. Hinweis)	Aarau, Kultur- und Kongresshaus	Nationale Gesundheitspolitik 3003 Bern www.nationalegesundheits.ch
24.–26.9.03	Intensivseminar «Knifflige Rechtsprobleme im Verfahren der Sozialversicherung»	Münchenwiler bei Murten, Schloss	IRP, Uni St.Gallen Tel. 071 224 24 24 www.irp.unisg.ch
7.10./14.10./21.10.03 (je 1 Tag)	Grundkurs Grundzüge der Sozialversicherungen und der beruflichen Vorsorge	Luzern VPS-Verlag	VPS-Verlag Luzern Tel. 041 317 07 07 daniel.schubert@vps.ch www.vps.ch/Schulung
16.–17.10.03	eHealthCare.ch 03, Kongress und Ausstellung	Zürich, Universität Zürich-Irchel	eHealthCare.ch, Sursee Tel. 041 925 76 89 info@eHealthCare.ch www.eHealthCare.ch
20.10.03	Ein-Stunden-Seminar «Die ALV aus Sicht der Leistungsabteilung» (s. Hinweis)	Zürich Hauptbahnhof, Restaurant Au Premier	Michael Keller, dipl. Sozialvers'experte, 5630 Muri AG keller@koordination.ch www.koordination.ch
23.10./30.10./6.11./13.11./20.11.03 (je 1 Tag)	Basiskurs Einführung in die berufliche Vorsorge	Luzern VPS-Verlag	VPS-Verlag Luzern Tel. 041 317 07 07 daniel.schubert@vps.ch www.vps.ch/Schulung
30./31.10.03	Kongress Schweiz. Gesellschaft für Gerontologie: Beweglich trotz Hindernissen	St.Gallen OLMA-Hallen	SGG; Bern, Ziegler-Spital Pia Graf-Vögeli Tel. 031 970 77 98 www.sgg-ssg.ch
11.11.03	Der Allgemeine Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) – erste Erfahrungen	Zürich	Weiterbildungsseminare HSG 9010 St.Gallen Tel. 071 224 25 70 www.wbs.unisg.ch
13.11.03	Fachkurs ATSG: Sozialversicherungsrecht: Lichtet der Allgemeine Teil das Dickicht?	Olten, Fachhochschule Solothurn/Nordwestschweiz	FHSO, Olten Tel. 0848 821 011 christina.corso@fhsso.ch www.fhsso.ch
4.12.03	Fachkurs Verfügungen (inkl. Coaching): Die Verfügung: Mehr als ein notwendiges Übel!	Olten, Fachhochschule Solothurn/Nordwestschweiz	FHSO, Olten Tel. 0848 821 011 christina.corso@fhsso.ch www.fhsso.ch

Arbeitstagung Nationale Gesundheitspolitik

In der Schweiz gibt es bis jetzt noch keine von den Kantonen und dem Bund gemeinsam getragene nationale Strategie zur Gesundheit am Arbeitsplatz.

Die 5. Arbeitstagung der Nationalen Gesundheitspolitik Schweiz «Arbeitsbedingungen und Gesundheit – Hin zu gemeinsam getragenen Strategien» am 18. September 2003 befasst sich nun mit dem Thema. Teilnehmende an der Tagung sind Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektionen, Vertreter/innen nationaler und internationaler Institutionen sowie von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen. Eingeführt wird die Diskussion durch Bundespräsident Pascal Couchepin.

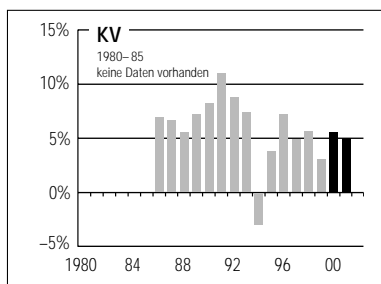
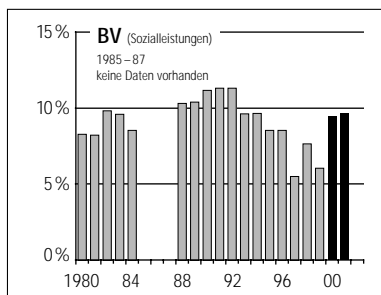
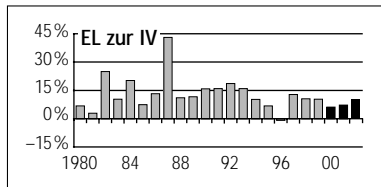
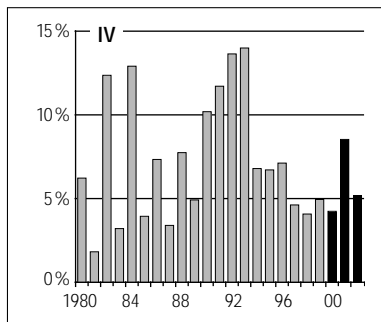
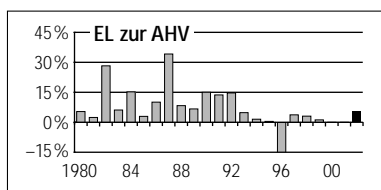
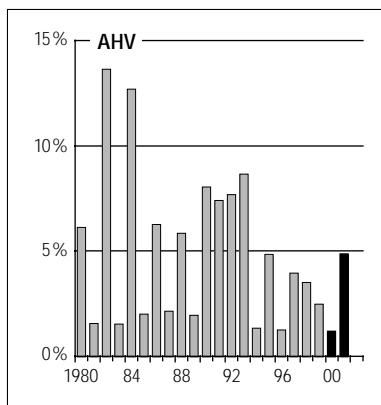
Kurzseminar über die ALV

Der Sozialversicherungsexperte Michael Keller präsentiert in einem Ein-Stunden-Seminar («auf dem Weg nach Hause») am 20. Oktober, 17 bis 18 Uhr, den Leistungsbereich der Arbeitslosenversicherung unter Einsatz digitaler Fotodatenbanken. Inhalt:

- Wichtigste Änderungen der ALV-Revision per 1.7.2003,
- Rahmenfristen/Beitragszeiten,
- ALV-Taggeldanspruch,
- Leistungen der ALV bei Unfall oder Krankheit,
- UVG-Deckung einer arbeitslosen Person,
- UVG-Deckung während eines Zwischenverdienstes: UVG-Taggeldberechnung,
- BVG-Deckung einer arbeitslosen Person: Praxisbeispiel,
- Koordination Krankentaggeld/ALV,
- ATSG: Leistungskoordination ALV,
- Förderung der interinstitutionellen Zusammenarbeit.

Online-Anmeldung unter www.koordination.ch. Kosten: 40 Fr. inkl. Unterlagen.

Veränderung der Ausgaben in % seit 1980



AHV		1980	1990	2000	2001	2002	Veränderung in % VR ¹
Einnahmen	Mio. Fr.	10 896	20 355	28 792	29 620	28 903	-2,4%
davon Beiträge Vers./AG		8 629	16 029	20 482	21 601	21 958	1,7%
davon Beiträge öff. Hand ²		1 931	3 666	7 417	7 750	7 717	-0,4%
Ausgaben		10 726	18 328	27 722	29 081	29 095	0,0%
davon Sozialleistungen		10 677	18 269	27 627	28 980	29 001	0,1%
Saldo		170	2 027	1 070	538	-191	-135,5%
AHV-Kapitalkonto		9 691	18 157	22 720	23 259	23 067	-0,8%
Bezüger einf. Renten	Personen	577 095	678 526	993 644	1 547 515 ³	1 547 930	0,0%
Bezüger Ehepaarrenten	Paare	226 454	273 431	261 155	-	-	-
Bezüger/innen Witwen/r-Renten		69 336	74 651	79 715	81 592	87 806	7,6%
Beitragszahler/innen AHV, IV, EO		3 254 000	3 773 000	3 906 000

EL zur AHV		1980	1990	2000	2001	2002	VR ¹
Ausgaben (= Einnahmen)	Mio. Fr.	343	1 124	1 441	1 442	1 525	5,7%
davon Beiträge Bund		177	260	318	317	343	8,0%
davon Beiträge Kantone		165	864	1 123	1 125	1 182	5,1%
Bezüger/innen	Personen, bis 1997 Fälle	96 106	120 684	140 842	140 043	143 398	2,4%

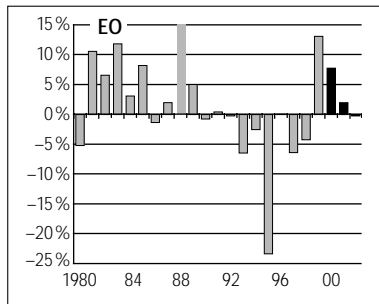
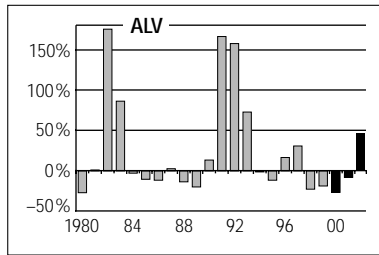
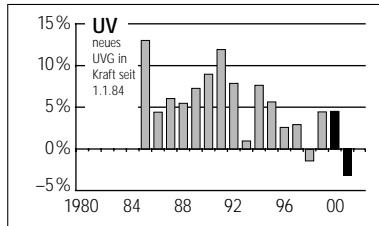
IV		1980	1990	2000	2001	2002	VR ¹
Einnahmen	Mio. Fr.	2 111	4 412	7 897	8 458	8 775	3,7%
davon Beiträge Vers./AG		1 035	2 307	3 437	3 624	3 682	1,6%
davon Beiträge öff. Hand		1 076	2 067	4 359	4 733	4 982	5,3%
Ausgaben		2 152	4 133	8 718	9 465	9 964	5,3%
davon Renten		1 374	2 376	5 126	5 601	5 991	7,0%
Saldo		- 40	278	- 820	-1 008	-1 189	18,1%
IV-Kapitalkonto		- 356	6	-2 306	-3 313	-4 503	35,9%
Bezüger einf. Renten	Personen	105 812	141 989	221 899	241 952	258 536	6,9%
Bezüger Paarrenten	Paare	8 755	11 170	6 815	-	-	-

EL zur IV		1980	1990	2000	2001	2002	VR ¹
Ausgaben (= Einnahmen)	Mio. Fr.	72	309	847	909	1 003	10,4%
davon Beiträge Bund		38	69	182	195	220	12,7%
davon Beiträge Kantone		34	241	665	714	783	9,8%
Bezüger/innen	Personen, bis 1997 Fälle	18 891	30 695	61 817	67 800	73 555	8,5%

BV / 2. Säule		Quelle: BFS/BSV	1980	1990	2000	2001	2002	VR ¹
Einnahmen	Mio. Fr.		13 231	33 740	50 511	53 600	...	6,1%
davon Beiträge AN			3 528	7 704	10 294	11 300	...	9,8%
davon Beiträge AG			6 146	13 156	15 548	17 400	...	11,9%
davon Kapitalertrag			3 557	10 977	16 552	14 700	...	-11,2%
Ausgaben			...	15 727	33 069	36 000	...	8,9%
davon Sozialleistungen			3 458	8 737	20 236	22 200	...	9,7%
Kapital			81 964	207 200	475 000	455 000	...	-4,2%
Rentenbezüger/innen	Bezüger		326 000	508 000	748 124	785 000	...	4,9%

KV		Obligatorische Krankenpflegeversicherung OKP	1980	1990	2000	2001	2002	VR ¹
Einnahmen	Mio. Fr.		...	8 630	13 898	14 138	...	1,7%
davon Prämien			...	6 954	13 442	13 997	...	4,1%
davon Prämienverbilligung			...	332	2 533	2 672	...	5,5%
Ausgaben			...	8 370	14 204	14 928	...	5,1%
davon Leistungen			...	8 204	15 478	16 386	...	5,9%
davon Kostenbeteiligung			...	-801	-2 288	-2 400	...	4,9%
Rechnungssaldo			...	260	-306	-790	...	158,1%
Reserven			...	-	2 832	2 102	...	-25,8%
Versichertenbestand per 31. 12.			6 206 832	6 874 241	7 268 111	7 321 287	...	0,7%

Veränderung der Ausgaben in % seit 1980



UV alle UV-Träger	1980	1990	2000	2001	2002	VR ¹
Einnahmen Mio. Fr.	...	4 210	6 645	6 218	...	-6,4%
davon Beiträge der Vers.	...	3 341	4 671	4 880	...	4,5%
Ausgaben	...	4 135	6 523	6 251	...	-4,2%
davon direkte Leistungen inkl. TZL	...	2 743	3 886	4 058	...	4,4%
Rechnungs-Saldo	...	75	122	-33	...	-127,0%
Deckungskapital	...	11 172	22 287	23 326	...	4,7%

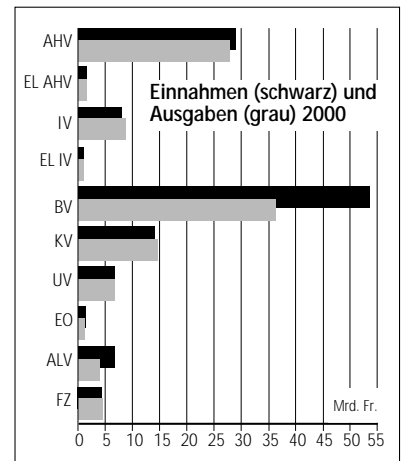
ALV Quelle: Seco	1980	1990	2000	2001	2002	VR ¹
Einnahmen Mio. Fr.	474	786	6 646	6 852	6 969	1,7%
davon Beiträge AN/AG	429	648	6 184	6 548	6 746	3,0%
davon Subventionen	-	-	225	202	169	-16,4%
Ausgaben	153	502	3 711	3 415	4 966	45,4%
Rechnungs-Saldo	320	284	2 935	3 437	2 004	-41,7%
Ausgleichsfonds	1 592	2 924	-3 157	279	2 283	717,1%
Bezüger/innen ⁴ Total	...	58 503	207 074	194 559	248 527	27,7%

EO	1980	1990	2000	2001	2002	VR ¹
Einnahmen Mio. Fr.	648	1 060	872	813	662	-18,6%
davon Beiträge	619	958	734	774	787	1,6%
Ausgaben	482	885	680	694	692	-0,3%
Rechnungs-Saldo	166	175	192	120	-30	-125,1%
Ausgleichsfonds	904	2 657	3 455	3 575	3 545	-0,8%

FZ	1980	1990	2000	2001	2002	VR ¹
Einnahmen geschätzt Mio. Fr.	...	3 115	4 331	4 433	...	2,4%
davon FZ Landw. (Bund)	69	112	139	135	...	-2,7%

Gesamtrechnung der Sozialversicherungen 2001

Sozialversicherungszweig	Einnahmen Mio. Fr.	Veränderung 2000/2001	Ausgaben Mio. Fr.	Veränderung 2000/2001	Saldo ⁵ Mio. Fr.	Reserve Mio. Fr.
AHV	29 620	2,9%	29 081	4,9%	538	23 259
EL zur AHV	1 442	0,1%	1 442	0,1%	-	-
IV	8 458	7,1%	9 465	8,6%	-1 008	-3 313
EL zur IV	909	7,3%	909	7,3%	-	-
BV ⁵ (Schätzung)	53 600	6,1%	36 000	8,9%	-20 000	455 000
KV	14 138	1,7%	14 928	5,1%	-790	2 103
UV	6 218	-6,4%	6 251	-4,2%	-33	23 326
EO	813	-6,7%	694	2,0%	120	3 575
ALV	6 852	3,1%	3 415	-8,0%	3 437	279
FZ (Schätzung)	4 433	2,4%	4 462	2,4%	-29	...
Konsolidiertes Total⁵	126 198	3,8%	106 363	5,4%	-17 765	504 228



Volkswirtschaftliche Kennzahlen

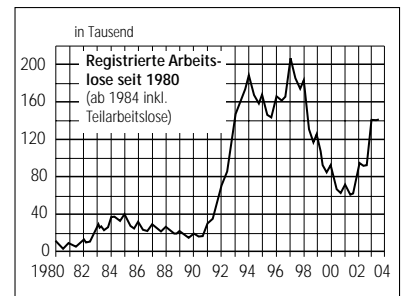
	1970	1980	1990	1999	2000	2001
Soziallastquote ⁶	13,5%	19,6%	21,4%	26,4%	26,0%	26,3%
Sozialleistungsquote ⁷	8,5%	13,2%	14,1%	20,6%	20,1%	20,8%

Arbeitslose

	Ø 2000	Ø 2001	Ø 2002	Mai 03	Juni 03	Juli 03
Ganz- und Teilarbeitslose	71 987	67 197	100 504	140 609	140 485	141 699

Demografie

	2000	2002 ⁹	2010	2020	2030	2040
Jugendquotient ⁸	38,5%	37,4%	34,3%	32,4%	36,1%	37,5%
Altersquotient ⁸	28,1%	27,2%	29,5%	34,5%	42,5%	45,3%



1 Veränderungsrate zwischen den beiden letzten verfügbaren Jahren.
 2 Inkl. MWST (seit 1999) und Spielbankenabgabe (seit 2000).
 3 10. AHV-Revision: Überführung Paarrenten in einfache Renten.
 4 Daten zur Arbeitslosigkeit finden Sie weiter unten.
 5 Saldo BV = Zunahme der Reserven.
 6 Verhältnis Sozialversicherungseinnahmen zum Bruttoinlandprodukt in %.
 7 Verhältnis Sozialversicherungsleistungen zum Bruttoinlandprodukt in %.

8 Jugendquotient: Jugendliche (0–19-Jährige) im Verhältnis zu den Aktiven.
 Altersquotient: Rentner/innen im Verhältnis zu den Aktiven.
 Aktive: 20-Jährige bis Erreichen Rentenalter (M 65 / F 63, 64).
 9 Strukturbruch, da seit 2001 Rentenalter 63 für Frauen gilt.

Quelle: Schweiz. Sozialversicherungsstatistik 2002 des BSV; Seco, BFS.
 Auskunft: salome.schuepbach@bsv.admin.ch

Literatur

AHI-Vorsorge

Mounioudis Helen: **Die Organisation ausgewählter Sozialversicherungszeige und die rechtliche Stellung der Sozialversicherungsträger. Unter besonderer Berücksichtigung der AHV und IV.** Schriften zum Sozialversicherungsrecht 10. Schulthess Juristische Medien AG, Zürich (www.schulthess.com). 2003. 198 Seiten. Fr. 64.–. ISBN 3-7255-4571-5. Diese Dissertation stellt die Träger der Sozialversicherungen im Allgemeinen sowie die Organisation und die rechtliche Stellung der Träger in den Bereichen AHV, IV, EL, EO, UV, MV und FZO im Besonderen systematisch dar. Im ersten Teil wird zudem im Rahmen einer Einführung in die Staatsform des Bundesstaates aufgezeigt, wie sich der staatsrechtliche Aufbau auf die Ausgestaltung der Sozialversicherungen auswirkt, und in Teil 2 werden die Träger der öffentlichen Verwaltung im Allgemeinen dargestellt. Der abschliessende Teil 5 fasst die rechtliche Stellung einer kantonalen Ausgleichskasse und einer IV-Stelle in Kurzthesen zusammen.

Neu: **Gesetzestextausgaben zur 1. Säule (AHV, IV, EL).** Ausgabe 2003 mit ATSG und ATSV. AHV Fr. 25.–, IV Fr. 20.–, EL Fr. 15.–. Bestellung im Internet unter www.ahv.ch, Gesetze und Leitfaden. Die für die AHV, IV und Ergänzungsleistungen (EL) getrennt erscheinenden Textausgaben enthalten jeweils ein ausführliches Inhalts- und Abkürzungsverzeichnis, eine Liste mit der Entwicklung der Gesetzgebung, einen Auszug aus der Bundesverfassung, das Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) samt Verordnung, den Haupterlass des jeweiligen Versicherungsbereiches (z.B. AHVG) mit den zugehörigen Verordnungen, nützliche

Anhänge sowie ein ausführliches Sachregister. Bei den einzelnen Bestimmungen finden sich Hinweise auf die letzten Revisionen sowie zahlreiche Querverweise, mit welchen die verschiedenen Erlasse gegenseitig erschlossen werden; neu wird z.B. in den Verordnungen auf die jeweilige Grundlage im Bundesgesetz verwiesen. Die Textausgaben sind perfekte Hilfsmittel für alle, die mit der 1. Säule zu tun haben, nicht nur bei den AHV-Ausgleichskassen und IV-Stellen, sondern beispielsweise auch bei sozialen Institutionen und Personalabteilungen und ganz allgemein in der Ausbildung. Ein regelmässiges Update ist vorgesehen und kann auf der Website www.ahv-iv.info abgerufen werden.

Leitfaden AHV/IV/EO/EL 2003. Vollständig überarbeitet. Neu im Format A4 (Ordner mit Einlageblättern). Fr. 60.–. Bestellung im Internet unter www.ahv.ch, Gesetze und Leitfaden.

Für alle Fragen rund um die Sozialwerke: Der vollständig überarbeitete Leitfaden gibt einen einzigartigen, aktuellen Überblick über die AHV, IV, EO und EL. Er eignet sich als Grundlage für die Ausbildung, als Anleitung oder als Nachschlagewerk nicht nur für Ausgleichskassen und IV-Stellen, sondern auch für soziale Institutionen und Personalabteilungen. Der praktische Ordner mit Einlageblättern lässt sich jederzeit mit Nachlieferungen schnell und einfach aktualisieren und ergänzen.

Gusti Planzer, Marcel Nussbaum: **Pflegefamilien und ihre beitragsrechtliche Stellung bei der AHV.** Diplomarbeit, Institut für Regionalökonomie, Luzern, 2002. AHV- und steuerrechtlich werden Pflegefamilien in den Kantonen ganz unterschiedlich behandelt. Zur Beseitigung dieser Rechtsungleichheit und -unsicherheit fordern die Autoren eine bundesweit einheitliche Rege-

lung. Zudem schlagen sie vor, Pflegefamilien von der AHV-Beitragspflicht auf Pflegegeldern zu befreien.

Gesundheit

François Höpflinger, Valérie Hugentobler: **Pflegebedürftigkeit in der Schweiz. Prognosen und Szenarien für das 21. Jahrhundert.** Verlag Hans Huber, Bern. 2003. 88 Seiten. Fr. 39.80. ISBN 3-456-84011-X. Mit dieser Studie, die im Auftrag des Schweizerischen Gesundheitsobservatoriums erstellt wurde, wird nachgewiesen, dass die Zahl der pflegebedürftigen Menschen in den kommenden Jahren weniger stark wachsen wird als bisher befürchtet. Der Grund: die behinderungsfreien Jahre nehmen stärker zu als die gesamte Lebenserwartung. Fortschritte in Medizin und Prävention entschärfen das Problem.

Soziale Ungleichheit und Gesundheit in der Schweiz. Eine Spezialauswertung der Gesundheitsbefragung 1997. 113 Seiten. BFS 213-9707. Fr. 16.–. Statistik der Schweiz 14, Gesundheit. Bundesamt für Statistik, Neuenburg. 2002.

Internet

- Der vom Bundesrat in Auftrag gegebene Bericht «Vorteile einer Einheitskasse» kann auf der BSV-Homepage www.bsv.admin.ch unter Aktuell/Neuerungen, 28.5.2003, eingesehen werden.
- Auch der Bericht «Leistungsexporte. Finanzielle Sicherung von AHV/IV» ist auf der gleichen BSV-Site unter dem gleichen Datum zugänglich.
- www.bger.ch/ge/jurisdiction-recht: Das Bundesgericht hat die Möglichkeiten zur Volltextsuche von BG-Entscheiden in der Amtlichen Sammlung erweitert und verbessert. Insbesondere können die in die Suchmaske eingegebenen Begriffe auch ins Französische und Italienische übertragen werden.
- www.copiur.admin.ch: Das Bundesamt für Justiz führt unter dieser Adresse ein Verzeichnis der elektronischen Rechtsdaten von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie der EU. Die Erlasse werden durch Links erschlossen.