

Schwerpunkt

Soziale Fragen aus ökonomischer Sicht

Invalidenversicherung

Disability Management in Unternehmen

Vorsorge

Ergänzungsleistungen 2007

Soziale Sicherheit

CHSS

4/2008



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV

Inhaltsverzeichnis Soziale Sicherheit CHSS 4/2008

Editorial	193
Chronik Juni/Juli 2008	194
Rundschau	196

Schwerpunkt

Soziale Fragen aus ökonomischer Sicht

Wenn ÖkonomInnen in der Sozialpolitik mitreden	197
Vom Nutzen wirtschaftlicher Überlegungen in der Sozialpolitik (O. Brunner-Patthey, BSV)	198
Das Verursacherprinzip in der Sozialpolitik: Perspektive und Anwendung (I. Wallimann, University of North Texas, E. Piñeiro, Fachhochschule Nordwestschweiz)	201
Sinn und Unsinn des Zwangssparens (M. Büttler, M. Engler, Universität St.Gallen)	207
Möglichkeiten und Grenzen der Subjektfinanzierung mit Betreuungsgutscheinen (R. Zurfluh, BSV)	212
Partizipationseinkommen: ein wirkungsvolles Instrument im Kampf gegen die Armut? (T. Müller, Universität Genf)	218
Nettosozialleistungen: Ein Untersuchungsansatz mit bedeutenden Folgen (St. Müller, S. Schüpbach, BSV)	223

Invalidenversicherung

Disability Management – ein neuer Handlungsansatz in Unternehmen in der Schweiz (Th. Geisen, A. Lichtenauer, Ch. Roulin, G. Schielke, Fachhochschule Nordwestschweiz)	228
---	-----

Vorsorge

Abgeschwächtes Wachstum bei den Ergänzungsleistungen zur IV (U. Portmann, BSV)	233
--	-----

International

Ozeanien: eine andere Welt der Sozialversicherungen (L. E. Tauxe, BSV)	236
--	-----

Gesundheitswesen

Statistik der Kosten und Leistungen (Y. Eggli, Universität Lausanne, M. Chikhi, T. Bandi, H. Känzig, BAG, F. Weissbaum, VBS)	239
--	-----

Familien, Generationen und Gesellschaft

Familien – Erziehung – Bildung (J. Krummenacher, EKFF)	243
--	-----

Parlament

Parlamentarische Vorstösse	246
Gesetzgebung: Vorlagen des Bundesrates	248

Daten und Fakten

Agenda (Tagungen, Seminare, Lehrgänge)	249
Sozialversicherungsstatistik	250
Literatur	252

Besuchen Sie uns unter www.bsv.admin.ch



Soziale Fragen sind auch ökonomische Fragen



Sabina Littmann-Wernli
Leiterin Bereich Forschung und
Evaluation BSV

Die Betrachtung und Diskussion sozialer Fragen aus ökonomischer Sicht hat eine lange Tradition: Mass und Ausgestaltung von Solidaritäten, die Definition sozialer Gerechtigkeit und die Einigung auf Umverteilungsziele sind zwar zunächst politische Aufgaben. Die ökonomische Perspektive bietet jedoch spezifische Methoden und Argumentarien, die in politischen Aushandlungsprozessen über soziale Fragen Lösungsansätze liefern und beurteilen können. Dabei kann auf der Ebene einzelner Akteure angesetzt werden, indem deren Verhalten durch die Analyse von Handlungs- und Verhaltensanreizen unter Berücksichtigung der jeweiligen Rahmenbedingungen untersucht wird. Oder es wird auf der gesamtgesellschaftlichen Ebene die Summe der individuellen Entscheidungen analysiert, indem Kosten-Nutzen-Relationen sozialer Massnahmen dem Ziel wohlfahrtsoptimaler Lösungen gegenübergestellt werden.

Ökonomische Fragestellungen tragen somit zur Klärung bei, ob und warum «gut gemeinte» Gesetze oder historisch gewachsene institutionelle Rahmenbedingungen unerwartetes oder unerwünschtes Verhalten auslösen, und wie steigende oder neue Ansprüche bei begrenzten Mitteln effektiv und effizient bewältigt werden können. Die Analysen bieten Entscheidungsgrundlagen, ob die vorhandenen Mittel anders aufgeteilt werden sollten, oder ob bestimmte Risiken (wie z.B. Familiengründung, Weiterbildung oder Pflege von Angehörigen) im Lebenszyklus sozial besser, andere dagegen (wie z.B. Extremsport, Rauchen, Rasen oder Rauschtrinken) weniger gut abzusichern wären. Ökonomische Ansätze können also sowohl die Konzeption als auch die Umsetzung anreizkompatibler Massnahmen in der Sozialpolitik unterstützen. Über die theoretische Analyse hinaus können die abgeleiteten Hypothesen einer empirischen Überprüfung unterstellt werden. Auf der Basis empirisch überprüfter Erkenntnisse lassen sich Handlungsempfehlungen, die zu einer Verbesserung der sozialen Wohl-

fahrt beitragen, fundierter in den politischen Diskurs einbringen.

Der Bereich Forschung und Evaluation im BSV stellt mit dem Schwerpunktthema in dieser Ausgabe soziale Fragestellungen aus ökonomischer Sicht vor. Im Artikel von Isidor Wallimann und Esteban Piñeiro werden Erkenntnisse aus der Umweltökonomie auf die Sozialpolitik übertragen. Die Autoren überlegen, inwiefern eine vermehrte Anwendung des Verursacherprinzips auf die Sozialpolitik zur Entlastung der Allgemeinheit beitragen könnte. Auf individueller wie gesamtgesellschaftlicher Ebene analysieren Monika Bütler und Monika Engler die aktuellen Spar- und Konsumanreize der beruflichen Altersvorsorge und stellen die Frage, ob diese angesichts des Einkommensverlaufs im Lebenszyklus sozialpolitisch noch sinnvoll sind. Der Beitrag von Rahel Zurfluh beleuchtet am Beispiel der Betreuungsgutscheine die Frage, ob durch Subjektfinanzierung das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage auf dem Markt für familienergänzende Kinderbetreuung verbessert werden kann. Tobias Müller hinterfragt Massnahmen zur Bekämpfung der Armut, insbesondere das Partizipations-einkommen aus ökonomischer Perspektive. Salome Schüpbach und Stefan Müller stellen die Ergebnisse einer Machbarkeitsstudie zur Berechnung der Nettosozialleistungen vor. Diese weisen aus, welcher Anteil der ausbezahlten Sozialleistungen bei den Empfängerinnen und Empfängern dieser Leistungen unterm Strich übrig bleibt und sind ein wichtiger Indikator für die Effektivität und die Effizienz der Sozialpolitik.

Die Themen des ökonomischen Schwerpunkts sind breit gefächert, sie eint aber die ökonomische Perspektive und der Anspruch, neue, aber auch alte Herausforderungen in der Sozialpolitik kritisch zu hinterfragen und nicht nur alten Wein in neuen Schläuchen zu präsentieren. Nicht zuletzt bewegt sich die Sozialpolitik immer auf einer Gratwanderung zwischen Eigenverantwortung und umfassender staatlicher Vorsorge. Auf diesem Grat sind auch die anstehenden Herausforderungen, wie z.B. die langfristige bzw. nachhaltige Finanzierung der Sozialwerke, die Anpassungen an die demografische Entwicklung und die Beseitigung von Fehlanreizen, zu bewältigen. Ökonomische Analysen tragen zur Klärung der Problem- und Bedarfslagen und zur Beurteilung der Vor- und Nachteile alternativer Massnahmen bei. Sie sollen – auch in Zukunft – in loser Folge in der CHSS zur Diskussion gestellt werden.

Reform der Sozialversicherungsgesetzgebung – Stand nach der Sommersession 2008

Vgl. dazu den Basisartikel «Überblick über Anpassungen und laufende Reformen im Sozialversicherungsrecht», in: CHSS 6/2006, S.324 ff. sowie Chronik in CHSS, 2/2007, S.54, 3/2007, S.110, 5/2007, S.238, 6/2007, S.279, CHSS, 1/2008, S.2, 3/2008, S.134.

Volksinitiative zur Flexibilisierung der AHV

Die vom Schweiz. Gewerkschaftsbund lancierte Volksinitiative «Für ein flexibles Rentenalter» (06.107) verlangt für Personen mit einem Erwerbseinkommen unter 119340 Franken die Möglichkeit, ab dem 62. Altersjahr eine ungekürzte Altersrente beziehen zu können. Der Nationalrat hatte die Volksinitiative in der Frühlingssession wie bereits zuvor der Bundesrat abgelehnt. Mitte Mai 2008 befasste sich auch die SGK-S mit der Volksinitiative. Auch sie lehnt die Forderungen der Initianten mehrheitlich ab.

IV-Zusatzfinanzierung

Im Rahmen des Differenzbereinigungsverfahrens und in der notwendig gewordenen Einigungskonferenz schloss sich der Nationalrat in der Sommersession schliesslich auch bez. der Erhöhung der MwSt-Ansätze und der Einlage in den IV-Ausgleichsfonds dem Ständerat an. Damit wird nun der normale Mehrwertsteuersatz befristet (2010–2016) um 0,4 % auf 8 %, der reduzierte Satz um 0,1 % auf 2,5 % und der Hoteliersatz um 0,2 %-Punkte auf 3,8 % angehoben. Gleichzeitig wird ein eigener IV-Ausgleichsfonds geschaffen, der mit einer A-fonds-perdu-Einlage von 5 Mrd. Franken gespeisen wird. Im Hinblick auf eine 6.IV-Revision wurde der Bundesrat beauftragt, dem Parlament bis 2010 ausgabenseitig Sanierungsvorschläge zu unterbreiten.

Strukturreform in der 2. Säule

Am 16. April und 14. Mai 2008 hat die SGK-S die Vorlage im Detail be-

raten. In einem ersten Schritt hat sie sich kritisch gegenüber der vom Bundesrat vorgeschlagenen Erweiterung des Aufgabenkreises der Revisionsstellen von Vorsorgeeinrichtungen gezeigt. Insbesondere sollen Revisionsstellen nicht die Anlageentscheide einer Vorsorgeeinrichtung materiell überprüfen. Voraussichtlich wird sich der Ständerat in der Herbstsession mit der Vorlage befassen.

Krankenversicherung

Da die Vorlage zur Vertragsfreiheit noch nicht bereinigt werden konnte, hat das Parlament am 13. Juni 2008 beschlossen, den **Zulassungsstopp** für ambulant tätige Ärztinnen und Ärzte vorerst bis Ende 2009 zu verlängern.

Bei der **Pflegefinanzierung** einigten sich die Räte auf den Vorschlag der Einigungskonferenz, wonach die im Anschluss an einen Spitalaufenthalt anfallenden Pflegekosten noch während 14 Tagen – nach dem für Spitalaufenthaltskosten gültigen Schlüssel – vom zuständigen Krankenversicherer und vom Kanton getragen werden müssen.

Wegleitung zum Bundesgesetz über die Familienzulagen

Am 1. Januar 2009 wird das Bundesgesetz über die Familienzulagen (FamZG) in Kraft treten. Die CHSS hat sich in ihrer Ausgabe 2/2008 im «Schwerpunkt» mit diesem Thema befasst.

Im Hinblick auf den Vollzug des neuen Gesetzes war eine BSV-Kommission eingesetzt worden, in welcher die kantonalen AHV-Ausgleichskassen und die AHV-Verbandsausgleichskassen vertreten sind.

Nachdem die Kommission bereits an den Arbeiten zum Entwurf der Vollzugsverordnung beteiligt war, erfolgte in einem weiteren Schritt

auch die Erarbeitung der Wegleitung in enger Zusammenarbeit mit diesen Fachleuten aus dem Vollzug. Die Planung der Arbeiten stand unter dem prioritären Ziel, die Wegleitung möglichst frühzeitig den kantonalen Behörden und den Familienausgleichskassen zugänglich zu machen, um diesen die Vorbereitung des Inkrafttretens des FamZG zu erleichtern.

Die Wegleitung zum Bundesgesetz über die Familienzulagen (FamZWL) ist zu finden in der Rubrik «FamZ» unter www.sozialversicherungen.admin.ch/?lng=de

Es handelt sich um eine provisorische Fassung, Stand *Juli 2008*. Sollten Anfragen und Hinweise, beispielsweise von kantonalen Vollzugsstellen, aufzeigen, dass in einzelnen Punkten noch Ergänzungen nötig sind, werden diese hinsichtlich der definitiven Fassung per 1. Januar 2009 noch eingefügt werden.

Erste öffentlich-private Partnerschaft für nationales Kinderschutzprogramm

Der Bund geht beim Kinderschutz neue Wege und verstärkt seine Aktivitäten in Zusammenarbeit mit privaten Partnern über eine so genannte Public Private Partnership (PPP). Zu diesem Zweck hat das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) zusammen mit privaten Partnern den Verein «PPP-Programme National pour la Protection de l'Enfant» gegründet. Der neue Verein soll ab 2010 ein nationales Kinderschutzprogramm umsetzen, das die betroffenen öffentlichen und privaten Akteure einbezieht. Seine Aufgabe umfasst Bedürfnisabklärung, verstärkte Koordination zwischen den Akteuren, Koordination der Finanzierung und Projektevaluation. Der Verein muss auch zusätzliche finanzielle Mittel beschaffen, um den Fortbestand des Programms zu gewährleisten.

Berufliche Vorsorge: Verbesserung für atypische Arbeitnehmende

Der Bundesrat verbessert im Bereich der beruflichen Vorsorge die Situation von Arbeitnehmenden, die häufig die Stelle wechseln. Zu diesem Zweck hat er eine Verordnungsänderung beschlossen. Demnach werden Arbeitnehmende, die mehrere Arbeitseinsätze für denselben Arbeitgeber leisten, dem BVG unterstellt, wenn die Gesamtdauer der Einsätze drei Monate übersteigt. Diese Massnahme tritt auf den 1. Januar 2009 in Kraft.

Erfolgreiche Arbeitsvermittlung in der Invalidenversicherung

Eingliederung ist auch unter schwierigen Voraussetzungen möglich. Die Grundidee

der 5.IV-Revision, Eingliederung vor Rente, wird damit bestätigt. Eine Evaluation der Arbeitsvermittlung im Rahmen des Forschungsprogramms zur Invalidenversicherung (FoP-IV) zeigt auf, welche Faktoren massgeblich zu erfolgreicher Eingliederung führen und wo weiteres Entwicklungspotential liegt.

Neugestaltung des Jahresberichts zu den Sozialversicherungen

Der jährliche Bericht über die Sozialversicherungen gemäss Artikel 76 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversi-

cherungsrechts (ATSG) liegt in neuer Form vor und erschien erstmals bereits vor der Sommerpause. Er wurde vom Bundesrat am 25. Juni verabschiedet. Der Jahresbericht «Sozialversicherungen 2007» beinhaltet im Sinne einer Gesamtübersicht aktuelle Informationen zu den Sozialversicherungen, einen Überblick über die jüngsten politischen Diskussionen und die sich bietenden Perspektiven. Er gibt Auskunft über die neuesten Kennzahlen der einzelnen Sozialversicherungen und stellt auch Querbezüge zwischen den verschiedenen Sozialversicherungen dar. Grosses Gewicht wurde auf die grafische Überarbeitung und Leserfreundlichkeit gelegt.

Die Zeitschriften-Sammelbox für die CHSS

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

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

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

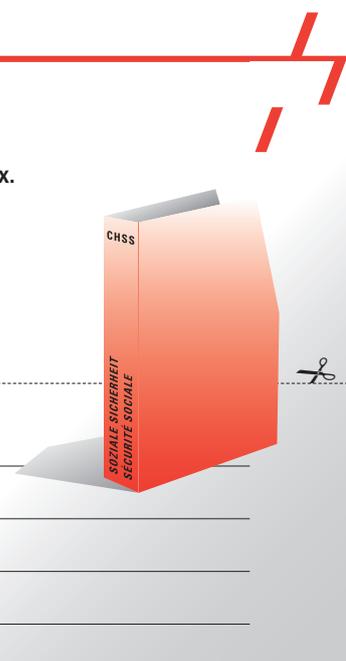
Bestelltalon

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

Name _____

Adresse _____

Datum/Unterschrift _____



Schweizer Premiere: Gesetzesentwurf zur Verdop- pelung des Kinderbetreu- ungsangebots im Kanton Neuenburg in die Vernehm- lassung geschickt

Der Regierungsrat stellte zu Beginn der Legislaturperiode verschiedene Mängel im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung fest, insbesondere die komplexe Finanzierung der Betreuungsstrukturen sowie die fehlenden Betreuungsplätze bei der vorschulischen und schulergänzenden Betreuung sowie in Tagesfamilien. Entsprechend seiner Legislaturplanung schickt der Regierungsrat nun einen Berichtsentwurf zur Unterstützung einer Gesetzesvorlage zur Kinderbetreuung (LAE) in die Vernehmlassung. Diese Reform der familienergänzenden Kinderbetreuung führt ein System mit Betreuungsgutschriften ein. Damit bezieht Neuenburg als erster Schweizer Kanton die Wirtschaft in die Finanzierung der Betreuungsstrukturen ein. Die Vernehmlassung der Partner läuft bis Ende August, und der Bericht des Regierungsrates wird dem Grossen Rat in der Novembersession 2008 vorgelegt. Das Gesetz soll per 1. Januar 2009 in Kraft treten.

Präventionsgesetz: Der Bundesrat eröffnet die Vernehmlassung

Der Bundesrat hat die Vernehmlassung zum Vorentwurf für das Bundesgesetz über Prävention und Gesundheitsförderung (Präventionsgesetz) und zum Erlass über das Schweizerische Institut für Prävention und Gesundheitsförderung eröffnet. Damit soll eine solide Basis für die zukünftige Ausgestaltung von Prävention und Gesundheitsförderung in der Schweiz gelegt werden.

Die Vernehmlassung dauert bis am 31. Oktober 2008.

Häusliche Gewalt: Beratung für Täterinnen und Täter – Ein Bericht des Bundes beleuchtet die Situation

Beratung und Anti-Gewalt-Programme für Personen, die in einer Paarbeziehung Gewalt ausüben, sind wichtige Massnahmen zur Bekämpfung häuslicher Gewalt. Erstmals liegt nun eine Bestandesaufnahme aller Institutionen in der Schweiz vor, die mit Tätern und Täterinnen häuslicher Gewalt arbeiten. Die von der Fachstelle gegen Gewalt des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG in Auftrag gegebene Studie informiert umfassend über das Angebot, beleuchtet aber auch die unsichere finanzielle Zukunft dieser wichtigen Unterstützungsarbeit.

Sozialhilfe 2007: Weniger Fälle, aber längere Unterstützungsdauer

Die Fallzahlen in der Sozialhilfe im Jahr 2007 sinken. Das ist die positive Nachricht. Trotz guter Konjunktur müssen die Städte aber mehr Menschen als zuvor während drei Jahren oder länger mit Sozialhilfe unterstützen. Dies zeigt der aktuellste Bericht der Städteinitiative Sozialpolitik. Eine schleichende Verlagerung von der restriktiver gewordenen Arbeitslosen- und Invalidenversicherung zur kommunal finanzierten Sozialhilfe gefährdet das Gleichgewicht innerhalb des Sozialen Sicherungssystems – zu Lasten der Städte. Die Städteinitiative Sozialpolitik fordert die gemeinsame Nutzung der Arbeitsintegrationsinstrumente von IV, ALV und Sozialhilfe.

Sie lehnt weitere Leistungskürzungen der ALV ab.

Erneut leichte Zunahme bei den Geburten

2007 wurde ein Anstieg der Geburten und Heiraten sowie des Durchschnittsalters der Frauen bei der Geburt verzeichnet. Seit 2001 steigt die Geburtenziffer regelmässig an und erreichte im Jahr 2007 1,46 Kinder pro Frau. Die Heiraten verzeichnen eine leichte Zunahme und die eingetragene Partnerschaft erfreut sich in erster Linie bei den männlichen Paaren an Beliebtheit. Im Ländervergleich hebt sich die Schweiz weiterhin durch ihren geringen Anteil von nicht ehelichen Geburten sowie die hohe Lebenserwartung sowohl bei den Männern als auch bei den Frauen ab. Soweit einige wichtige Ergebnisse der Statistik der natürlichen Bevölkerungsbewegung des Bundesamtes für Statistik (BFS) für das Jahr 2007.

Der Ärztemangel könnte bis 2030 die ambulante medizinische Versorgung in der Schweiz gefährden

Im Zuge der demografischen Alterung wird die Nachfrage nach ambulanten Arztkonsultationen in der Schweiz stark steigen. Gleichzeitig ist mit einem Rückgang der Ärztezahl zu rechnen. Aufgrund dieser gegensätzlichen Trends könnte es bis 2030 zu einer erheblichen Versorgungslücke kommen, wobei bis zu 30 Prozent der prognostizierten Konsultationen nicht mehr abgedeckt werden könnten. Dies geht aus Prognosen hervor, die im Auftrag des Schweizerischen Gesundheitsobservatoriums (Obsan) erstellt wurden. Die grössten Engpässe zeichnen sich bei den Hausärztinnen und -ärzten ab.

Wenn ÖkonomInnen in der Sozialpolitik mitreden



Foto: Christoph Wider

Was hat familienergänzende Kinderbetreuung mit Ökonomie zu tun? Im Beitrag zu den Betreuungsgutscheinen geht die Autorin der Frage nach, ob durch Subjektfinanzierung das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage verbessert werden kann. In einem anderen Artikel werden Überlegungen angestellt, inwiefern das Verursacherprinzip – bekannt aus der Umweltpolitik – in der Sozialpolitik angewendet werden kann. Oder das Partizipationseinkommen aus ökonomischer Sicht – eine Massnahme zur Bekämpfung der Armut? Wirtschaftliche Überlegungen in der Sozialpolitik sind angebracht, denn die finanziellen Mittel sind beschränkt. Die logische Konsequenz: SpezialistInnen für Fragen der Wirksamkeit und Effizienz – ÖkonomInnen also – sollen vermehrt beigezogen werden.

Vom Nutzen wirtschaftlicher Überlegungen in der Sozialpolitik

Trotz zunehmendem Bedarf sind die finanziellen Mittel im Bereich der Sozialpolitik beschränkt. Die politischen Entscheidungsträger stehen deshalb bei der Budgetzuteilung vor immer schwierigeren Entscheidungen. Diese Entwicklung dürfte dazu führen, dass vermehrt SpezialistInnen für Fragen der Wirksamkeit und Effizienz beigezogen werden, die ÖkonomInnen also. Vorliegender Schwerpunkt soll das Potenzial wirtschaftlicher Überlegungen bei der aktuellen Neugestaltung der Sozialpolitik aufzeigen.



Olivier Brunner-Patthey
Bundesamt für Sozialversicherungen

Die Beiträge zu diesem Schwerpunkt wurden nach subjektiven Kriterien ausgewählt. Statistisch gesehen sind sie also nicht repräsentativ für die unzähligen im Sozialbereich aktuellen ökonomischen Überlegungen. Ausserdem wurde die politische Akzeptanz der angeführten Vorschläge bewusst ausser Acht gelassen, damit das angestrebte Ziel – Überlegungen wirtschaftlicher Art in die Sozialpolitik einzubeziehen – erreicht werden kann.

Die Sozialpolitik unterliegt wichtigen Einschränkungen

Die Sozialpolitik muss sich aufgrund der Globalisierung, der modernen Lebensformen und der demografischen Alterung neuen Gegebenheiten anpassen. Neue soziale Bedürfnisse und das sinkende Verhältnis zwischen Erwerbstätigen und LeistungsbezügerInnen setzen die Sozialversicherungen unter erheblichen finanziellen Druck. Die Sozialleistungsquote (Anteil der gesamtwirtschaftlichen Produktion, den die EmpfängerInnen von Sozialversicherungsleistungen beanspruchen

könnten) ist zwischen 1988 und 2005 von 14,5 Prozent des Bruttoinlandprodukts (BIP) auf 22,1 Prozent angestiegen, Sozialhilfe noch nicht eingerechnet¹. Diese Entwicklung beunruhigt Parlament und Bevölkerung. Für die soziale Sicherheit sind prinzipiell laufend Anpassungen erforderlich. Im heutigen Kontext müssen diese Anpassungen jedoch gleichzeitig zur finanziellen Konsolidierung der Sozialwerke beitragen, Anreize für die Erwerbstätigkeit verstärken sowie die Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Wirtschaft erhalten. Es handelt sich somit um eine komplexe Aufgabe. Wie können wir uns mehr Sicherheit verschaffen, um in den nächsten Jahren die richtigen Prioritäten zu setzen sowie Kosten und Nutzen gerecht zu verteilen?

Wirtschaftsforschung im Namen der Sozialpolitik

Sozialreformen können nur dann erfolgreich sein, unabhängig von politischen Entscheiden, wenn die wirtschaftlichen Mechanismen und ihre Auswirkungen auf das Verhalten der wichtigsten betroffenen Akteure möglichst vollständig bekannt sind. Genau dies ist die Aufgabe der ÖkonomInnen: Sie erstellen Kosten-Nutzen-Rechnungen für die verschiedenen Massnahmen, die auf politischer Ebene zur Zielerreichung in Frage kommen, um so die effizienteste Massnahme oder Massnahmenform (hoher Ertragswert der eingesetzten Mittel) zu bestimmen. Weiter nehmen sie Wirtschaftsanalysen vor, die der Evaluation der Wirksamkeit (Übereinstimmung zwischen gesetztem und erreichtem Ziel), der Gesetzesänderungen und der auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene getroffenen Massnahmen der öffentlichen Verwaltung dienen. Ausserdem tragen sie durch «Monitoring» (laufende systematische Kontrolle bestimmter Indikatoren) zur Behandlung von Sozialfragen bei. Dabei geht es darum, Situationen aufzuzeigen, die aus wirtschaftlicher Sicht für den Einzelnen, das Sozialsystem oder die nationale Wirtschaft problematisch sind. Zudem sollen die bestmöglichen Indikatoren zur Erleichterung der politischen Entscheidungsfindung entwickelt werden.

Das heisst von den ÖkonomInnen wird erwartet, dass sie Empfehlungen oder zumindest Stossrichtungen vorgeben, anhand derer die politischen EntscheidungsträgerInnen im Laufe der Zeit neue Sozialprojekte reali-

¹ BSV (2008) Sozialversicherungen 2007, Jahresbericht gemäss Art.76 ATSG, S.9.

sieren können, welche die Effizienz und die Wirksamkeit des Systems verbessern und zum grösseren Wohlbefinden der Bevölkerung beitragen.

Die Beiträge des vorliegenden Schwerpunktes gehen in diese Richtung. Obwohl die Artikel inhaltlich sehr verschieden sind, haben sie eines gemeinsam: Sie beleuchten ein aktuelles sozialpolitisches Thema aus ökonomischer Sicht. Im Folgenden eine kurze Einleitung zu den verschiedenen Beiträgen.

Sozialpolitik anders denken

Im Bereich des Umweltschutzes kommt das Verursacherprinzip zur Anwendung, d.h. tendenziell werden die Kosten für die Prävention oder die Verminderung der entstandenen Belastung den möglichen Verursachern auferlegt. In ihrem Artikel schlagen Wallimann und Piñeiro vor, das Verursacherprinzip auf die Sozialpolitik auszudehnen. Dies käme einem bedeutenden Paradigmenwechsel gleich: In den Sozialversicherungen kommt nämlich der Grundsatz der kollektiven Verantwortung zur Anwendung. Weicht man von diesem grundlegenden Prinzip ab, um die Verantwortung auf den Einzelnen zu übertragen, werden dann nicht – anstelle der Personen oder Einrichtungen, die den Schaden verursacht haben – die Schadensbetroffenen bestraft? Die Autoren zeigen auf, dass der Ansatz einer Sozialpolitik nach Verursacherprinzip einer Gratwanderung gleichkommt. Zum einen ist es äusserst schwierig, genau zu bestimmen, welche Akteure das Problem verursachen und inwieweit sie für die daraus entstandenen Kosten verantwortlich sind. Die vom BSV veröffentlichte Studie zu den nicht zielkonformen Leistungen in der IV² verdeutlicht, dass sich der Zusammenhang zwischen Ursache und Wirkung nur schwer herstellen lässt und deshalb die Verantwortung einiger individueller und auch institutioneller Akteure, die zum Kostenanstieg im Sozialbereich beitragen, nicht nachgewiesen werden kann. Zum anderen ist es, unabhängig vom Anwendungsbereich, äusserst schwierig auf bestimmte Zielsetzungen abgestimmte Anreize zu schaffen. Wie Professor René Lévy sehr treffend schreibt, darf «die Einführung des Verursacherprinzips den Grundsatz der solidarischen Versicherung gegen soziale Risiken nicht gefährden. (...) Der Versuch, die Sozialpolitik menschlich gerechter und sozialwirtschaftlich wirksamer zu gestalten, lohnt sich indes allemal.»³

2 Ott, Walter et al. (2008) Nicht zielkonforme Leistungen in der Invalidenversicherung, Forschungsbericht 4/07, BSV, Bern.

3 Frei übersetzt aus: Le principe du pollueur payeur en politique sociale, Le Temps, 25. Januar 2008.

4 Dieser Ansatz unterscheidet sich von der bekannten Debatte über die Vor- und Nachteile des Kapitalisierungsverfahrens in der 2. Säule, die im Zusammenhang mit den makroökonomischen Auswirkungen des Sparüberschusses und dem Risiko des langfristigen Kapitalwertverlustes geführt wird (asset meltdown).

Verzerrungen aufzeigen und korrigieren

Im Bereich der Altersvorsorge konzentrieren sich die politischen Debatten und die meisten Forschungsarbeiten auf eine umfassende, eher rechnerische Prüfung der Abzugshöhe und des Leistungsbeitrages, die das finanzielle Gleichgewicht der Rentensysteme langfristig gewährleisten. Im Zentrum stehen dabei das Generationenverhältnis und insbesondere die Arbeitskosten und die Nachfrage der Unternehmen nach Arbeitskräften. Bis anhin wurde jedoch einer möglichen Verzerrung des Arbeitsangebotes, verursacht durch die Rentensysteme und die damit verbundenen Steuerbegünstigungen, kaum Beachtung geschenkt. Bütler und Engler schliessen diese Lücke mit ihren Arbeiten und zeigen mehrere negative Auswirkungen des Zwangssparens auf das Wirtschaftswachstum und das Wohlbefinden der Bevölkerung auf. Dabei stützen sie sich auf eine Analyse der individuellen Entscheide zur Arbeitsmarkteteiligung⁴. Dieser Ansatz ist insofern interessant, als die Problematik der beruflichen Vorsorge nicht vom Standpunkt des Generationenverhältnisses aus betrachtet wird, sondern die persönlichen Präferenzen während des gesamten Lebensverlaufs im Zentrum stehen. Die wirtschaftlichen Argumente gegen das Zwangssparen – die bei den mikroökonomischen Entscheiden greifen – sind rein theoretisch plausibel, und einige davon wurden empirisch belegt. WirtschaftswissenschaftlerInnen oder andere ExpertInnen müssen nun das Ausmass dieser Verzerrungen einschätzen und die makroökonomischen Auswirkungen berechnen, um ihren Einfluss auf die anstehenden politischen Entscheide in diesem Bereich gegebenenfalls zu verstärken.

Die Effizienz der verschiedenen Massnahmen vergleichen

Im Bereich der Familienpolitik kümmern sich Behörden auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene zunehmend um die Vereinbarkeit von Beruf und Familie für Eltern. Es geht allerdings nicht darum, das Arbeitsangebot von Müttern und Vätern um jeden Preis zu erhöhen. Vielmehr sollen Eltern, die erwerbstätig sein oder bleiben möchten, verschiedene Möglichkeiten geboten werden, sich frei für ein geeignetes Modell der Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu entscheiden. Dazu braucht es ein ausreichendes qualitatives Angebot an familienergänzenden Betreuungseinrichtungen, die in Bezug auf Öffnungszeiten und Standort auf die Bedürfnisse der Eltern abgestimmt und für alle Einkommensklassen finanzierbar sind. Die empirische Forschung hat gezeigt, dass eine Beteiligung der öffentlichen Hand an der Finanzierung der grundlegenden Infrastruktur im Kleinkinderbereich aus wirtschaftlicher Sicht absolut gerechtfertigt ist⁵. Die Schweiz interessiert sich hingegen erst seit kurzem

für Vergleichsanalysen, welche die verschiedenen Formen der staatlichen Finanzierung in diesem Bereich auf die wirtschaftliche Effizienz hin untersuchen. Es stellt sich die Frage, ob eher die Einrichtungen (Objekt) oder vielmehr die Eltern (Subjekt) subventioniert werden sollen. Zurfluh geht auf diese Situation ein und zeigt die wirtschaftlichen Mechanismen auf, die beim Vergleich dieser beiden typischen Subventionierungsarten in Betracht zu ziehen sind.

Zur Wirksamkeit der Sozialpolitik beitragen

Für die Armutsbekämpfung ist es äusserst wichtig, regelmässig zu evaluieren, ob die sozialpolitischen Massnahmen des Gesetzgebers in Form von Leistungen oder steuerrelevanten Instrumenten die erwartete Wirkung auch tatsächlich entfalten. Anderenfalls müssen neue wirksamere Instrumente entwickelt werden. Nachfolgende Feststellung von Müller in Bezug auf die heutige Situation ist eher düster: Bezüger und Bezügerinnen von einkommensabhängigen Sozialleistungen sind oft in einer «Armutsfalle» gefangen, denn sie unterliegen Grenzsteuersätzen, die bei einer Erhöhung des Arbeitseinkommens fast hundert Prozent erreichen. Das heisst, dass diese Personen nicht mehr verdienen, auch wenn sie ihr Arbeitspensum erhöhen. Das System, das sie aus der Armut führen soll, verleitet sie im Gegenteil dazu, in der Armutssituation zu verbleiben. Dem kann Abhilfe geschaffen werden, indem die geltenden Steuersätze angepasst werden. Müller geht sogar noch weiter und schlägt vor, die Überlegungen zu gewissen bereits seit einiger Zeit diskutierten Instrumenten zu aktualisieren. Ohne das geltende System komplett auf den Kopf zu stellen, könnte mit der Einführung gewisser auf bestimmte Bevölkerungsgruppen zugeschnittener Instrumente (z.B. universelle Kinderzulage, Partizipationseinkommen für erwerbstätige armutsbetroffene Personen) die Wirksamkeit der Armutsbekämpfung verstärkt werden. Dazu müssten zwar mehr Ressourcen für solche neue Formen der Armutsbekämpfung eingesetzt werden, die Verringerung der Einkommensunterschiede hätte aber wegen der verstärkten Arbeitsanreize keine negativen Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum.

Die sozialen Indikatoren modernisieren

Forscher und Entscheidungsträger aus dem Sozialbereich sind sich über den Mangel statistischer Angaben in der Schweiz, trotz gemeinsamer Bemühungen, solche Statistiken zu entwickeln, einig. Auch die vorhandenen Daten sollten bestimmte Voraussetzungen erfüllen: Sie müssen anhand konzeptionell ausreichend genauer Indikatoren dargestellt werden, um den Benutzern zweckmässige Angaben zu liefern, und gleichzeitig Interpretationsfehler auf ein Minimum reduzieren. Der Beitrag von Müller und Schüpbach, der diesen Schwerpunkt abschliesst, verdeutlicht die Problematik dieser Aufgabe. Die Autoren zeigen die zu lösenden Probleme im Zusammenhang mit dem angemessenen Umfang der Sozialleistungen konkret auf. Meist wird in diesem Bereich nur die Höhe der Sozialleistungen, die den LeistungsempfängerInnen ausbezahlt werden, betrachtet. Auf diese Weise kommt jedoch un-

genügend zum Ausdruck, wie wichtig die Bemühungen von Staat und Kantonen im Bereich der sozialen Sicherheit sind. Die Sozialausgaben spiegeln die Auswirkungen des Steuersystems nicht wider. Der Staat kann Steuererleichterungen wie Kinderabzüge einführen, um so die gesetzten Sozialziele ohne sichtbare Ausgaben zu erreichen. Er kann aber auch die Sozialleistungen besteuern, wodurch der Nettobetrag der Transfers generell unter den Bruttoausgaben zu liegen kommt. Betrachtet man nur die Bruttosozialausgaben werden wichtige Komponenten der heutigen Sozialpolitik, die sich – wie wir gesehen haben – bewusst oder unbewusst auf wichtige fiskalische Instrumente stützt, ausser Acht gelassen. Die Aufschlüsselung der Nettosozialleistungen nach Kantonen, Versicherer oder Risiken beispielsweise bietet neue Perspektiven bei den Analyse- und Vergleichsmöglichkeiten. Die Ergebnisse der Machbarkeitsstudie für eine Statistik der Nettosozialleistungen zeigen, dass noch einige konzeptuelle und technische Hürden gemeistert werden müssen, bevor dieser neue Indikator zur Verfügung gestellt werden kann.

Schlussfolgerung

Gemeinsames Ziel der verschiedenen Beiträge dieses Schwerpunktes ist es, aufzuzeigen, wie den ökonomischen Überlegungen bei der künftigen Ausgestaltung der Sozialpolitik mehr Gewicht verliehen werden kann, und zwar sowohl bei der Analyse der Anreizstrukturen, der ökonomischen Massnahmenevaluation als auch der Aktualisierung der Monitoringsysteme. Die Ökonomen haben also einen mehrfachen Auftrag, Sozialpolitik anders zu denken, Verzerrungen aufzuzeigen und zu korrigieren, die Effizienz der verschiedenen Massnahmen zu vergleichen, zur Wirksamkeit der Sozialpolitik beizutragen und die sozialen Indikatoren zu modernisieren. Diese Aufgaben werden in dem Mass weiter an Bedeutung gewinnen, indem die für die Sozialpolitik zur Verfügung gestellten staatlichen Ressourcen immer schwieriger zu mobilisieren sein werden. Heute müssen Interventionen im Bereich der Sozialpolitik zu ihrer Rechtfertigung mehr denn je den Beweis erbringen, dass die sozialen Einrichtungen und Massnahmen die Anforderungen an Wirksamkeit und Effizienz umfassend erfüllen und gleichzeitig den Grundsatz der sozialen Gerechtigkeit einhalten.

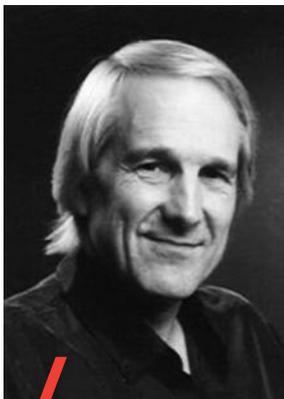
Olivier Brunner-Patthey, Ökonom, Bereich Forschung und Evaluation der Abteilung Mathematik, Analysen, Statistik (MAS), BSV.
E-Mail: olivier.brunner@bsv.admin.ch

5 Bauer, T., Kucera, K. (2000) Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten, Schlussbericht zuhanden des Sozialdepartementes der Stadt Zürich.

Das Verursacherprinzip in der Sozialpolitik: Perspektive und Anwendung

Die Sozialpolitik kann als kollektive Bemühung verstanden werden, politisch anerkannte soziale Probleme zu handhaben. Dabei bedient sie sich der Prävention (z.B. durch Gesetze, Bildung und Informationsvermittlung), der Kompensation bei entstandenem Schaden (z.B. durch Transfergelder und Dienstleistungen finanziert aus Sozialversicherungen oder Steuergeldern) und des Ausgleichs bei sozialer und ökonomischer Ungleichheit (z.B. durch steuerliche Ausgleiche und Beihilfen, Förderprogramme etc.). Sozialpolitische Bemühungen können auf allen Ebenen des politischen Systems angesiedelt sein und durch Bemühungen der Zivilgesellschaft ergänzt oder mit ihnen koordiniert werden.

meinen Einnahmen» bedürfen. Ob die sozialpolitische Anerkennung und ein entsprechender Konsens für Massnahmen entsteht, kann davon abhängen, ob Probleme überzeugend beschrieben und dokumentiert werden können, welche Bevölkerungsgruppen und -schichten davon direkt oder indirekt betroffen sind, welche Kräfte sich politisch mobilisieren lassen, wie viel eine Problemhandhabung kosten würde, und wen die Kosten relativ mehr oder weniger tangieren würden. Nicht wer die Probleme verursacht haben könnte, sondern wer bei der «Gemeinkostenfinanzierung» etwas mehr oder etwas weniger «allgemein» zur Kasse gebeten werden könnte, ist im Fokus. Zugegeben, wenn gewisse Einkommensgruppen sich z.B. bei der Steuer- und Versicherungsfinanzierung von Armen und Arbeitslosen resistent zeigen, geht oft die Haltung einher, für Arme und Arbeitslose und deren Selbstverschuldung nicht verantwortlich zu sein. Ein verstecktes, verursacherlogisches Denken – in diesem Beispiel als «blaming the victim» zu bezeichnen – kann sich mit der Gemeinkostenfinanzierung der Sozialpolitik vermengen, die ansonsten von der Haltung ausgeht, dass bei anerkannten Problemen «die Allgemeinheit» in Solidarität «ihren Beitrag» zu leisten hat.



Isidor Wallimann
University of North Texas



Esteban Piñeiro
Hochschule für Soziale Arbeit der
Fachhochschule Nordwestschweiz

Sozialpolitik nach Verursacherprinzip

Der Ansatz einer Sozialpolitik nach Verursacherprinzip (VP) ist dem oben genannten genau entgegengesetzt. Er fragt zuerst, welche Akteure an der Entstehung eines Problems beteiligt sind, wer dafür verantwortlich ist, und wer für die durch das Problem entstandene Belastung die Verantwortung (finanziell und anderweitig) trägt. Erst wenn eine solche Fragestellung und Analyse zu keinem befriedigenden Ergebnis führt, wird ein Problem mittels Gemeinkostenfinanzierung gehandhabt und «die Allgemeinheit» in die Verantwortung genommen. Natürlich gibt es auch Mischformen. Zum Beispiel bei Alkoholabhängigkeit muss in Betracht gezogen werden, dass unsere Gesellschaft eine Alkohol-«Trinkkultur» pflegt. Das relativiert die Verantwortung von Akteuren aus Produktion, Werbung und Vertrieb, die eine Risikosubstanz mit finanziellem Interesse herstellen und möglichst umsatzsteigernd in Umlauf bringen. Andererseits kann von «Rauchkultur» im Falle von Tabak(Nikotin)-Abhängigkeit heute kaum mehr die Rede sein, was Akteure aus Produktion, Werbung, und Vertrieb bedeutend stärker der Verantwortungspflicht

Sozialpolitik nach Gemeinlastprinzip

Die heutige Sozialpolitik ist weitgehend finanziert nach dem Gemeinkostenprinzip – durch allgemeine Einnahmen aus Steuern und Sozialversicherungsprämien. Gibt es soziale Probleme, wird für ihre Handhabung auf diese Einnahmen zurückgegriffen. Kaum von Bedeutung ist, auf welche Akteure die Probleme zurückzuführen sind. Von Bedeutung ist lediglich, ob ein Konsens gefunden werden kann, dass es Probleme gibt, und dass diese einer Intervention unter Beizug der «allge-

zuführt. Dass oben genannte Akteure in beiden Problemfeldern ihre finanziellen Interessen auch in der Sozialpolitik vertreten, wurde neulich wieder transparent bei der Gründung der «Allianz der Wirtschaft für eine massvolle Präventionspolitik» (NZZ 30.5.2008).

Das Verursacherprinzip und sein Umfeld: Umweltpolitik und Versicherungen

Bei Problemen nach VerursacherInnen zu fragen, ist nicht neu. Versicherungen mussten schon immer ein gewisses Interesse für das Verursacherprinzip aufbringen, auch die öffentliche SUVA. Leider ist die Geschichte über wie, wann und wo nach VerursacherInnen in und ausserhalb der Sozialpolitik gefragt wurde, nur ungenügend aufgearbeitet. Das sollte bald nachgeholt werden. Eindrücklich nach VerursacherInnen gefragt hat in den letzten 40 Jahren die Umweltbewegung. Daraus entstanden sind eine «Umweltpolitik», die Umweltwissenschaften und die dazu gehörende «Umweltforschung». Entstanden sind auch neue rechtliche, administrative, ökonomische und philosophisch-ethische Instrumente, mit denen viele Umweltprobleme verursacherlogisch gehandhabt werden können und vermehrt auch gehandhabt werden. Diese Erfahrung kann auch die Sozialpolitik einen Schritt voran bringen. Viele Instrumente der umweltpolitischen Problemhandhabung können nun – entsprechend angepasst – auch auf die Sozialpolitik übertragen werden. Die Umweltbewegung und -wissenschaft hat aufgehört nur festzustellen, dass Luft und Flüsse belastet oder gar verschmutzt sind. Inzwischen will man dort wissen, wer die problemverursachenden Akteure sind, und wie sie in die Verantwortung genommen werden können. Ähnlich die Politik: Auch sie will vermehrt VerursacherInnen in die *Verantwortung* nehmen. Auch sie gibt sich weniger schnell zufrieden mit einem Appell an die Allgemeinheit, bei Umweltbelastungen und -schäden «grosszügig» Mittel für die Problembereinigung zu sprechen, zumal solche Probleme nicht auf Naturereignisse, sondern auf menschliches Handeln zurückzuführen sind. Zeitgemäss ist es, auch in der Sozialpolitik ähnlich vorzugehen.

Das Verursacherprinzip und Verantwortung

Der Frage nach VerursacherInnen liegt die Verantwortungsethik (nicht die Gesinnungsethik) zugrunde. Akteure in Wirtschaft, Gesellschaft und der politischen Exekutive sollen an den Konsequenzen ihres Handelns gemessen werden. Führt ihr Handeln bei andern zu einem Schaden, sollen sie die Verantwortung dafür übernehmen oder ihr Handlungsspielraum eingeschränkt werden. Das entlastet die aktuell oder potentiell Scha-

densbetroffenen und/oder die Allgemeinheit. Schädliche externe Effekte werden internalisiert. Eine wahre sozial-ökologische Kostenrechnung auf Ebene der aktuellen oder potentiellen VerursacherInnen wird begünstigt und falsche Anreize des Handelns werden minimiert. Dass einige auf Kosten anderer Vorteile erlangen, soll verhindert werden. Ziel ist das sozial und ökologisch nachhaltige Dasein.

Das Verursacherprinzip und Forschung

Probleme werden oft von mehreren Akteuren verursacht und nicht alle tragen im selben Ausmass zu einem Problem bei. Auf einige entfällt mehr, auf andere weniger Verantwortung. Probleme müssen also möglichst in ihrer ganzen Komplexität erfasst und von der Verursachung her erklärt werden. In letzter Zeit haben die Umweltwissenschaften uns vermehrt aufgezeigt, wie Probleme komplex nach (Verursacher-)Ursache-Wirkung-Rückwirkung erklärt werden können, und wie darauf abstützend interveniert werden kann und Probleme gehandhabt werden können, falls der politische Wille dazu vorhanden ist. Dies wäre nun auch von den Sozialwissenschaften nachzuvollziehen, wenn ihre Forschung auf soziale Probleme fokussiert.

Im Vergleich zu den Umweltwissenschaften zeigt sich die Sozialproblemforschung im Hintertreffen, weil kaum nach VerursacherInnen gefragt wird, und die Sozialpolitik bei der Problemhandhabung selbstgenügsam auf das Gemeinlastprinzip abstellt. Warum nach VerursacherInnen fragen, wenn ohnehin «alle» zur Kasse gebeten werden können. Von der Sozialpolitik her wird also kaum erwartet, dass die Forschung Probleme umfassend genug (anstatt nur in kleinen Ausschnitten) und multifaktoriell nach Wirkung und Rückwirkung untersucht. Eine nach Merkmalen aufgeschlüsselte, beschreibende Forschung ist somit die Regel. Warum die Sozialwissenschaften sich damit begnügen, ist etwas seltsam, zumal «Wissenschaft» für sich in Anspruch nimmt, über Beschreibungen hinaus vertieft zu erklären.

Das Verursacherprinzip: Überlegungen zur Anwendung

Natürlich kann nicht davon ausgegangen werden, dass Probleme immer vollständig nach dem Verursacherprinzip erklärt werden können, auch wenn sich die Forschung darum bemüht. Einerseits können Akteure nicht immer mit genügender Sicherheit oder Wahrscheinlichkeit als VerursacherInnen bestimmt werden. Andererseits kann das Ausmass der Verantwortung nicht immer genau zugemessen werden, obwohl die verursachenden Akteure mit genügender Sicherheit be-

stimmt werden konnten. Hier führt die Verursacherforschung alleine nicht zum Ziel, auch wenn sie eine unabdingbare Grundlage zur Handhabung von Problemen bleibt. In Ergänzung muss dann durch Wertung die Verantwortung zugeschrieben werden.

Eine Sozialpolitik nach Verursacherprinzip fokussiert nicht selektiv nur auf einige, sondern auf alle VerursacherInnen. Angenommen, Akteure aus Produktion, Vertrieb, Werbung, Konsum und aus der politischen Exekutive sind beteiligt am Problem der Tabak(Nikotin)-Abhängigkeit, wäre es unangemessen, ungerecht, kontraproduktiv und unethisch, die Verantwortung vor allem den RaucherInnen zuzuschreiben. Unangemessen und ungerecht dann, wenn andere Verursacher nicht zur Übernahme von Verantwortung verpflichtet werden. Kontraproduktiv und unethisch dann, wenn Tabakgeschädigte für «ihre» schädlichen externen Effekte (Gesundheitskosten etc.) alleine aufkommen müssten. Durch die Belastung würden die meisten finanziell ruiniert, von Sozialhilfe abhängig und durch Stigmatisierung ausgegrenzt werden, was wiederum andere und die Allgemeinheit insgesamt belasten würde. Die Anwendung des Verursacherprinzips soll sozialetisch «vernünftig» sein. Um Schaden zu verhindern, soll nicht neuer Schaden zugefügt werden.

Das Verursacherprinzip kann verschiedentlich umgesetzt werden: über Verbote, die den Handlungsspielraum von Akteuren einschränken (Jugendschutzgesetze bei Alkohol und Tabak), über ökonomische Massnahmen (Steuern und Abgaben, Bonus-Malus-Systeme, Rationierung mit oder ohne Handel von Zertifikaten, etc.), über Ausgleichssysteme bei entstandenem Schaden (z.B. teilweise oder volle Wiedergutmachung), über Präventionsmassnahmen zu Lasten von oder als Verantwortung von Verursachern (Beeinflussung des Verhaltens durch Bildung, Informationsvermittlung, neue Werte und Normen). Viele Methoden der Anwendung wurden von der Umweltbewegung und den Umweltwissenschaften entwickelt. Einige sind bereits in der Umweltpolitik verankert. Davon kann nun auch die Sozialpolitik profitieren.

Beispiele der Anwendung

Exemplarisch soll die Umsetzung für zwei finanziell stark belastende Sozialpolitikbereiche skizziert werden. Primär gilt es, die einseitige Gemeinlastorientierung verursacherlogisch umzudenken, woraus sich Möglichkeiten zur Problemvorsorge entwickeln lassen. Die hier knapp gehaltenen Beispiele skizzieren Umsetzungspotentiale und Variationen einer Verursacherprinzips-Anwendung. Weitere und ausführlichere Betrachtungen und Darstellungen finden sich in den erwähnten Publikationen.

Das Verursacherprinzip im Alkoholbereich

Negative Externalitäten und Verantwortungszumessung

Problematischer Alkoholkonsum führt zu Verkehrsunfällen, Krankheiten, psychosozialen Problemen in Familien, im sozialen Umfeld und am Arbeitsplatz. Sozialkosten entstehen u.a. aus verminderter Erwerbsfähigkeit, Heilungskosten und Präventionskosten, aber auch aus Sachschäden infolge alkoholbedingter Unfälle oder Kriminalität. Auf *individueller Ebene* finden sich Ursachenfaktoren der physischen und psychischen Prädisposition, sozioökonomische und soziokulturelle Einflussfaktoren, die problematischen Alkoholkonsum begünstigen. In *struktureller Hinsicht* spielt die Bereitstellung von und der Zugang zu Alkohol eine zentrale Rolle, die Produktion und der Vertrieb eines riskanten Gutes und die Schaffung von entsprechenden alkoholpolitischen Rahmenbedingungen. Schliesslich wird auch der Trinkkultur einer Gesellschaft Ursachenbedeutung beigemessen, denn eine «trockene oder nasse Trinkkultur» prägt individuelle und kollektive Trinkmuster.

Ein Grossteil der durch problematischen Konsum generierten Kosten fallen im Rahmen der Krankenversicherung (KV), der Invalidenversicherung (IV), aber auch der Arbeitslosenversicherung (ALV) und Unfallversicherung (UV) an, insofern Alkoholkonsum zu entsprechenden Folgeschäden führt. Des Weiteren wird damit auch die öffentliche Hand belastet, etwa im Rahmen von Zuschüssen an die medizinische Grundversorgung oder die öffentliche Sicherheit (Polizei). Hier sollen nur die Sozialkosten infolge alkoholbedingter Vor- und Nachsorgedienstleistungen diskutiert werden, deren Finanzierung weitestgehend nach dem Gemeinlastprinzip gestaltet wird.

Welche massgeblichen VerursacherInnen lassen sich eruieren?

Als HauptverursacherInnen erscheinen erstens Alkoholkonsumierende mit schädlichen Konsummustern und zweitens die ProduzentInnen und Akteure im Vertrieb/Werbung, die riskante Güter/Alkoholwaren bereitstellen. Je mehr Alkohol leicht erhältlich ist, desto wahrscheinlicher sind die dadurch verursachten Probleme. Akteure im sozialen Umfeld von Problemtrinkenden, etwa Verwandte, FreundInnen oder Vereine, die einen schädlichen Konsum mitsozialisieren und -ritualisieren sind als *unklare VerursacherInnen* einzustufen. Einzelne Verursacherparteien lassen sich auch als Verursachergemeinschaft verstehen, weshalb auch von einem «Alkohol-Industrie-Komplex» von Akteuren gesprochen werden könnte, die sich gegenseitig austauschen, vernetzen und in ihren Interessen verstärken.

Mögliche verursacherlogische Steuerungsinstrumente

Bei den **Konsumierenden** ist beispielsweise im Rahmen der Sozialversicherungen (vor allem der Krankenversicherung)

- die *Anlastung der sozialen Zusatzkosten aus Restbelastungen* denkbar. Bisher unterscheidet die Krankenversicherung nicht zwischen Alkohol konsumierenden und abstinenten Versicherten oder zwischen Risikotrinkenden und Nicht-Risikotrinkenden. Das Verursacherprinzip würde eine verursachergerechte bzw. risikoabhängige Beitragsgestaltung favorisieren (z.B. ein «Bonus-Malus-Modell», etwa bei der Ausgestaltung der Jahres- oder Einzelfallfranchise sowie des Selbstbehalts).

Ausserhalb der Sozialversicherungen liesse sich das Verursacherprinzip beispielhaft wie folgt anwenden:

- *Anlastung der Vermeidungskosten und/oder der sozialen Zusatzkosten (als Verursachergemeinschaft)*. Eine fallbezogene Sozialkostenabgabe, wonach Konsumierende die durch sie verursachten Kosten für beanspruchte soziale und medizinische Dienstleistungen mittragen, ist zwar theoretisch denkbar, aus volkswirtschaftlicher und sozialetischer Sicht jedoch kontraindiziert. Denn dadurch würden die individuellen Existenzgrundlagen bedroht. Anders präsentiert sich die Durchsetzung des Verursacherprinzips bei der Gesamtheit der Konsumierenden als Quasi-Verursachergemeinschaft, welche das Kollektiv der Konsumierenden belastet. Die Folge wäre eine Verteuerung der alkoholischen Getränke zwecks Internalisierung der Sozialkosten. Neben der Entlastung der öffentlichen Hand und der Krankenversicherung hätte eine Verteuerung, Verknappung oder Rationierung von Alkohol nachweislich eine Präventivwirkung, die den problematischen Konsum in der Gesamtbevölkerung verringern dürfte. Schliesslich ist hierzu noch zu berücksichtigen, dass nicht ausschliesslich die Konsumierenden zur Verantwortung gezogen werden dürfen, denn damit würden sie gegenüber Produzenten/Vertrieb diskriminiert. Alle weiteren Verursacherparteien wären ebenfalls zu belangen.

Bei Produzenten und Akteuren im Vertrieb sind im Rahmen der Sozialversicherungen folgende Massnahmen denkbar:

- *Einführung einer risikoabhängigen Prämienbeteiligung im Rahmen der Krankenversicherung*. Es könnte eine Alkoholproduzenten- und Alkoholvertriebsversicherung (eine Art Haftpflichtversicherung) geschaffen werden, womit sich diese an der Finanzierung von alkoholbedingten Krankenversicherungsleistungen zu beteiligen hätten.
- *Anlastung der Vermeidungs-/Verminderungskosten*. Der Risikogrenzwert für Alkohol könnte anhand be-

stimmter Dienstleistungen des Gesundheits- oder Sozialbereichs bemessen werden. Die Anlastung der Vermeidungskosten an die Produzenten/Vertrieb liesse sich mittels einer Besteuerung der Produktion bzw. des Vertriebs von alkoholischen Getränken entsprechend der produzierten/vertriebenen Alkoholmenge realisieren. Bisher leisten Produktion und Vertrieb keinen verursacherspezifischen Beitrag an die Sozialversicherungen. Das Verursacherprinzip würde zu einer gerechteren Form der Kostenbelastung führen, denn Produktion und Vertrieb sind unverkennbar an der Problem- und Kostenverursachung beteiligt.

Ausserhalb der Sozialversicherungen lassen sich folgende Verursacherprinzips-Massnahmen skizzieren:

- *Erhebung von Sozialkostenabgaben/Steuern*. Entsprechend der benötigten Behandlungsmassnahmen im Gesundheits- und Sozialbereich wird generell eine Steuer bzw. Sozialkostenabgabe bei Produktion und Vertrieb von Alkohol erhoben.
- *Risiko gegen Entgelt*. Das zu entrichtende Entgelt bemisst sich nach einem politisch festgelegten Beitrag. Dieser liesse sich beispielsweise nach dem Wert der produzierten oder verteilten Alkoholmenge bemessen. Denkbar wäre auch, dass ein erstes Alkoholkontingent zu einem niedrigeren Entgelt erworben werden könnte.
- *Handel mit Alkoholproduktions-/Alkoholvertriebszertifikaten*. Hierbei würden handelbare Wertpapiere eingeführt. Der Besitzer der Zertifikate hätte das Recht, während einer bestimmten Periode eine definierte Menge Alkohol zu produzieren oder umzusetzen. Das Schadens- und Risikopotential würde von staatlicher Seite festgelegt. Es würde ein Handel mit «Verschmutzungsrechten» unter den Produzenten und Akteuren im Vertrieb organisiert. Produktions- und Vertriebszertifikate liessen sich auch entsprechend der Qualität oder Quantität des Alkohols einführen, so z.B. bei besonders riskanten Getränken (Einstiegsprodukte wie Alcopops).

Das Verursacherprinzip im Arbeitslosenbereich

Negative Externalitäten und Verantwortungszumessung

Die Verursachung von Arbeitslosigkeit lässt sich bereits als Folge von Chancenungleichheit bestimmen, etwa dann, wenn Jugendlichen der Zugang zu Lehrstellen verwehrt bleibt. Ein verursacherorientierter Zugriff fokussiert jedoch auf das pragmatischere Moment der Auflösung eines Arbeitsverhältnisses. Damit werden Ursache und VerursacherInnen greifbar und für eine Umsetzung des Verursacherprinzips handhabbar. Die Auflösung eines Arbeitsverhältnisses (ohne Anschluss-

arbeitsvertrag) lässt sich auf vielfältigste Ursachen zurückführen. Auf *individueller Ebene* sind etwa persönliche Unzufriedenheit oder Krisen der Arbeitnehmenden zu nennen, aber auch Profitziele von Arbeitgebenden, Burnout oder Mobbing am Arbeitsplatz. Auf *struktureller Ebene* wirkt sich der sozioökonomische und konjunkturelle Wandel auf die Arbeitsverhältnisse aus. Auch wenn ein komplexer Ursachen-Wirkung-Komplex letztlich zu Arbeitslosigkeit führt, gilt es auf das zentrale Ereignis der Kündigung oder Entlassung zu fokussieren. Denn damit setzt die «Sozialkostenproduktion» ein, wodurch die Allgemeinheit belastet wird. Arbeitslosigkeit generiert Sozialkosten im Rahmen von Einkommenskompensation, von Verhütungs- und Wiedereingliederungsmassnahmen (ALV, RAV, kantonale Arbeitsämter, Gemeindesozialdienste, etc). Längerfristig verursacht Arbeitslosigkeit Humankapitalverlust (Abbau von Berufskompetenzen, Bildungsinvestitionen ohne Return on Investment) und weitere Kosten (Gesundheits- und Sozialwesen/Sozialhilfe, IV etc.). Im Rahmen der ALV und IV werden Versichertenbeiträge paritätisch von Arbeitnehmenden und -gebenden geleistet, wobei diese nicht verursacherlogisch differenziert werden (Gemeinlastprinzip innerhalb der Quasi-Verursachergemeinschaft). Die Finanzierung von Dienstleistungen des Gesundheits- und Sozialbereichs wird mehrheitlich aus Versichertenbeiträgen und Steuergeldern bestritten. Die öffentliche Hand wird insbesondere dann belastet, wenn letztinstanzlich die Sozialhilfe zum Tragen kommt (Gemeinlastprinzip).

Welche massgeblichen VerursacherInnen lassen sich eruieren?

Als offensichtliche VerursacherInnen sind im Falle einer Kündigung des Arbeitsverhältnisses (ohne Anschluss-Arbeitsvertrag) *erstens* die Arbeitnehmenden zu identifizieren. *Zweitens* lassen sich die Arbeitgebenden eindeutig identifizieren, wenn sie Arbeitnehmende entlassen aufgrund eines unternehmerischen Interesses oder bei Vernachlässigung von Massnahmen, um Arbeitslosigkeit zu minimieren (z.B. durch Verteilung von Arbeit und Lohnsumme etc.). Unklarheiten treten bei der Identifizierung von VerursacherInnen dann auf, wenn strukturelle oder weit zurückliegende biografiebedingte Ursachen in den Blick geraten. Als *unklare VerursacherInnen* sind die öffentliche Verwaltung (politische Exekutive) oder Steuerungsorganisationen wie die Nationalbank zu diskutieren, falls diese Handlungsspielräume zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit vernachlässigen oder falsch nutzen. Auch Akteure im Sozial- und Arbeitslosenbereich sind kaum eindeutig als VerursacherInnen zu eruieren, auch wenn der professionelle Umgang die Arbeitslosigkeit letztlich individualisiert oder gar chronifiziert (Drehtürphänomen oder Zerfall von Person und Kompetenzen).

Grundsätzlich lassen sich die identifizierten Verursacherparteien auch als *Verursachergemeinschaft* betrachten, insbesondere dann, wenn Akteure sich gegenseitig austauschen und aufgrund ökonomischer Interessen eng miteinander liiert sind.

Mögliche verursacherlogische Steuerungsinstrumente

Bei den Arbeitnehmenden lassen sich im Rahmen der Sozialversicherung folgende Massnahmen denken:

- *Risikodefinierte Versicherungsbeiträge an die ALV.* Je nach Risikoinkaufnahme wird der Arbeitnehmerbeitrag an die ALV erhöht oder vermindert (Bonus-Malus).
- *Erhöhung der Franchise bei Taggeldbezug aufgrund selbst gewählter Kündigung ohne Anschluss-Arbeitsvertrag.* Je nach Risikoinkaufnahme wird ein Selbstbehalt/eine Jahresfranchise geltend gemacht, ggf. auch erhöht oder gesenkt. Diese Option existiert bereits (Sperrtage) und könnte weiter ausdifferenziert werden. Die Anwendung des Verursacherprinzips bei den Einzelnen kann zu einer existentiellen Verunsicherung führen, weshalb die Anlastung grösserer Sozialkosten nicht in Betracht gezogen werden kann.

Bei den **Arbeitgebenden** könnten

- *risikodefinierte Versicherungsbeiträge an die ALV* diskutiert werden. Je nach Risikoinkaufnahme wird der Arbeitgeberbeitrag an die ALV erhöht oder vermindert (Bonus-Malus für einzelne VerursacherInnen oder Verursachergemeinschaften, z. B. für spezifische Branchen). Auch wenn sich Arbeitgebende zur Hälfte (gemeinsam mit den Arbeitnehmenden) an die ALV beteiligen, werden diese Beiträge bisher nicht verursacherlogisch ausgestaltet.

Ausserhalb der Sozialversicherungen liessen sich weitere Verursachermassnahmen skizzieren:

- *Entlassungssteuer.* Je nach gesellschaftlichem Belastungsgrad werden Entlassungen von Firmen bzw. der Abbau von Personal besteuert. Die Höhe der Besteuerung könnte sich z.B. nach der aktuellen Arbeitslosenquote bemessen. Zur Bestimmung der Steuern liessen sich auch die Lohnverteilung, Gewinne und das Vermögen von Unternehmen heranziehen. Die Einnahmen fliessen den durch Arbeitslosigkeit belasteten Versicherungs- und Dienstleistungsorganisationen und der Sozialhilfe zu.
- *Entlassungszertifikate* könnten zu einer bestimmten Entlassungsquote berechtigen. Entsprechend dem durch Arbeitslosigkeit verursachten Sozialkostenaufwand werden Menge und Preis der Zertifikate zuerst politisch festgelegt und danach gehandelt.
- *Sehr hohe Bussen/Strafen* bei Umgehung von Gesetzen, durch die Entlassungen geregelt werden.

- *Lenkungsabgaben.* Für stark nachgefragte Arbeitskräfte werden der Nachfrage entsprechend hohe Abgaben geleistet (eine Art MWST für Arbeitnehmende). Wenig nachgefragte Arbeitskräfte sollen nicht oder kaum besteuert werden. Zudem sollen Arbeitgebende, die ihre Mitarbeitenden fortlaufend ausbilden oder neue Mitarbeitende ausbilden (Lehrlinge), mit einem entsprechend geringeren Abgabesatz belastet werden. Infolgedessen würden sie einen Anreiz erhalten, weniger nachgefragte Arbeitskräfte einzustellen oder diese umzuschulen oder auszubilden.

Schlussfolgerungen

Die vorgestellten Überlegungen zeigen auf, dass in der Sozialpolitik noch viel Raum zur Anwendung des Verursacherprinzips vorhanden ist. Historisch dürfte sich diese Ausgangslage mit der Umweltpolitik vor etwa 40 Jahren vergleichen, als verursacherlogisch orientierte Forschung und Intervention im Umweltbereich gefördert wurden und beide zusammen mit der Umweltpolitik einen Aufschwung erhielten, der heute noch nicht abgeschlossen ist. Verschiedene Anzeichen – die in Debatten betreffend Essstörungen, Rauchen, Alkoholkonsum bei Jugendlichen, Sportunfälle, Feinstaub etc. deutlich zu erkennen sind – deuten darauf hin, dass eine

ähnliche Bewegung bald auch im Bereich der Sozialpolitik stattfinden wird. Das dürfte die soziale Sicherung qualitativ verbessern und stützen, die gesellschaftliche Verbundenheit und Solidarität stärken und die soziale Nachhaltigkeit – heute und bei den Herausforderungen der Zukunft – fördern. Die Zeit ist reif, das Verursacherprinzip auch in der Sozialpolitik offen – nicht nur versteckt – zu diskutieren.

Quellen

Wallimann, Isidor (Hrsg.), Sozialpolitik nach Verursacherprinzip: Beispiele der Anwendung aus Arbeit, Gesundheit, Sucht, Schule und Wohnen. Bern: Haupt Verlag 2008

Piñeiro, Esteban und Isidor Wallimann, Sozialpolitik anders denken: Das Verursacherprinzip – von der umweltpolitischen zur sozialpolitischen Anwendung. Bern: Haupt Verlag, 2004

Isidor Wallimann, Soziologe und Ökonom, Professor an der University of North Texas. E-Mail: isidor.wallimann@tele2.ch

Esteban Piñeiro, Soziologe, Dozent an der Hochschule für Soziale Arbeit der Fachhochschule Nordwestschweiz. E-Mail: esteban.pineiro@fhnw.ch

Sinn und Unsinn des Zwangssparens

Obligatorien und Steueranreize haben in der Schweiz zu einem sehr hohen Vorsorgevermögen geführt. Aus makroökonomischer Perspektive ist nichts gegen diese Kapitalbildung einzuwenden. Auf mikroökonomischer Ebene hingegen ist mit einer ungünstigen Verschiebung des Konsums auf das Alter zu rechnen. Diese kann zu Konsum-Engpässen bei Haushalten mit (vorübergehend) niedrigen Einkommen oder hohen Betreuungs- und Ausbildungskosten führen sowie vermehrten Frühpensionierungen Vorschub leisten.



Monika Bütler
Universität St.Gallen



Monika Engler
Universität St.Gallen

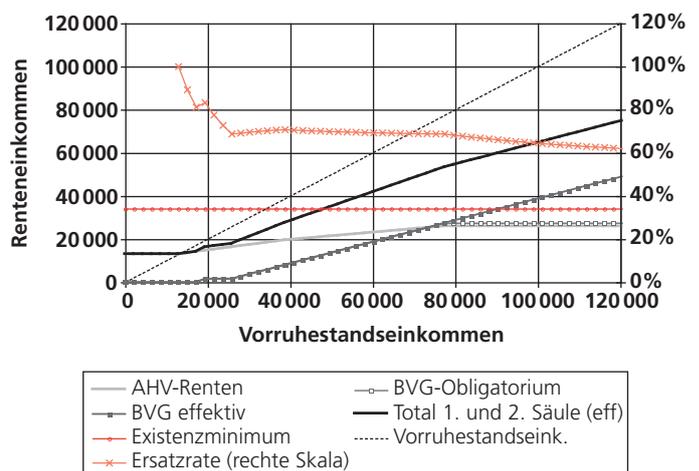
Wer in der Schweiz in den Ruhestand tritt, ist finanziell in aller Regel gut abgesichert. Aus dem kürzlich erschienenen Bericht von Wanner und Gabadinho (2008) geht gar hervor, dass die Personen im Rentenalter von allen Altersgruppen die höchste materielle Sicherheit genießen. Zwar liegen die Renteneinkommen im Durchschnitt rund einen Drittel unter den Erwerbseinkommen. Dies bestätigen auch Berechnungen von Bütler und Teppa (2007), denen zufolge mittlere und hohe Einkommen durch die Leistungen der ersten und zweiten Säule der Altersvorsorge zu 60 bis 70 Prozent ersetzt werden (vgl. Grafik G1, rosa Kurve). Auf der anderen Seite sind Ruhegehälter in Rentenform aber auch eine überaus sichere Einkommensquelle. Zudem sorgen die

AHV-Ergänzungsleistungen dafür, dass bei niedrigen Vorruhestandseinkommen oder hohen Ausgaben die Ersatzraten höher ausfallen und so ein minimales Einkommen immer garantiert ist. Gerade im Hinblick auf die steigenden Pflegekosten im Alter gewinnen diese am effektiven Bedarf ausgerichteten und von früheren Beiträgen unabhängigen Leistungen zusehends an Bedeutung. Schliesslich werden RentnerInnen stark entlastet, wenn sie noch unterstützungspflichtige Kinder (bis 18-jährige bzw. bis 25-jährige bei noch nicht abgeschlossener Ausbildung) haben. Hat eine Person im Ruhestand beispielsweise noch zwei Kinder in Ausbildung, werden die AHV-Leistungen um 80 Prozent und die Leistungen der zweiten Säule um 35 bis 40 Prozent erhöht. Dies ist eine deutlich höhere Unterstützung als die 250 Franken Ausbildungszulage pro Kind (bis 16 Jahre: 200 Franken), auf die ein Erwerbstätiger Anspruch hat.

Neben der Höhe und Zuverlässigkeit der Vorsorgeleistungen ist die komfortable wirtschaftliche Situation der Rentnerhaushalte auf das Vorhandensein von Ver-

Leistungen aus der ersten und zweiten Säule

G1



Die Grafik zeigt die Leistungen aus der ersten und zweiten Säule sowie der bedarfsorientierten Ergänzungsleistungen in Abhängigkeit vom Vorruhestandseinkommen (linke Skala). Die rosa Kurve bezieht sich auf die rechte Skala und stellt die Ersatzrate, d.h. das Renteneinkommen in Prozent des Vorruhestandseinkommens, dar. Lesebeispiel: Bei einem Vorruhestandseinkommen von 60 000 CHF beträgt die AHV-Rente 23 000 CHF und das Einkommen aus der beruflichen Vorsorge 19 000 CHF. Zusammen macht dies 42 000 CHF, was einer Netto-Ersatzrate von 70 % (nach Steuern und Sozialabgaben) entspricht.

Quelle: Bütler und Teppa (2007)

mögenswerten zurückzuführen. Diese erreichen bei den meisten Personen – nicht zuletzt wegen der immer später eintreffenden Erbschaften – kurz nach dem Renteneintritt den höchsten Stand. Sie setzen sich im Durchschnitt je hälftig aus Immobilien und leicht verwertbaren Wertschriften und Anlagen zusammen und sind vielfach beträchtlich: So verfügen 20 Prozent der Rentnerpaare über ein Bruttovermögen von über einer Million Franken (Wanner und Gabadinho, 2008).

Explizite und implizite Zwänge

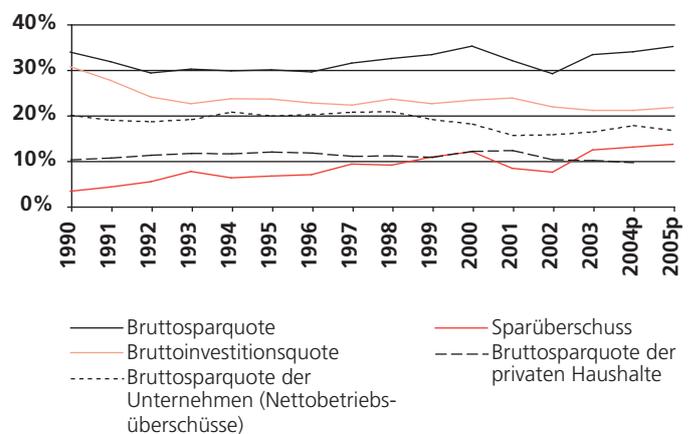
Sowohl die hohen Ersatzeinkommen als auch die akkumulierten Vermögenswerte sind Ausdruck eines weit entwickelten und umfassenden Altersvorsorgesystems. Sie sind nur möglich, weil Haushalte während des Erwerbslebens zu hohen Ersparnissen und Konsumverzichten angehalten werden. Dies geschieht zunächst durch weitreichende Obligationen, welche die Teilnahme an Vorsorgeplänen explizit erzwingen und die Höhe der Beiträge festlegen. Daneben fördern verschiedene steuerliche Anreizmechanismen das freiwillige Sparen. An erster Stelle steht die vollständige steuerliche Absetzbarkeit der Einzahlungen in die überobligatorische berufliche Vorsorge und die gebundene Säule 3a. Darüber hinaus ist das freiwillige Vorsorgevermögen samt erzielten Kapitalerträgen während der gesamten Laufzeit steuerfrei. Schliesslich werden die Auszahlungen separat und zu einem reduzierten Tarif besteuert. Diese Steuerbegünstigungen sind gerade bei mittleren Einkommen so erheblich, dass fraglich ist, inwiefern sich die Haushalte dem zusätzlichen Vorsorgesparen überhaupt noch entziehen können. Aus der aktuellen Einkommens- und Verbrauchserhebung geht hervor, dass die Hälfte der beitragsberechtigten Haushalte Zahlungen an die Säule 3a leistet. Diese hohe Beteiligung nährt die Vermutung, dass sich viele ungeachtet der Freiwilligkeit der gebundenen Vorsorge implizit zu Einzahlungen gezwungen sehen, um von den Steuereinsparungen profitieren zu können. Trifft dies zu, ist ähnlich zu erwarten, dass die Arbeitgeber implizit dazu verpflichtet sind, attraktive überobligatorische Vorsorgelösungen anzubieten, um auf dem Arbeitsmarkt keine Nachteile zu erleiden.

Überkapitalisierte Schweiz?

Das Zusammenspiel von Zwang und Anreizen hat dazu geführt, dass in der Schweiz ein Vorsorgekapital von über 600 Mrd. Franken angespart worden ist. Die Frage wird vermehrt gestellt, ob diese Kapitalakkumulation noch wünschbar ist. Befürworter der Sparförderung führen die makroökonomischen Vorteile der Kapi-

talbildung ins Feld: Zum einen sind dank eines grösseren Kapitalstocks zusätzliche Investitionen möglich, mit denen die gesamtwirtschaftliche Leistung gesteigert werden kann. Zum anderen dienen die akkumulierten Reserven dem künftigen Konsum. Dem ist entgegenzuhalten, dass eine Erhöhung des nationalen Sparvolumens nicht zwangsläufig zu einer Zunahme der inländischen Investitionen führen muss, denn in einer offenen Volkswirtschaft können Ersparnisse auch im Ausland investiert werden. Umgekehrt können Kapitalimporte den im Inland verfügbaren Kapitalstock erhöhen, ohne dass dafür die inländische Sparquote steigen muss. Tatsächlich haben sich in den letzten Jahren die Ersparnisse der Haushalte und der Unternehmen (das sind die nicht ausgeschütteten Gewinne) weitgehend unabhängig von der Investitionsquote entwickelt (vgl. Grafik G2). Die gesamtwirtschaftliche Sparquote schwankt seit 1990 um einen Wert von 32 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP), während die Bruttoinvestitionen von gut 31 Prozent des BIP anfangs der neunziger Jahre auf gut 20 Prozent des BIP gesunken sind.

Sparen und Investieren in der Schweiz in % des BIP G2



Quelle: BFS, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung

Mit dieser Entwicklung ist ein wachsender Sparüberschuss einher gegangen, was jährlich zu beträchtlichen Kapitalabflüssen ins Ausland geführt hat. Aus makroökonomischer Sicht ist dies nicht nachteilig, im Gegenteil: Dem Kapitalexport ist es zu verdanken, dass Kapitalanlagen dort getätigt werden können, wo sie die besten Renditen erzielen. Dies entkräftet nicht zuletzt die bisweilen geäusserte Befürchtung eines zu hohen Kapitalstocks mit ungenügenden Kapitalrenditen (sog. Überkapitalisierung): Solange das Kapital über die Grenzen mobil ist, kann es zu keinem Anlagenotstand kommen. Darüber hinaus hilft der Kapitalexport, die demografischen Herausforderungen in der Altersvorsorge zu bewältigen. Indem Vorsorgegelder in Ländern

mit vergleichsweise junger Bevölkerung investiert werden, kann später, bei Auflösung der Auslandguthaben, ein Verbrauch finanziert werden, der die inländische Produktion übertrifft. Der Sparüberschuss hat also durchaus Vorteile. Nur, auch diese können eine Notwendigkeit von staatlichen Sparzwängen und -anreizen nicht immer begründen. Die Möglichkeiten des Kapitalexportes können vom privaten Anleger gleichermaßen genutzt werden, dies sogar noch mehr, als er im Unterschied zu den Vorsorgeeinrichtungen keinen Anlagevorschriften unterworfen ist und keine Quotenregelungen für Anlagen im Inland einhalten muss.

Suboptimale Konsumlebenspfade

Bei grenzüberschreitendem Kapitalverkehr lässt sich demnach eine staatlich induzierte hohe Volkspersparnis nicht durch Volumen und Rentabilität der Investitionen begründen, sie führt allerdings auch zu keinen Nachteilen. Anders liegt die Sache möglicherweise, wenn die hohen Sparanforderungen aus der Perspektive der individuellen Haushalte betrachtet werden. Dort entspringt der Sparentscheid dem Kalkül, den Konsum optimal über den persönlichen Lebenszyklus zu verteilen. Indem heute auf einen Teil des Konsums, der durch das aktuelle Einkommen grundsätzlich möglich wäre, verzichtet wird, kann zu einem späteren Zeitpunkt aus den Ersparnissen ein höherer Konsum finanziert werden. Das Teilnahmeobligatorium in der ersten und zweiten Säule setzt dieses individuelle Kalkül teilweise ausser Kraft und delegiert es an eine externe Entscheidungsinstanz – die öffentliche Hand und die Sozialpartner.

Dieses Vorgehen basiert im Grunde auf der Sorge, dass Individuen selbstständig in erster Linie ihren kurzfristigen Konsum im Auge haben und dazu tendieren, ungenügend Kapital für einkommenslose Zeiten, insbesondere das Alter, aufzubauen. Paternalistische Argumente haben den Zwang zur Vorsorge deshalb wesentlich geprägt (Banks und Emmerson, 2000): Teilweise wird grundsätzlich angezweifelt, dass Haushalte fähig sind, ihre Ressourcen so auf Konsum und Sparen aufzuteilen, dass sie auf eine sinnvolle Verteilung des Verbrauchs im Zeitverlauf kommen. Wird ihnen dies noch zuerkannt, folgt die Frage, ob sie auch die nötige Disziplin aufbrächten, die optimalen Konsum-Sparpläne einzuhalten. Infolge Einkommensausfällen oder dringenden Anschaffungswünschen könnte der sofortige Konsum doch höher gewichtet werden als der ausreichende Konsum in der Zukunft (zu hohe Gegenwartspräferenz). Auch bliebe ein solches Verhalten gerade in fortgeschritteneren Sozialstaaten teils ungestraft bzw. könnte auf die Allgemeinheit abgewälzt werden, da ein Existenzminimum letztlich immer garantiert ist.

Weder Theorie noch Empirie können schlüssig darüber Auskunft geben, inwiefern diese Argumente stichhaltig sind oder nicht. Fakt ist aber, dass die derzeitige Politik die Sparvorschriften nicht sehr konsequent durchsetzt. So sind erstens Selbstständigerwerbende nicht von den Obligatorien der zweiten Säule erfasst, sondern können frei entscheiden, ob sie sich einer Pensionskasse anschliessen wollen oder nicht. Zweitens können sich die unselbstständigerwerbenden Haushalte dem Spardiktat entziehen, indem sie ihre freiwilligen Ersparnisse entsprechend anpassen. Obligatorische Vorsorgebeiträge wirken nicht anders als private Ersparnisse: Sie bedingen einen geringeren Konsum heute und begründen dafür Leistungsansprüche zu einem späterem Zeitpunkt. Ist die freiwillige Spartätigkeit ausreichend genug, kann diese zurückgefahren werden, um das von aussen verordnete Zwangssparen zu neutralisieren und zum optimalen Konsumpfad zu gelangen. Tatsächlich sind solche Ausweichreaktionen in der Realität mehrfach beobachtet worden, wie Bosworth und Burtless (2004) in ihrem Übersichtspapier zum Thema zeigen.

Nicht allen Haushalten wird die Kompensation der einen durch die andere Sparform allerdings möglich sein. Die obligatorischen Sparanforderungen können so hoch ausfallen, dass sie das Sparniveau, das unabhängig angestrebt würde, übertreffen. In diesem Fall wird auch bei einem kompletten Abbau der privaten Ersparnisse das Sparen höher ausfallen als aus individueller Sicht erwünscht, es sei denn, der optimale Konsumpfad über den Lebenszyklus könnte noch mithilfe von Kreditbeziehungen erreicht werden. Das würde bedeuten, dass in der Zwangsansparphase (bzw. in kritischen Phasen derselben) durch eine Kreditaufnahme finanzielle Mittel zugeführt werden könnten und die Kredite erst später, allenfalls erst nach der Pensionierung, zurückbezahlt werden müssten.

Für das fallweise Auftreten von Liquiditätsengpässen bei Haushalten im Erwerbsalter gibt es durchaus Hinweise. So bezeichnet die Armutsstatistik regelmässig Familien mit mehr als zwei Kindern und Alleinerziehende als besonders gefährdet. Sie sind durch die Ausgaben für die Kinder, die Reduktion des Arbeitspensums, dem Einkauf von Betreuungsdienstleistungen und die Ausbildungskosten mehrfach belastet. Es muss bezweifelt werden, ob diese Haushalte freiwillig einen Vorsorgplan mit den eingangs genannten Ersatzraten anstreben würden. Naheliegender ist wohl ein alternativer Konsumpfad mit höherer Kaufkraft während der kritischen Kinderjahre und bescheideneren Vorsorgeleistungen im Alter. Die Vorsorgevorschriften verhindern eine solche Anpassung. Auch ist unwahrscheinlich, dass es diesen Personengruppen gelingt, ihren optimalen Konsumpfad mithilfe des Kreditmarkts umzusetzen. Da es typischerweise an Sicherheiten fehlt, mit denen

Kredite unterlegt werden könnten, sind die Kreditkosten rasch prohibitiv teuer.

Erhöhte Anzahl Frühpensionierungen

Gerade bei Haushalten, die vorübergehend tiefere Einkommen erzielen, dürfte das Vorsorgeniveau deshalb häufig zu hoch ausfallen. Doch sind auch die anderen Haushalte vor verzerrten Spar-Konsum-Entscheidungen nicht gefeit: Durch die starken Steueranreize werden die wohlhabenderen Haushalte ebenfalls dazu gedrängt, mehr zu sparen als es aus unabhängiger Sicht ideal wäre. Auch ihre Konsummöglichkeiten werden deshalb übermässig stark auf die späteren Lebensjahre verlagert. Dies führt entweder zu hohen Einkommen und Vermögen im regulären Pensionsalter, oder aber ermöglicht die Finanzierung eines vorzeitigen Rücktritts vom Erwerbsleben. Gerade die Steuerprogression trägt dazu bei, dass Letzteres häufig die attraktivere Variante darstellt. Dies zeigt sich etwa in den Ergebnissen von Bütler, Huguenin und Teppa (2004), die anhand von Daten schweizerischer Pensionskassen zeigen, dass bei gleichen Einkommen eine höhere Vorsorgeleistung mit einem tieferen Rücktrittsalter einhergeht. Ebenso widerspiegelt sich die relative Attraktivität der Frühpensionierungen in den Erwerbsquoten kurz vor der ordentlichen Pensionierung.

Aus den Daten der Volkszählung geht hervor, dass seit 1970 die Erwerbstätigkeit der über 60-jährigen Personen kontinuierlich abgenommen hat. Betrug 1970 die Erwerbsquote der über 60-jährigen Bevölkerung noch 28 Prozent, lag sie im Jahr 2000 noch bei 12 Prozent. Dabei sank die Erwerbsbeteiligung vor allem in den siebziger und achtziger Jahren. Riphahn und Sheldon (2005) führen den Rückgang in den siebziger Jahren auf die damalige grosszügige Ausweitung der AHV-Renten zurück. Als Auslöser für den erneuten Rückgang in den achtziger Jahren vermuten sie hingegen die Einführung des BVG-Obligatoriums 1985. Mit dem Heranreifen der zweiten Säule und der steigenden Anzahl von Personen mit voller Beitragsdauer ist die Frühpensionierung für breite Bevölkerungskreise erschwinglich geworden. Allem Anschein nach wird dieser Handlungsspielraum von den älteren Erwerbspersonen auch genutzt. Diese Vermutung bestätigen jüngste Untersuchungen in den USA. Dort finden Autor und Duggan (2007) starke Hinweise dafür, dass sich in den Jahren vor der Pensionierung die individuellen Präferenzen grundsätzlich hin zu mehr Freizeit verschieben. Auch für den Fall also, dass die Erwerbsarbeit im Alter lukrativ bleibt, verliert sie im Vergleich zur Freizeit an Attraktivität. Ist eine Reduktion der Arbeitszeit oder ein vorzeitiger Ausstieg aus dem Erwerbsleben durch ein sicheres Renteneinkommen nachhaltig finanzierbar, wird diese

Möglichkeit mit grosser Wahrscheinlichkeit auch ergriffen.

Inkonsistente Politik nach der Pensionierung

Schliesslich ist die derzeitige Politik auch deshalb inkonsistent, weil sie nur Vorsorgevorschriften während der Erwerbsphase aufstellt, den Haushalten nach Erreichen des (allenfalls vorzeitigen) Rentenalters aber keine Einschränkungen auferlegt. Insbesondere ist heute der vollständige Bezug des Pensionskassenkapitals von Gesetzes wegen möglich. Vom Vorsorgegedanken her ist dies fragwürdig. Es ist unwahrscheinlich, dass Einkommenslücken, die im Falle eines übermässig raschen Verbrauchs des Vorsorgekapitals auftreten, noch durch Erwerbseinkommen gedeckt werden. Viel wahrscheinlicher ist dann der Rückgriff auf Ergänzungsleistungen der ersten Säule und den allgemeinen Steuerzahler.

Fazit

Um einer allfälligen Kurzsichtigkeit der Haushalte in Bezug auf den Mittelbedarf im Alter, aber auch allfälligem Trittbrettfahren vorzubeugen, ist ein gewisser Sparzwang angebracht. Die bestehende Politik schießt aber in verschiedener Hinsicht über das Ziel hinaus: So ist sowohl bei den tieferen Einkommen (durch ein hohes Vorsorgeniveau) als auch bei den höheren Einkommen (durch übermässige Steueranreize) mit einer ungenügenden Kompensation des Zwangssparens über die freiwillige Spartätigkeit zu rechnen, so dass das Spar- oder Vorsorgekapital aus individueller Sicht häufig zu hoch ausfallen wird. Das ist auf mikroökonomischer Ebene ineffizient, denn mit den gegebenen Mitteln könnte im Lebensverlauf ein höherer Nutzen erreicht werden. Erfolgt darüber hinaus die Kompensation auf dem Weg vermehrter Frühpensionierungen ist das angesichts der anstehenden demografischen Veränderungen sowohl aus Sicht der bestehenden Sozialwerke (vorzeitiger Ausstieg der besser verdienenden Nettozahler) als auch aus Sicht der knapper werdenden qualifizierten Arbeitskräfte kontraproduktiv.

Eine konsistente Altersvorsorgepolitik hält die Eingriffsstärke vor und nach der Pensionierung konstant. Auch sind nicht möglichst hohe Vorsorgeleistungen das Ziel, sondern die Sicherstellung einer ausreichenden Lebensgrundlage im Alter. Anhaltspunkt kann das durch die Ergänzungsleistungen gewährleistete Existenzminimum sein. Die obligatorischen Sparanforderungen während der aktiven Lebensphase sind an einem solchen Mass auszurichten. Im Vergleich zu heute bedeutet dies klar eine Senkung der pflichtmässig zu entrichtenden Beiträge. Steuerliche Anreize für höhere

freiwillige Ersparnisse sind nicht unbedingt notwendig. Demgegenüber ist nach der Pensionierung die Einkommenssicherung zu wahren, indem der Kapitalbezug erst beim Erreichen einer minimalen lebenslangen Rente (z.B. in der Höhe der durch die AHV-Ergänzungsleistungen garantierten Einkommen) erlaubt wird.

Dass die Gesamtsparrquote in der Folge merklich sinken würde, ist eher unwahrscheinlich. Einerseits wird heute ein grosser Teil der Volkspersparnis vom Unternehmenssektor beigesteuert und beruht damit auf freiwilliger Basis. Andererseits würde ein Teil der Haushalte auf eine geringere Zwangssparquote wiederum mit einer Erhöhung der freiwilligen Ersparnisse reagieren. Der Unterschied zu heute läge darin, dass dem Einzelnen mehr Freiheit zugestanden würde, den Konsum entsprechend den eigenen Präferenzen und Nutzenkalkül über die verschiedenen Lebensphasen zu verteilen. Auch die Verringerung der Steueranreize legt nur auf den ersten Blick eine geringere Spartätigkeit nahe. Längerfristig ist zu bedenken, dass im Gegenzug zur Abschaffung der Vorsorgeabzüge die Gesamtsteuerlast tendenziell gesenkt werden könnte. Dies wiederum würde aber das verfügbare Einkommen der Haushalte erhöhen und damit auch deren Konsum- und Sparmöglichkeiten.

Zitierte Literatur

Autor, D. H. und M. G. Duggan (2007): Distinguishing Income from Substitution Effects in Disability Insurance, *American Economic Review*, Vol. 97(2), S. 119–124.

Banks, J. und C. Emmerson (2000): Public and Private Pension Spending: Principles, Practice and the Need for Reform, *Fiscal Studies*, Vol. 21, S. 1–63.

Bütler, M., O. Huguenin, und F. Teppa (2004): What Triggers Early Retirement? Results from Swiss Pension Funds, *CEPR Discussion Paper*, Vol. 4394.

Bütler, M. und F. Teppa (2007): The choice between an annuity and a lump sum: Results from Swiss pension funds, *Journal of Public Economics*, Vol. 91(10), S. 1944–1966.

Bosworth, B. und G. Burtless (2004): Pension Reform and Saving, *The Brookings Institution Working Paper*, Washington.

Riphahn, R. T. und G. Sheldon (2005): Arbeit in der alternden Gesellschaft – Der Arbeitsmarkt für ältere Menschen in der Schweiz, Zürich: Zürcher Kantonalbank.

Wanner, P. und A. Gabadinho (2008): Die wirtschaftliche Situation von Erwerbstätigen und Personen im Ruhestand, *BSV Beiträge zur Sozialen Sicherheit*, Forschungsbericht Nr. 1/08, Bern.

Monika Bütler, Prof. Dr., Professorin für Volkswirtschaftslehre und geschäftsführende Direktorin des Schweizerischen Instituts für Empirische Wirtschaftsforschung an der Universität St. Gallen (SEW). E-Mail: monika.buetler@unisg.ch

Monika Engler, lic. oec., wissenschaftliche Mitarbeiterin am SEW. E-Mail: monika.engler@unisg.ch

Möglichkeiten und Grenzen der Subjektfinanzierung mit Betreuungsgutscheinen

Kinderbetreuungsgutscheine sind ein typisches Beispiel für Subjektfinanzierung und stehen immer wieder im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion. Sie werden von unterschiedlichen politischen Richtungen als mögliche Form der staatlichen Förderung von familienergänzender Kinderbetreuung angeführt. Im Vergleich zur herkömmlichen Objektfinanzierung sind Betreuungsgutscheine ein Mittel, um Eltern und Kinder direkt zu unterstützen, ohne dass der Staat gänzlich auf Regulation verzichten muss. Der vorliegende Artikel erläutert die Idee der Betreuungsgutscheine aus theoretischer Sicht und stellt erste Erfahrungen aus der Praxis vor.



Rahel Zurfluh
Bundesamt für Sozialversicherungen

Warum der Staat familienergänzende Kinderbetreuung subventionieren kann

Die Aufgabenteilung zwischen Staat und Markt wird nicht nur in der Politik, sondern auch in der Wirtschaftswissenschaft regelmässig kontrovers diskutiert. Einer der wichtigsten Gründe für staatliche Eingriffe in den Markt ist das sogenannte Marktversagen. Es liegt vor, wenn Angebot und Nachfrage durch externe Effekte, ungleich verteilte Informationen (Informationsasymmetrien), natürliche Monopole oder ruinöse Konkurrenz nicht optimal zusammenfinden können. Weitere Gründe, warum der Staat in den Markt eingreift, beruhen auf der Umsetzung nationaler politischer oder sozialer Ziele, wie z.B. die Garantie eines Existenzminimums oder die Förderung der Startchancengerechtigkeit für alle Bürgerinnen und Bürger.

Auch auf dem Markt für familienergänzende Kinderbetreuung lässt sich – aus verschiedenen Gründen – eine Art Marktversagen beobachten¹. Das Gut «Kinderbetreuung» weist spezifische Eigenschaften auf, da es sich um ein Erfahrungs- und Vertrauensgut handelt. Die tatsächliche Qualität der Betreuungsinstitution kann von den Eltern in der Regel erst nach einigen Wochen beurteilt werden (Erfahrungsgut). Bis dahin bzw. bei der Auswahl des Betreuungsplatzes müssen sie sich an den sichtbaren Qualitätsmerkmalen, wie Anzahl Betreuerinnen, Betreuungskosten, Platzangebot oder Betreuungsprogramm orientieren. Zusätzlich besteht häufig die Erwartung, dass die Kinder nicht nur gut betreut werden, sondern individuell und in der Gruppe altersgerecht gefördert werden, was sich langfristig positiv auf ihre Integrations- und Bildungschancen auswirken soll. Diese Effekte lassen sich kaum und wenn, nur in einer längeren Perspektive beurteilen. Eltern müssen der ausgewählten Institution vertrauen können, dass die Betreuungspersonen ihren Erwartungen gerecht werden (Vertrauensgut).

Die Informationen über die Qualität der Institution und die Qualität der Betreuung sind also ungleich bzw. asymmetrisch verteilt. Während die Anbieter von Betreuungsplätzen die Qualität ihrer Leistungen kennen, verfügen Eltern nur über wenige Informationen z.B. über die Ausbildung und Berufserfahrung der Betreuungspersonen. Diese Asymmetrie kann verringert werden, indem der Staat eingreift und beispielsweise Mindestanforderungen für die Ausstattung von Betreuungsplätzen oder für die Ausbildung der Betreuungspersonen festlegt und kontrolliert, oder die Transparenz des Angebots fördert.

Die für die Kinderbetreuung festgelegten Mindestanforderungen bewirken, dass auch die Preise für Betreuungsplätze kaum unter ein gewisses Niveau sinken können. Der Marktpreis für Betreuungsplätze liegt damit über dem für einen Grossteil der Nachfrage bezahlbaren Preis. Dies hat zur Folge, dass sich – ohne staatliche Unterstützung – nur bessergestellte Familien leisten können, die Kosten familienergänzender Kinderbetreuung vollumfänglich selbst zu tragen.

Gerade Familien mit niedrigem Einkommen und Alleinerziehende benötigen jedoch familienergänzende Kinderbetreuung, um für sich selbst und ihre Kinder

¹ Die theoretischen Ausführungen beziehen sich im Wesentlichen auf Enste/Stettes (2005) und Stutzer/Dürstelner (2005)

aufkommen zu können. In den Sozialversicherungen und der Sozialhilfe wird immer stärker darauf hingewirkt, auch sozial Schwächere in den Arbeitsmarkt zu integrieren und ihnen so zu ermöglichen, selbst für ihr Einkommen zu sorgen. Aus diesem Grund liegt es im Interesse eines Staates, der auf Eigenverantwortung der Bürgerinnen und Bürger setzt, familienergänzende Kinderbetreuung im Sinne einer sozialen Investition zu subventionieren. Gemäss Kosten- und Nutzenanalysen kann er damit sogar Folgekosten einsparen und mit höheren Steuereinnahmen rechnen (Bauer/Müller Kucera 2000).

In der Diskussion um den demografischen Wandel wird schliesslich häufig auf die tiefe Geburtenrate in der Schweiz hingewiesen. Es werden Szenarien der Überalterung, eines massiven Fachkräftemangels und steigender Finanzierungsprobleme bei den Sozialversicherungen entworfen – gleichzeitig zeigt eine ökonomische Analyse, dass aufgrund von Fehlanreizen für viele Paare Kinder eine erhebliche finanzielle Belastung darstellen (Bütler 2006). Selbst wenn man sich darauf verlassen möchte, dass Menschen bei der Entscheidung für oder gegen ein Kind nicht nur, oder in erster Linie ökonomische Überlegungen anstellen, sind diese Hürden nicht sinnvoll. Aus diesem Grund wird auch aus wirtschaftsnahen Kreisen staatliche Förderung für familienergänzende Kinderbetreuung gefordert.

Der Staat hat grundsätzlich drei Möglichkeiten, auf ein solches Marktversagen zu reagieren (BMFSJF 2008):

1. Er kann den Markt ausschalten und das Angebot selbst organisieren. (Verstaatlichung des Angebots)
2. Er kann auf der Seite des Angebots eingreifen und den Anbietern einen Teil ihrer Kosten übernehmen. (Objektförderung)
3. Er kann auf der Seite der Nachfrage eingreifen und den Eltern eine Subvention gewähren. (Subjektförderung)

Ein Überblick über die aktuelle Subventionspraxis in der Schweiz ist im Rahmen dieses Artikels nicht möglich, da es sich bei der Förderung von familienergänzender Kinderbetreuung um eine Kantons- oder Gemeindeaufgabe handelt und die Praxis dementsprechend vielfältig ist.

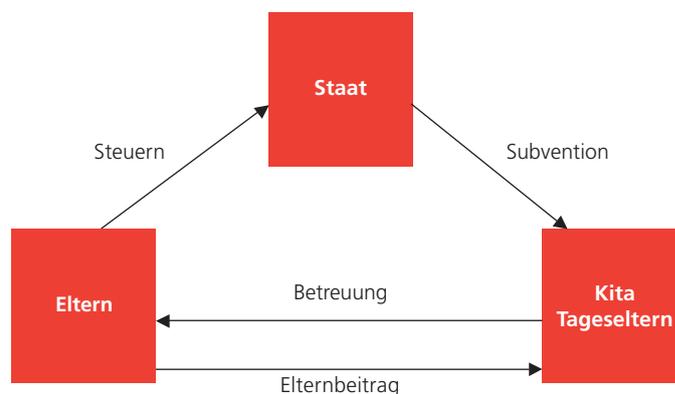
2 Mit den «Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung» fördert der Bund seit 2003 zusätzlich die Schaffung neuer Betreuungsplätze. Sie unterstützen den Aufbau neuer Kindertagesstätten oder den Ausbau bestehender Angebote während höchstens drei Jahren. Damit können die ausserordentlichen Kosten in der Aufbauphase überbrückt werden.

Das Prinzip der Subjektfinanzierung mit Gutscheinen im Vergleich zur Objektfinanzierung

In der Objektfinanzierung werden Anbieter vom Staat dafür subventioniert, dass sie ein bestimmtes Angebot bereitstellen (Grafik G1). Damit anerkennt der Staat, dass die Anbieter von familienergänzender Kinderbetreuung eine gesellschaftlich wichtige Aufgabe überneh-

Objektfinanzierung

G1



Quelle: eigene Darstellung

men und entschädigt sie dafür, dass sie die Leistungen zu Preisen unter dem marktwirtschaftlichen Optimum anbieten, Kinder von Eltern aufnehmen, die den vollen Preis nicht bezahlen könnten oder Plätze für Notfallbetreuung freihalten. Über die Subventionierung erhält der Staat Einflussmöglichkeiten auf die Elternbeiträge, Qualität und Umfang des Angebots. So kann er etwa die Anzahl angebotener Plätze fördern², spezifische Zusatzangebote verlangen oder höhere Qualitätsstandards einfordern. Die Objektfinanzierung kommt jedoch nur Kindern zu Gute, die einen Platz in einer unterstützten Einrichtung finden oder zugeteilt bekommen.

Die Objektfinanzierung hat einen grossen wirtschaftlichen Nachteil: es wird häufig nicht überprüft, ob das unterstützte Angebot überhaupt den Bedürfnissen der Eltern entspricht und ob die Einrichtungen ihre Ressourcen effizient einsetzen. Grundsätzlich weiss niemand besser, welches Angebot gewünscht ist als jene, die es benutzen möchten. Statt einseitig Betreuungsplätze zur Verfügung zu stellen, bei denen man z.B. durch eine Befragung der Eltern prüfen müsste, ob sie wirklich deren Bedürfnissen entsprechen, könnten die Subventionen für familienergänzende Kinderbetreuung auch direkt an die Eltern ausbezahlt werden. Auf diese Weise könnte man sicherstellen, dass nur jene Leistungen angeboten werden, für die auch eine Nachfrage existiert. Das ist der Gedanke hinter der Subjektfinanzierung.

Am meisten Entscheidungsfreiheit hätten die Eltern, wenn man ihnen einen bestimmten Geldbetrag als Subvention für die Kinderbetreuung zusprechen würde, den sie einsetzen könnten, wie sie wollen. Wenn es darum ginge, Eltern und Kindern die uneingeschränkt freie Wahl der Betreuung zu ermöglichen, könnte der entsprechende Betrag den Eltern direkt vergütet werden. Die Eltern könnten so völlig frei entscheiden, für welche Betreuungsleistungen sie das Geld ausgeben wollen – Kita, Tageseltern oder Eigenbetreuung. Da der Staat die Verwendung der Gelder nicht bei jeder einzelnen Familie überprüfen kann, ist es jedoch möglich, dass Eltern die zusätzlichen Einnahmen für andere Zwecke und nicht für die Kinderbetreuung einsetzen.

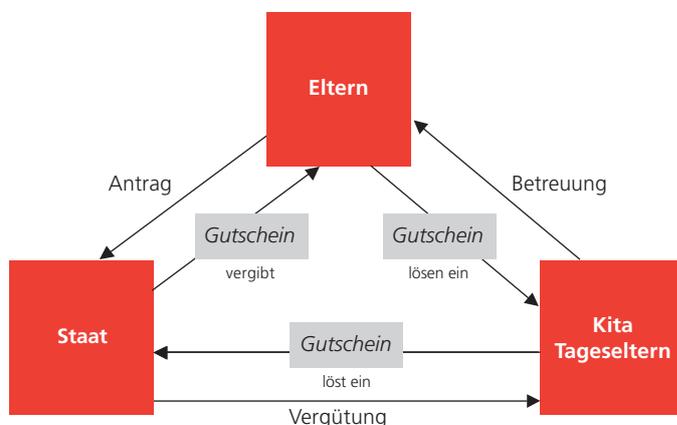
Mit der Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung will der Staat nicht nur Eltern und Kinder unterstützen, meist verfolgt er auch weiterreichende gesellschaftliche Ziele: Zum Beispiel soll die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtert, die Erwerbsquote der Frauen erhöht oder die Chancengleichheit von Kindern gestärkt werden. Welche Ziele im Vordergrund stehen und wie sie gewichtet werden, entscheidet letztlich die Politik. Setzt man voraus, dass mit familienergänzender Kinderbetreuung irgendeine Art von gesellschaftlichen Zielen verfolgt wird, sind direkte Geldzahlungen nicht mehr das beste Mittel. Man müsste sich darauf verlassen, dass die Eltern diese Ziele teilen und die Kinderzulagen nicht nur für sich persönlich, sondern auch für die Gesellschaft optimal einsetzen. Das ist eher unwahrscheinlich, gleichzeitig ist es legitim, dass der Staat Subventionen an Bedingungen knüpft.

Betreuungsgutscheine lösen dieses Dilemma. Sie lassen die Entscheidung, wofür die Subvention eingesetzt wird (familienergänzende Kinderbetreuung und nicht etwa Kinderkleidung, Selbstbetreuung oder Urlaub), bei der öffentlichen Hand, während die Eltern bestimmen können, wohin es fließt (z.B. in Kita X und nicht an Tagesmutter Y oder Hort Z).

In der Theorie funktioniert es ganz einfach: alle Kinder, die unterstützt werden sollen, erhalten einen Gutschein ausgestellt, der entweder über einen bestimmten Betrag oder eine bestimmte Anzahl Betreuungsstunden läuft. Die Eltern können sich danach einen Kita- oder Tagesbetreuungsplatz für ihr Kind suchen und mit dem Gutschein bezahlen. Die Einrichtung wiederum kann den Gutschein beim Staat einlösen und erhält so das Entgelt für ihre erbrachten Leistungen (Grafik G2). Neben dieser Form der Subjektfinanzierung sind auch andere Varianten der Ausgabe und Verrechnung von Gutscheinen möglich. Das System wird komplizierter, wenn der Gutschein nicht die vollen Kosten der Betreuung übernimmt. In diesem Fall muss entschieden werden, ob die Eltern ihre Beiträge direkt dem Staat oder direkt beim Anbieter bezahlen. Betreuungsgutscheine sind meistens auf den Namen des Kindes ausgestellt (per-

Subjektfinanzierung³

G2



Quelle: eigene Darstellung

sönlich) und können in der Regel nicht für etwas anderes verwendet (zweckgebunden) oder an jemanden anderen verkauft werden (nicht handelbar).

Wenn Eltern für ihre Kinder mehr Stunden oder qualitativ bessere und umfangreichere Betreuung wollen, als der Gutschein ihnen ermöglicht, können sie diese auf eigene Kosten dazukaufen (open-ended Voucher). Es bestünde auch die Möglichkeit, eine solche Aufstockung nicht zu erlauben (ended Voucher), zum Beispiel um für alle Eltern bzw. für alle Kinder die gleiche Ausgangslage zu schaffen. Der Gutschein selbst garantiert den Eltern aber noch keinen Betreuungsplatz für ihr Kind oder genau den Platz, den sie am liebsten hätten. Er gibt den Eltern lediglich ein Anrecht darauf, dass die öffentliche Hand die Kosten für die familienergänzende Betreuung (teilweise) übernimmt.

Im Gutscheinsystem muss der Staat auch die Angebotsseite nicht vollständig dem Markt überlassen. Er kann zum Beispiel festlegen, welche Bedingungen oder Mindeststandards eine Einrichtung erfüllen muss, damit sie Gutscheine annehmen darf. In diesem Fall müssten sich Kindertagesstätten, Tageseltern und Horte akkreditieren⁴ lassen. Das gibt den Eltern ein Mindestmass an Sicherheit, dass die Einrichtung, der sie ihr Kind anvertrauen, sich gut um das Kind kümmert. Trotzdem sollen die Eintrittsschwellen in den Markt durch die Mindestanforderungen nicht zu hoch sein, um auch neuen Anbietern den Einstieg zu ermöglichen. Schliesslich ist es wichtig, in einem Gutscheinsystem dafür zu sorgen, dass Informationen über die Anbieter für die Eltern zugäng-

³ Auch in diesem Modell bezahlen die Eltern natürlich Steuern, mit denen die Gutscheine finanziert werden. Der Übersicht halber wurden sie in dieser Darstellung jedoch weggelassen.

⁴ Im Akkreditierungsverfahren werden die Einrichtungen auf die Mindestanforderungen überprüft und nur dann in die Liste aufgenommen, wenn sie diese erfüllen. Betreuungseinrichtungen, die nicht eingetragen sind, können keine Gutscheine entgegennehmen.

lich und transparent sind, um die eingangs erwähnte Informationsasymmetrie nicht zum Hindernis werden zu lassen.

Welche Vorteile das Gutscheinsystem bringt

Wirtschaftlich gesehen sind Gutscheine in doppelter Hinsicht effizienter als die herkömmliche Objektfinanzierung: Sie verhindern, dass staatliche Mittel in Angebote investiert werden, die gar nicht gefragt sind (allokative Effizienz) und sorgen dafür, dass die Anbieter die Beiträge, die man ihnen zur Verfügung stellt, effizient nutzen, da sie mit anderen in Konkurrenz stehen (produktive Effizienz). So kann der Staat sicher sein, dass die Mittel, die er für familienergänzende Kinderbetreuung aufwendet, richtig investiert sind.

Aus gesellschaftlicher Sicht teilt das Gutscheinsystem einige Vorteile mit der Objektfinanzierung. Es erlaubt dem Staat, trotz mehr Wettbewerb in einem sensiblen Bereich, weiterhin gesellschaftliche Ziele mit familienergänzender Kinderbetreuung zu verfolgen. Je nach Ziel kann der Zugang zu Gutscheinen erleichtert, erschwert oder an weitere Bedingungen geknüpft werden. Soll zum Beispiel die Chancengleichheit aller Kinder gestärkt werden, kann die Kostenbeteiligung der Eltern einkommensabhängig gestaltet werden, sodass sich auch einkommensschwache Eltern familienergänzende Kinderbetreuung leisten können. Die Erwerbsquote der Frauen zu erhöhen ist ein weiteres Ziel, das häufig mit der Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie verfolgt wird. In diesem Fall kann die Gutscheinvorgabe an die Bedingung geknüpft werden, dass beide Eltern erwerbstätig sind.

Nicht alle Vorteile des Gutscheinsystems zeigen sich in der Praxis auf Anhieb. Das Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung kann nur sehr langsam auf eine gestiegene Nachfrage reagieren. Räumlichkeiten und genügend ausgebildetes Personal, um die geforderten Qualitätsstandards einhalten zu können, sind manchmal schwierig oder nur zu vergleichsweise hohen Preisen zu finden. In der Startphase muss man damit rechnen, dass die Nachfrage grösser ist als das Angebot (Nachfrageüberhang). Das heisst, dass – je nach gewähltem System – nicht alle Gutscheine tatsächlich eingelöst werden können und die Wahlfreiheit der Eltern eingeschränkt wird. Dies kann dazu führen, dass in der Einführungsphase die Qualität des Angebots sich nicht verändert bzw. verbessert, da sich auch Anbieter im Markt halten können, die nicht den Bedürfnissen der Eltern entsprechen. Langfristig wird jedoch erwartet, dass ein Gutscheinsystem den Wettbewerb und damit auch die Qualität des Angebots fördert (BMFSFJ 2008).

Schliesslich kann es in ländlichen Regionen mit stark schwankenden oder sehr niedrigen Geburtenzahlen

und geringer räumlicher Konzentration schwierig sein, Kindertagesstätten aufzubauen bzw. langfristig rentabel zu führen. Betreuung in Tagesfamilien ist hier in manchen Fällen eine Alternative – dass sich ein Markt mit einem ausreichenden Angebot bildet, ist aber unwahrscheinlich, wenn die Nachfrage strukturbedingt zu klein ist.

Unberechenbarkeit der Nachfrage

Die grösste Herausforderung in der Systemumstellung von Objektfinanzierung zu einem Gutscheinsystem ist die Unberechenbarkeit der Nachfrage. Die Nachfrage nach familienergänzender Kinderbetreuung steigt, wenn alle Kinder automatisch einen Gutschein erhalten, oder wenn sehr viele Kinder ein Anrecht darauf haben. Das hat verschiedene Gründe. Das Gutscheinsystem macht die Nachfrage jener Eltern sichtbar, die ihr Kind bereits vor der Umstellung gerne hätten betreuen lassen, aber entweder das Angebot nicht kennen, die verfügbaren Plätze zu teuer waren oder sie sich ausrechneten, dass sie keinen Platz zugeteilt bekommen würden.

Während in der Objektfinanzierung nur jene Kinder vom subventionierten Angebot profitieren, die einen Platz in einer entsprechenden Einrichtung haben, können im Gutscheinsystem auch jene Eltern Unterstützung beantragen, die ihr Kind vorher in einer privaten Einrichtung betreuen liessen. Das ist eine bereits existierende Nachfrage, die in einem objektfinanzierten System nicht berücksichtigt wird.

Psychologische Effekte steigern die Nachfrage zusätzlich: Einen Gutschein lässt man ungern verfallen – ein klares Anrecht auf Unterstützung will man einfordern. Nicht zuletzt erhöht die direkte Unterstützung von Kindern die Sensibilität oder das Interesse für das Thema auch bei jenen Eltern, die vorher wenig über die Möglichkeiten familienergänzender Kinderbetreuung wussten.

Erste Erfahrungen aus der Praxis: Wie Hamburg und Berlin das Gutscheinsystem umgesetzt haben

Hamburg hat als erstes Bundesland in Deutschland im Jahr 2003 ein flächendeckendes Gutscheinsystem für Kinderbetreuung eingeführt. Es nimmt damit eine Pionierrolle in Europa ein.

Das Hamburger System ist sehr nahe an der Theorie. Die Gutscheine lauten auf eine bestimmte Anzahl Betreuungsstunden. Sie zeigen an, wie viele Stunden pro Woche das Kind damit betreut werden kann und wie hoch die Kostenbeteiligung der Eltern ist. Pro weiteres

Kind in der Familie gibt es zusätzliche Vergünstigungen. Diese Eigenbeiträge bezahlen die Eltern direkt an den Anbieter; den Rest des Beitrages erhält die Einrichtung, wenn sie den Gutschein beim Jugendamt einlöst. Grundsätzlich haben alle Kinder zwischen drei Jahren und dem Schuleintritt Anspruch auf einen Gutschein über fünf Betreuungsstunden pro Tag, inklusive Mittagessen⁵. Wird auf das Mittagessen verzichtet, werden nur vier Stunden bewilligt (Stadt Hamburg 2008).

Zusätzlich haben alle Kinder von 0 bis 14 Jahren Anspruch auf einen Gutschein über die Anzahl Stunden, in denen kein Elternteil sie zu Hause betreuen kann – sei es wegen Berufstätigkeit beider Eltern oder des alleinerziehenden Elternteils, Ausbildung oder die Teilnahme an arbeitsmarktlichen Massnahmen im Rahmen der Arbeitslosenhilfe. Dieser Anspruch muss beim Jugendamt nachgewiesen werden. Schliesslich besteht ein Anrecht auf einen Gutschein, wenn das Kind aus Gründen des Kindeswohls oder des Kinderschutzes ausserhalb seiner Familie betreut werden muss oder einen dringenden sozialen oder pädagogischen Bedarf hat. Auch dieser Anspruch muss auf dem Jugendamt nachgewiesen und begründet werden. In Hamburg wird der Gutschein nicht automatisch, sondern über ein komplexes Prioritätensystem vergeben, bis die verfügbaren Mittel verbraucht sind (Stadt Hamburg 2008).

Die Gutscheine funktionieren wie «open-ended vouchers» – Eltern können ihre Kinder länger als die bewilligte Anzahl Stunden betreuen lassen, müssen diese Stunden aber zum vollen Preis selbst übernehmen. Diese Regelung hat in Hamburg für viel Unmut gesorgt, weil Eltern mit wenig Betreuungsstunden plötzlich übermässig viel bezahlen mussten, wenn sie ihre Kinder an Ausflügen oder ausserordentlichen Feiern in der Kita teilnehmen lassen wollten.

Schwierige Systemumstellung

Die Systemumstellung von der klassischen Objektfinanzierung auf Subjektfinanzierung mit Betreuungsgutscheinen verlief in Hamburg zunächst sehr schwierig. Niemand schien richtig auf die Veränderungen eingestellt zu sein. Die Nachfrageeffekte der Systemumstellung wurden völlig unterschätzt und zahlreiche Eltern fanden trotz Gutschein keinen Betreuungsplatz. Gleichzeitig war das Projekt viel zu ambitioniert, da man mit einer einzigen Systemumstellung nicht nur das Finanzierungsmodell ändern und den Anspruch erweitern, sondern auch noch die Qualitätsanforderungen erhöhen und Kosten sparen wollte. Damit hatte man das System überfordert. Die Schwierigkeiten wurden jedoch bereits im Jahr 2004 weitgehend beseitigt und der verfügbare Etat für Kinderbetreuung aufgestockt. Das Gutscheinsystem läuft jetzt mehr oder weniger reibungslos und erfolgreich. In Hamburg werden im Vergleich zu anderen westdeutschen Bundesländern über-

durchschnittlich viele Kinder zumindest Teilzeit familienextern betreut. Es fehlen aber immer noch Plätze. Der Markt spielt auch vier Jahre nach der Einführung des Gutscheinsystems noch nicht in allen Quartieren wie in der Theorie vorgesehen.

Mit der Hamburger Kita-Befragung 2006 (Hilgers/Kastner/Strehmel 2007) sind erste Resultate über die Auswirkungen des Gutscheinsystems bekannt geworden. Das wichtigste Ergebnis betrifft die Entwicklung der Qualität und die Bewältigung sozialer Unterschiede. Das Gutscheinsystem wirkt sich stark differenzierend und tendenziell negativ auf die Qualität des Angebots aus, wie es die Theorie zumindest in der Anfangsphase erwartet. Solange Nachfrageüberhang herrscht, erhalten auch ineffiziente Anbieter genügend Gutscheine, um im Markt zu bleiben. Die Qualitätsschere öffnet sich: Einrichtungen mit einem guten Ruf werden mit Anfragen überhäuft, führen lange Wartelisten und können die Qualität des Angebots erhöhen, während die anderen sparen müssen. Wenn der Markt seine Aufgabe nicht erfüllen kann und die qualitativ ungenügenden Anbieter nicht verdrängt werden, muss sich ein Teil der nachfragenden Eltern gegen ihren Wunsch mit einer geringeren Qualität zufrieden geben. Die Anbieter mit einem guten Ruf befinden sich oft in gutsituierten Quartieren – und Eltern aus höheren gesellschaftlichen Schichten fällt es meist leichter, die vorhandenen Informationsquellen zu nutzen und die besten Angebote für ihre Kinder herauszusuchen. Das Gutscheinsystem hat deshalb trotz spezieller Förderung von fremdsprachigen Kindern zu einer stärkeren sozialen Segregation in den Kindertagesstätten in Hamburg geführt.

Grosses Angebot an Betreuungsplätzen

Im Januar 2006 hat Berlin als zweites deutsches Bundesland auf Kinderbetreuungsgutscheine umgestellt. Das System ist vergleichbar mit jenem in Hamburg. Die Vorbereitungen für die Umstellung wurden in Berlin jedoch bereits 1995 mit den ersten Gesetzesrevisionen getroffen und behutsamer eingeführt als in Hamburg. Die Erfahrungen in Berlin könnten entscheidende Einsichten über die Wirksamkeit des Gutscheinmodells in der Praxis liefern, denn im Gegensatz zu Hamburg verfügt Berlin, besonders im ehemaligen Ost-Berlin, über ein ausreichend grosses Angebot an Betreuungsplätzen. Die ersten Ergebnisse von Evaluationen werden frühestens Mitte 2008 erwartet. Bereits jetzt wird in Berlin die erhöhte Kostentransparenz für alle Beteiligten hervorgehoben.

Auch in der Schweiz ist eine solche Umstellung vorstellbar. Im Wechsel von der Objekt- zur Subjektfinanzierung im Rahmen eines Gutscheinsystems sieht der

⁵ Es müsste eigentlich heissen: sie haben Anspruch auf eine Kostenbeteiligung des Staates an fünf Betreuungsstunden pro Tag.

Bundesrat die Möglichkeit, den Wettbewerb zwischen den Anbietern zu fördern und eine neue Dynamik ins System der familienergänzenden Kinderbetreuung zu bringen. Seit Oktober 2007 können Kantone und Gemeinden, die ein Pilotprojekt mit Betreuungsgutscheinen für Kindertagesstätten durchführen wollen, vom Bund finanziell und zeitlich begrenzt unterstützt werden. Konkret beteiligt sich der Bund im Rahmen des Impulsprogramms «Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung» finanziell an Pilotprojekten von Kantonen, Gemeinden oder Gemeindeverbänden, begleitet sie fachlich, evaluiert die Projekte und macht die daraus gewonnenen Erkenntnisse allgemein zugänglich.⁶

Fazit

Die theoretischen Überlegungen und die ersten Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass Subjektfinanzierung, mit Betreuungsgutscheinen oder eventuell auch durch entsprechende Steuerabzüge, Angebot und Nachfrage und damit den Wettbewerb auf dem «Markt für familienergänzende Kinderbetreuung» beeinflussen können. Die Integration marktwirtschaftlicher Elemente erleichtert neuen, eltern- und kinderfreundlichen Angeboten den Eintritt in den Markt und ermöglicht Eltern, ihre Betreuungsbedürfnisse bei der Suche nach einem Betreuungsplatz vermehrt in den Vordergrund zu stellen.

Die Erfahrungen aus Hamburg zeigen auch, dass ein System mit Betreuungsgutscheinen funktionieren kann. Es erscheint jedoch wichtig, die Umstellung genau vorzubereiten, ihr genügend Zeit einzuräumen, allenfalls flankierende Massnahmen zu erlassen und sich auf wenige, genau definierte Ziele zu einigen.

Literatur

Bauer, T./ Müller Kucera, K. (2000): Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten. Schlussbericht zuhanden des Sozialdepartements der Stadt Zürich.

BMFSFJ (2008): Gutscheine: Gezielte Förderung für Familien, in: Monitor Familienforschung Nr. 12.

Bütler, M. (2006): Arbeiten lohnt sich nicht – ein zweites Kind noch weniger, in: Discussion Paper no. 2006/05. Universität St.Gallen, Departement of Economics.

Eltern für eine familiengerechte Betreuung: Internetauftritt. www.kitagutschein.de/ Stand: 24.6.2008

Enste, D./Stettes O. (2005): Bildungs- und Sozialpolitik mit Gutscheinen, zur Ökonomik von Vouchers, in: Forschungsberichte aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Nr. 14.

Hilgers, A./Kastner, J./Strehmel, P. (2007): Die Lage der Kitas im Jahr 2006. Band 1, Endbericht für die Max-Traeger-Stiftung, Hamburg. www.gew-hamburg.de/Binaries/Binary1034/Fragebogen_Kita-Befragung_2006.pdf

Stadt Hamburg: Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit u. Verbraucherschutz <http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/behoerden/bsg/familie/kita/start.html>, Stand: 24.6.2008

Stutzer, A./Dürsteler, R (2005): Versagen in der staatlichen Krippenförderung – Betreuungsgutscheine als Alternative, in: Working Paper Nr. 26, Basel.

Verordnung vom 9. Dezember 2002 über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (SR 861.1)

Rahel Zurfluh, lic. ès. sc. pol., Bereich Forschung und Evaluation der Abteilung Mathematik, Analysen, Statistik (MAS), BSV.
E-Mail: rahel.zurfluh@bsv.admin.ch

⁶ Nähere Informationen finden sich unter www.bsv.admin.ch/praxis/kinderbetreuung/01778/index.html?lang=de

Partizipationseinkommen: ein wirkungsvolles Instrument im Kampf gegen die Armut?

Im heutigen Schweizer Sozialversicherungssystem haben wenig qualifizierte Personen nur geringe finanzielle Anreize zur Arbeit. Ausserdem verzichten viele darauf, die Sozialhilfe in Anspruch zu nehmen, obwohl ihr Einkommen unter dem Existenzminimum liegt. Die Einführung eines «Partizipationseinkommens» könnte gleichzeitig die wirtschaftliche Effizienz und die Lage der «Working Poor» verbessern. Eine solche Massnahme müsste jedoch durch andere Reformen ergänzt werden.



Tobias Müller
Universität Genf

In der Schweiz sind die meisten Sozialleistungen für arme Haushalte einkommens- und vermögensabhängig. Da die Grenzsteuersätze für Bezüger und Bezügerinnen dieser Leistungen sehr hoch sind, bietet dieses System nur wenige oder überhaupt keine finanziellen Anreize zur Arbeit, so dass Leistungsbereitschaft nicht belohnt wird. Ausserdem wird das Ziel, die Armut zu verringern, mit dem Schweizer Sozialversicherungssystem nur teilweise erreicht, denn ein bedeutender Teil jener, die eigentlich Anspruch auf Sozialhilfeleistungen hätten, verzichtet aus Angst vor den stigmatisierenden Auswirkungen des Verfahrens darauf, diese Leistungen auch einzufordern.

Um dem Mangel an wirtschaftlichen Anreizen und der geringen Inanspruchnahme der Sozialhilfe abzuhelfen, sind zahlreiche Vorschläge in die Wirtschaftsliteratur eingebracht worden. Manche Autoren empfehlen eine radikale Vereinfachung des Sozialversicherungs-

systems. Zu diesem Zweck sollen alle heute bestehenden Leistungen durch ein einziges Instrument wie die negative Einkommenssteuer oder das Grundeinkommen ersetzt werden. Auch wenn ein solches Vorgehen aus wirtschaftlicher Sicht nicht wünschenswert scheint, können diese Instrumente nichtsdestoweniger bei einer Reform des derzeitigen Sozialversicherungssystems eine Rolle spielen.

Dieser Artikel geht zuerst auf die Anreizprobleme im heutigen System ein, beschreibt dann kurz die oben erwähnten Instrumente und behandelt schliesslich auch innovativere Reformvorschläge: erwerbsabhängige Steuergutschriften und Partizipationseinkommen. Das Hauptziel dieser letztgenannten Massnahmen würde darin bestehen, die Rolle der einkommensabhängigen Leistungen einzuschränken und so armutsbetroffenen Erwerbstätigen («Working Poor») zu ermöglichen, ohne die Sozialhilfe auszukommen.

Heutige Lage

In der Schweiz hängt die Ausrichtung gewisser Sozialleistungen wie Sozialhilfe, Prämienverbilligungen in der Krankenversicherung, Alimentsbevorschussung und Mietzinsbeiträge vom Einkommen der Bezüger und Bezügerinnen ab. In einem solchen System führt ein Anstieg des Arbeitseinkommens nur teilweise zu einer Zunahme des verfügbaren Einkommens. Folglich sind die Bezüger und Bezügerinnen dieser Leistungen mit hohen Grenzsteuersätzen konfrontiert, und die finanziellen Arbeitsanreize sind gering. Dieses Problem ist in der Sozialhilfe besonders ausgeprägt, da diese die Differenz zwischen dem Existenzminimum und dem Reineinkommen des Haushaltes ausgleicht.

Wie kann man in einem solchen Sozialversicherungssystem die wirtschaftlichen Anreize verbessern und Leistung belohnen? Das Problem ist nicht einfach, denn es reicht nicht aus, auf jede Systemkomponente einzeln einzuwirken. Ein Beispiel kann das Dilemma veranschaulichen. Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) revidierte vor kurzem ihre Empfehlungen für die Berechnung der Sozialhilfe, um Anreize einzubauen. Die Revision führte unter anderem einen Freibetrag auf dem Einkommen aus einer Erwerbstätigkeit ein. Wenn eine Person also eine Erwerbstätigkeit aufnimmt, wird ihr Einkommen bei der Berechnung der Sozialhilfe nicht in vollem Umfang berücksichtigt.

Es stimmt, dass diese neue Massnahme für jene, die weiterhin Sozialhilfe beziehen, einen finanziellen Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit darstellt. Dafür steht eine Person, die von der Sozialhilfe loskommen möchte, vor dem Problem, dass ihr Einkommen tiefer wäre als der Betrag, den sie erhält, wenn sie in der Sozialhilfe bleibt. Die Einführung eines Anreizmechanismus innerhalb des Sozialhilfesystems erzeugte somit einen Schwelleneffekt, der die Betroffenen vom Austritt aus der Sozialhilfe abhält. Das Problem verschärft sich noch durch die Tatsache, dass die meisten Kantone Steuern auf Einkommen um das Existenzminimum erheben, während Personen in der Sozialhilfe in der Regel steuerbefreit sind.

Für eine sorgfältigere Problemdiagnose ist es somit sinnvoll, das Steuer- und Sozialtransfersystem als Ganzes zu analysieren. Die SKOS machte diese Arbeit kürzlich für die Hauptorte der Schweizer Kantone und zeigte dabei Schwelleneffekte und Armutsfallen in mehreren Schweizer Städten auf.¹ Diese Schwelleneffekte treten nicht nur auf, wenn ein Haushalt sich von der Sozialhilfe lösen möchte, sondern auch, wenn ein Haushalt den Anspruch auf Alimentenbevorschussung oder Prämienvorbilligungen in der Krankenversicherung verliert, weil sein massgebendes Einkommen eine bestimmte Grenze übersteigt.

Die Schwelleneffekte sind lediglich die extremste Ausprägung eines allgemeineren Phänomens: Für Haushalte mit wenig qualifizierten Mitgliedern bewegen sich die Grenzsteuersätze auf sehr hohem Niveau. Aber sie bringen noch ein zusätzliches Problem mit sich, das ihre Beseitigung umso dringender macht. Sie verletzen nämlich einen der wichtigsten Grundsätze jedes Steuersystems: das Prinzip der horizontalen Gerechtigkeit. Gemäss diesem Prinzip müssten zwei Haushalte mit gleicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit gleich viel Steuern zahlen oder dieselben Leistungen erhalten. Tritt ein Schwelleneffekt auf, wird dieser Grundsatz empfindlich verletzt, denn zwei Haushalte mit praktisch gleichem Bruttoeinkommen können mit ganz unterschiedlichen verfügbaren Einkommen dastehen.

Unter den Reformen, die ins Auge zu fassen sind, müsste somit der Beseitigung der Schwelleneffekte hohe Priorität zukommen. Eine erste Option wäre eine Minimalreform der bestehenden Instrumente. So könnte zum Beispiel die Sozialhilfeskala so überarbeitet werden, dass der Austritt aus der Sozialhilfe nicht mehr fi-

nanziell bestraft wird.² Eine weitere Option wäre eine weiter reichende Reform, die neue Instrumente einbezieht.

Negative Einkommenssteuer

Das Konzept der negativen Einkommenssteuer geht auf die 1960-er Jahre zurück, als Ökonomen aus verschiedenen politischen Lagern sich für eine Reform des Einkommenssicherungssystems in den USA aussprachen. Milton Friedman schlug als erster das Prinzip der Negativsteuer vor, während James Tobin ein ausführliches Konzept für dessen Umsetzung ausarbeitete. Analog zur «positiven Einkommenssteuer» besteht die Idee der Negativsteuer darin, negative Steuersätze auf Einkommen anzuwenden, die unterhalb einer bestimmten Grenze liegen. In gewisser Weise handelt es sich um eine Erweiterung der Steuerskala «nach unten». Damit sollen die einkommensabhängigen Sozialleistungen ergänzt oder ersetzt werden. Die verschiedenen Vorschläge unterscheiden sich vor allem in Bezug auf diesen letzten Aspekt: In welchem Mass soll die Negativsteuer die bestehenden Sozialleistungen ergänzen oder ersetzen?

Das Hauptziel der Negativsteuer besteht darin, die Armutsfälle zu beseitigen, die mit jedem System des garantierten Mindesteinkommens oder der klassischen Sozialhilfe verbunden ist. Die Negativsteuer soll Leistung besser belohnen, indem sie den Grenzsteuersatz herabsetzt, der im Falle des garantierten Mindesteinkommens fast oder ganz bei 100 Prozent liegt. Beim einfachsten Modell zur Negativsteuer erhält die steuerpflichtige Person eine Steuergutschrift, und ihr Einkommen wird mit einem Einheitssatz besteuert. Es ist hervorzuheben, dass die Steuergutschrift in einem solchen System rückzahlbar ist, d.h. die Steuerverwaltung zahlt der steuerpflichtigen Person die Differenz zwischen der Steuergutschrift und der geschuldeten Steuer zurück, falls diese positiv ist. Die Steuergutschrift kann somit auch als garantiertes Einkommen betrachtet werden.

In der amerikanischen Debatte der 1970-er Jahre wurde bald klar, dass das Grundmodell zur Negativsteuer sehr hohe Steuersätze mit sich bringt, wenn es das Existenzminimum für die gesamte Bevölkerung gewährleisten soll. Wenn die Negativsteuer alle Leistungen zur Bekämpfung der Armut ersetzt, können folgende drei Ziele nicht gleichzeitig erreicht werden:

- Gewährleistung des Existenzminimums für jene, die über kein Einkommen aus einer Erwerbstätigkeit verfügen;
- Beibehaltung eines vernünftigen Grenzsteuersatzes, damit jene, die einen Transfer vom Staat beziehen, einen ausreichenden Anreiz zur Arbeit haben;

1 Siehe C. Knüpfer, N. Pfister, O. Bieri (2007): Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz, SKOS, Bern.

2 Die Kosten einer solchen Reform würden sich laut Schätzung der Expertengruppe «Steuergutschriften» auf 1–3 % der Sozialhilfeausgaben belaufen. Siehe R. Leu, M. Gerfin, Y. Flückiger, T. Müller, C. Knöpfel, G. Kirchgässner, A. Spermann (2007), Erwerbsabhängige Steuergutschriften: Möglichkeiten und Auswirkungen einer Einführung in der Schweiz, Expertenbericht, Bern.

- Vermeidung zu vieler Nettotransfers vom Staat zu den Steuerpflichtigen, um die Staatskasse nicht übermässig zu belasten.

Angesichts dieses Dilemmas werden die politischen Meinungsverschiedenheiten spürbar. Wer der Ansicht ist, dass eine Verbesserung des Arbeitsanreizes das Hauptziel einer Reform ist, will nicht nur den Grenzsteuersatz, sondern auch das garantierte Einkommensniveau senken. Eine solche Reform, wie sie namentlich von Friedman empfohlen wurde, fördert tatsächlich eine Zunahme des aggregierten Arbeitsangebots, führt aber auch zu einer Verschlechterung der Situation der armutsbetroffenen Haushalte. Aus dieser Debatte geht hervor, dass sich bei jedem Reformprojekt dieser Art das Problem stellt, dass man zwischen Arbeitsanreiz und Verminderung der Armut abwägen muss.

Wegen dieses Dilemmas wurde die Negativsteuer in reiner Form bis zum heutigen Tag in keinem Land umgesetzt. Die Frage des Abwägens zwischen Arbeitsanreiz, Gewährleistung des Existenzminimums und budgetären Kosten stellte sich jedoch bei allen Sozialversicherungsreformen der letzten Jahre. Viele Länder in Europa und Nordamerika haben Reformen eingeführt, die Elemente des Modells zur Negativsteuer enthalten, so zum Beispiel erwerbsabhängige Steuergutschriften oder Systeme, die einen Arbeitsanreiz geben.

Es gibt jedoch einen Bereich, in dem die Negativsteuer in der Schweiz zur Anwendung kommen könnte: Die Prämienverbilligungen in der Krankenversicherung könnten in die Einkommenssteuerskala eingebunden werden. Eine solche Reform wäre viel moderater als das, was Friedman und Tobin vorsahen, aber gerade deshalb könnten die Hauptnachteile der Negativsteuer vermieden werden. Im Fall des Kantons Genf scheint es, dass eine Umwandlung der Prämienverbilligungen in rückzahlbare Steuergutschriften eine erstaunliche Vereinfachung der Steuertarifstruktur ermöglichen würde. Für eine unverheiratete, in der Stadt Genf lebende Person würde der Grenzsatz für ein steuerbares Einkommen zwischen 10000 und 100000 Franken zwischen 27 und 30 Prozent liegen, ohne dass dieser Systemwechsel viele Verlierer oder Gewinner mit sich bringt.³ Damit käme man dem Grundmodell zur Negativsteuer sehr nahe, jedoch mit dem Vorteil einer grossen Transparenz bei den Grenzsätzen.

Grundeinkommen

In den letzten Jahren fand die Idee des Grundeinkommens (auch unter den Bezeichnungen Basiseinkommen, Grundrente, Existenzgeld, Bürgerrente oder Bürgergeld bekannt) neue Anhänger, vor allem in Deutschland und der Deutschschweiz. Dabei handelt es

sich um einen Reformvorschlag, der aus wirtschaftlicher Sicht nahe bei der Negativsteuer liegt. Das Konzept des Grundeinkommens sieht vor, dass jeder Bürger und jede Bürgerin eine bedingungslose Zulage vom Staat erhält. Diese Zulage hängt weder vom Einkommen der einzelnen Person noch von ihrem Zivilstand oder ihrer Erwerbsbereitschaft ab. Verschiedene Varianten des Grundeinkommens wurden vorgeschlagen: Manche wollen die Zulage so ansetzen, dass sie die Deckung des Existenzminimums ermöglicht. In diesem Fall würde sie die Sozialhilfe ersetzen, und die anderen Sozialleistungen könnten um den gleichen Betrag gesenkt werden. Andere treten für eine moderatere Variante ein, die leichter zu finanzieren wäre.

Man erkennt leicht, was die Negativsteuer und das Grundeinkommen gemeinsam haben: Der rückzahlbaren Steuergutschrift des ersten Konzepts entspricht die Zulage des zweiten. Die Unterschiede zwischen diesen beiden Instrumenten betreffen im Wesentlichen die Bezugseinheit – Haushalt oder Einzelperson. Während die Negativsteuer auf derselben wirtschaftlichen Bezugseinheit beruht wie die positive Einkommenssteuer, wird das Grundeinkommen auf einer rein individuellen Basis entrichtet. In der Schweiz sind die Familienzulagen Sozialleistungen, die ähnlich funktionieren wie das Grundeinkommen.

Aus wirtschaftlicher Sicht steht das Grundeinkommen vor demselben Dilemma wie die Negativsteuer. Die ehrgeizige Variante dieser Reform, bei der die Sozialhilfe durch ein Basiseinkommen auf der Höhe des Existenzminimums ersetzt würde, wäre wirtschaftlich unerschwinglich. Dafür könnte eine moderatere Variante, welche die Familienzulagen in echte, bedingungslose Kinderzulagen verwandelt, einen Beitrag zur Bekämpfung der Kinderarmut leisten.

Erwerbsabhängige Steuergutschriften

Neue Konzepte, die an das Prinzip der Negativsteuer anlehnen und gleichzeitig das Dilemma umgehen, wurden vor allem in den USA (Earned Income Tax Credit, EITC) und Grossbritannien (Working Families Tax Credit, WFTC) entwickelt. Diesen Massnahmen ist gemeinsam, dass die Steuergutschrift nur gewährt wird, wenn eine Erwerbstätigkeit ausgeübt wird. Je nach Land wird diese Bedingung anders formuliert. In den USA ist die Tarifstruktur des EITC so gestaltet, dass die gewährte Gutschrift anfänglich mit dem Erwerbseinkommen

³ Diese Zahlen beruhen nicht auf ausführlichen Simulationen, sondern auf einfachen Berechnungen mit Hilfe der Tarife des Jahres 2004. Für weitere Einzelheiten siehe T. Müller et X. Oberson (2008), *Impôt négatif ou crédit d'impôt: étude de faisabilité d'une réforme des subsides d'assurance maladie*, Publikationsreihe des LEA, Universität Genf.

Wirtschaftliche Auswirkungen eines Partizipationseinkommens

In der Regel beinhaltet jede Umverteilungspolitik ein Abwägen zwischen wirtschaftlicher Effizienz und Gleichheit, d.h. eine gerechtere Einkommensverteilung kann nur um den Preis einer Verringerung des Gesamteinkommens erreicht werden. Da das heutige Steuersystem jedoch nicht optimal ist, kann man Reformen so gestalten, dass sie die wirtschaftlichen Anreize verbessern und gleichzeitig mehr Gleichheit und ein höheres Gesamteinkommen ermöglichen.

Gemäss den Ergebnissen unserer Simulationen würde die Einführung eines Partizipationseinkommens in diese Richtung gehen. Mit einem Partizipationseinkommen von 500 Franken pro Monat könnte man beispielsweise das Arbeitsangebot um 0,4 % und das Einkommen der Haushalte um 0,5 % erhöhen und gleichzeitig die Armutsquote um über ein Drittel senken.⁴

Wie lässt sich dieses Ergebnis erklären? Was das Arbeitsangebot betrifft, beeinflusst diese Reform zwei Arten von Entscheidungen. Einerseits entscheiden die Menschen, ob sie eine Erwerbstätigkeit ausüben wollen oder nicht. Andererseits wählen sie ihren Beschäftigungsgrad. Empirische Studien zeigen, dass die erste Entscheidung bei Anpassungen des Arbeitsangebots wichtiger ist. Und genau auf diese Entscheidung wirkt sich die Partizipationsbedingung aus. Eine Umverteilungspolitik zugunsten der «Working Poor» geht also nicht zwingend auf Kosten der Effizienz, da sie wenig qualifizierten Personen Anreize zur Arbeit gibt. Interessant ist auch die Feststellung, dass eine kürzlich in fünfzehn europäischen Ländern durchgeführte Studie zu ähnlichen Schlüssen gelangt.⁵ Gemäss diesen Simulationen ist eine Politik, welche die Ausrichtung einer Zulage für Erwerbstätigkeit bedingt, einer Erweiterung der traditionellen Politik vorzuziehen. In fünf Ländern würde eine solche Reform gar zu einer Zunahme des Gesamteinkommens führen, und in den meisten anderen Ländern wären die Effizienzeinbussen unerheblich.

wächst; das Guthaben beträgt Null, wenn der Haushalt kein Einkommen hat. Mit dem WFTC ist dagegen eine explizite Partizipationsbedingung verknüpft, denn diese Gutschrift wird nur gewährt, wenn eines der Mitglieder des Haushaltes mindestens 16 Stunden pro Woche arbeitet.

Studien, die diese Massnahmen auswerten, stellen fest, dass die Erwerbsquoten der Einelternhaushalte in beiden Ländern bedeutend anstiegen. Dafür neigen Personen, die bereits vor Einführung der Massnahme erwerbstätig waren oder die dem Haushalt ein zweites Einkommen zuführen, zu einer Kürzung ihrer Arbeitszeit. Unter dem Strich wurde eine positive Wirkung auf die Beschäftigung festgestellt. Im Fall der Schweiz wäre es schwieriger, eine solche Wirkung zu erzielen, weil die Sozialhilfe sich auf höherem Niveau bewegt. Der Bericht von Leu et al. (2007) vertritt die Ansicht, dass Anreizeffekte nur erzielt werden können, wenn die Gesamtsumme der Transfers erhöht oder die Sozialhilfestandards gesenkt werden. Diese beiden Möglichkeiten werden im Bericht als politisch wenig realistisch beurteilt. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die im Bericht aufgezeigten zusätzlichen Kosten im Wesentlichen

darauf zurückzuführen sind, dass die Steuergutschrift im Unterschied zur Sozialhilfe automatisch an alle anspruchsberechtigten Haushalte ausgerichtet wird. Würden all jene, die Anspruch auf Sozialhilfe haben, die ihnen zustehenden Leistungen einfordern, würde sich dies in finanzieller Hinsicht ähnlich auswirken.

Partizipationseinkommen

Ein weiterer Vorschlag, der die Integration in den Arbeitsmarkt fördern soll, ist das Partizipationseinkommen. In Anlehnung an das Konzept des Grundeinkommens schlägt der englische Ökonom Anthony B. Atkinson vor, die Ausrichtung einer solchen Zulage an eine Partizipationsbedingung zu knüpfen.⁶ Dieses Instrument soll die bestehenden Sozialleistungen nicht ersetzen, sondern eher ergänzen. Das Hauptziel besteht darin, die Rolle der Sozialhilfe und der anderen einkommensabhängigen Leistungen einzuschränken.

Es handelt sich dabei um eine Zulage an alle Erwachsenen, welche die Partizipationsbedingung erfüllen. Gemäss Atkinson wird diese Bedingung in einem weiten Sinn ausgelegt. Sie beschränkt sich nicht auf eine Beteiligung am Arbeitsmarkt, sondern umfasst auch Tätigkeiten zum Wohle der Allgemeinheit. So würden Personen anerkannt, die angestellt oder selbstständig arbeiten; die das Rentenalter erreicht haben; die aus gesundheitlichen Gründen oder wegen einer Behinderung nicht arbeiten können; die arbeitslos sind; die eine anerkannte Ausbildung absolvieren; die sich um Kinder, äl-

4 Siehe Müller (2004), op. cit. In diesem Artikel nehmen wir auch die Ergebnisse einer anderen Studie auf, die zeigt, dass die Arbeitslosenrate der wenig qualifizierten Personen um fast ein Drittel gesenkt werden könnte.

5 Siehe H. Immervoll et al. (2007), Welfare Reform in European Countries: A Microsimulation Analysis, *Economic Journal* 117, S. 1–44.

6 Siehe A.B. Atkinson (1996), The Case for a Participation Income, *The Political Quarterly* 67 (1), S. 67–70.

tere Menschen oder Personen mit Behinderung kümmern; die anerkannte Formen ehrenamtlicher Arbeit ausüben usw.

Im Rahmen eines Forschungsprojekts des Schweizerischen Nationalfonds (NFP 45) evaluierten wir eine restriktivere Version des Partizipationseinkommens, bei der eine Beteiligung am Arbeitsmarkt Bedingung ist. Es zeigte sich, dass dieses Konzept auf wirtschaftlicher Ebene viele Vorteile bietet: Es verringert die Armut, die Ungleichheit und die Arbeitslosigkeit und erhöht gleichzeitig das Durchschnittseinkommen. Diese Ergebnisse kommen indes nur zustande, wenn die heutigen Sozialleistungen nicht gekürzt werden – insbesondere für Personen, die vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind – und wenn die Steuern entsprechend angepasst werden.⁷

Reformen und Steuern

Manche der besprochenen Reformen können durchgeführt werden, ohne dass sich die Steuerlast dadurch bedeutend erhöht. Das gilt vor allem für die Beseitigung der Schwelleneffekte in der Sozialhilfe. Auch die Einführung einer Negativsteuer als Produkt einer Verbindung von Einkommenssteuer und Prämienverbilligungen in der Krankenversicherung sollte keine allzu hohen Kosten verursachen. Das Beispiel des Kantons Genf zeigt ausserdem, dass das Steuer- und Sozialtrans-

fersystem dadurch an Transparenz gewinnen könnte, da es sich auf einen einheitlichen Grenzsatz hinbewegen würde.

Ehrgeizigere Reformen würden dagegen eine Steuererhöhung erfordern. Vor allem die Steuergutschriften oder das Partizipationseinkommen entfalten ihren Anzeffekt und ihre Wirkung auf die Armut nur, wenn sie ein gewisses Ausmass erreichen. Wenn die Erhöhung der Steuerlast mit einer Verbesserung der wirtschaftlichen Anreize einhergeht, sollte das Wirtschaftswachstum nicht darunter leiden. Das Beispiel der skandinavischen Länder zeigt nämlich, dass die Verringerung der Ungleichheiten und der Armut nicht auf Kosten der wirtschaftlichen Effizienz geht, wenn der Arbeitsmarkt flexibel ist und das System auf Belohnung von Leistung ausgerichtet ist.

Tobias Müller, Prof. Dr., Département d'économétrie,
Universität Genf.

E-Mail: tobias.mueller@metri.unige.ch

⁷ Eine Zusammenfassung der Ergebnisse dieser Forschungsarbeit ist zu finden in T. Müller (2004), Verschiedene Reformvorschläge für die Soziale Sicherheit in der Schweiz und ihre wirtschaftlichen Auswirkungen, Die Volkswirtschaft 7, 16–20.

Nettosozialleistungen: ein Untersuchungsansatz mit bedeutenden Folgen

Die Nettosozialleistungen zeigen, welcher Teil der Sozialleistungen den EmpfängerInnen tatsächlich zur Verfügung steht. Besonders aus der Sicht der betroffenen Versicherten, aber auch aus der Sicht der Versicherungen lohnt es sich, die effektiven Sozialleistungen zu ermitteln. Ende 2007 hat das Bundesamt für Sozialversicherungen gemeinsam mit dem Bundesamt für Statistik eine Machbarkeitsstudie zum Thema «Nettosozialleistungen» in Auftrag gegeben¹. Hauptergebnis: Eine umfassende empirische Studie ist erst machbar, wenn genügend differenzierte kantonale Steuerdaten vorliegen. Im Sinne eines Beispiels wird ein denkbares Ergebnis präsentiert. Für künftige Arbeiten werden die Relevanz für die schweizerische Sozialpolitik und die wichtigsten Fragen zum Thema aufgezeigt.



Stefan Müller

Bundesamt für Sozialversicherungen



Salome Schüpbach

Bundesamt für Sozialversicherungen

Was sind Nettosozialleistungen?

Bruttosozialleistungen BSL umfassen die Sozialleistungen, wie sie von den Sozialversicherungen ausbezahlt werden. Die Nettosozialleistungen NSL werden

ausgehend von den Bruttosozialleistungen berechnet. Als Nettosozialleistungen bezeichnen wir denjenigen **Teil der Sozialversicherungsleistungen, der den LeistungsempfängerInnen effektiv zur Verfügung steht** (Grafik G1, rechte Säule). Mit den Nettosozialleistungen können die EmpfängerInnen also Konsumgüter kaufen oder Ersparnisse bilden.

Berechnungsschema Nettosozialleistungen

T1

1	Bruttosozialleistungen BSL: Von den Sozialversicherungen ausbezahlte Sozialleistungen
2	abzüglich Sozialversicherungsbeiträge auf den Sozialleistungen
3	zuzüglich Entlastungen bei den Beiträgen an die Sozialversicherungen
4	abzüglich direkte Steuern auf den Sozialleistungen
5	zuzüglich Steuererleichterungen²: Freibeträge, Vorzugstarife, Rabatte, usw.
6	abzüglich indirekte Steuern auf dem sozialleistungsfinanzierten Konsum
	ergibt
7	Nettosozialleistungen NSL: Konsumverfügbare Sozialleistungen

Die Unterscheidung zwischen Brutto- und Nettosozialleistungen wird nötig, wenn man die Belastung durch Sozialbeiträge und die Besteuerung durch den Fiskus sichtbar machen will. Beschränkt auf die Sozialversicherungen ist die Berechnung gemäss Tabelle T1 definiert. In verkürzter Form könnte man schreiben:

$$\begin{aligned} & \text{BSL} \\ & - \text{Nettoabgaben (Sozialversicherungen, Fiskus)} \\ & = \text{NSL} \end{aligned}$$

Aus der Sicht des Staates entsprechen die Nettosozialleistungen dem tatsächlichen sozialpolitischen Aufwand. Aus der Sicht der SozialleistungsempfängerInnen entsprechen sie den tatsächlich verfügbaren Leistungen.

Warum interessiert sich die Sozialpolitik für die Nettosozialleistungen?

Das BSV besorgt Gesetzgebungsarbeiten, z.T. auch Durchführung und Aufsicht im Bereich der AHV, IV, EL, BV, EO und FZ. Für diese Sozialversicherungsträger kennen wir meistens die Bruttoleistungen an Einzelpersonen und die Brutto-Leistungssummen.

1 Ecoplan, Machbarkeitsstudie «Nettosozialleistungen», Bern 2008; unveröffentlicht, kann von Interessierten beim BSV eingesehen werden.

2 Falls hier nur sozialpolitisch motivierte Steuermassnahmen berücksichtigt werden sollen, müssen diese vor der Berechnung noch einheitlich definiert werden.

Sozialpolitisch wäre es nützlicher, die effektiv verfügbaren Nettosozialleistungen zu kennen. Die LeistungsempfängerInnen leben von den NSL, nicht von den BSL.

Politik und Verwaltung orientieren sich an den von Sozialversicherungen ausbezahlten Sozialleistungen. Gesetze, Betriebsrechnungen und Prognoseszenarien befassen sich mit Leistungszahlungen. Massgebend für das Handeln der Behörden sind also die Bruttosozialleistungen. Die LeistungsbezügerInnen leben aber nicht vom ausbezahlten, sondern vom tatsächlich verfügbaren Betrag. Die sozialpolitische Wirkung müsste aufgrund von Nettosozialleistungsdaten bestimmt werden. Auch im politischen Prozess werden Bruttosozialleistungen wie tatsächlich zur Verfügung stehende Mittel behandelt. Die Bruttosozialleistungen werden mit den Nettosozialleistungen verwechselt. Dies ist besonders fatal, wenn zwischen diesen beiden Leistungsperspektiven ein massgebender Unterschied besteht.

Wenn Sozial- und Fiskalpolitik koordiniert und widerspruchsfrei wären, wenn insbesondere Fiskalmassnahmen im Wissen um ihre Folgen für die Sozialversicherungsleistungen eingesetzt würden – dann wäre das Verhältnis zwischen Netto- und Bruttosozialleistung von geringem Interesse. In Unkenntnis der tatsächlich verfügbaren Leistungen fallen die sozialpolitischen Massnahmen jedoch suboptimal aus: Fiskalische Massnahmen können die sozialpolitischen Massnahmen konkurrenzieren («neutralisieren»), fördern oder unbeeinflusst lassen. Dies ist eine hinzunehmende Folge der politischen Struktur. Umso mehr ist – allein aus sozial-

politischer Sicht – die Abklärung der Nettosozialleistungen vernünftig, damit nötigenfalls die Sozialversicherungen angepasst werden können.

Der Nutzen unterschiedlicher NSL-Perspektiven

Das Konzept «Nettosozialleistungen» basiert auf dem Vergleich bezahlter und verfügbarer Sozialleistungen. Diese Messung der tatsächlich verfügbaren Sozialleistungen erweitert die sozialpolitische Analyse um verschiedene zentrale Aspekte. So können **demografisch, sozial oder ökonomisch differenzierte Empfängergruppen, von bestimmten Risiken Betroffene, Leistungsarten, Sozialversicherungsträger, Kantone** und die gesamte **Volkswirtschaft** sowie der **internationale Vergleich** im Zentrum der Betrachtung stehen.

Im Rahmen des Statistikabkommens mit der EU wird das Bundesamt für Statistik voraussichtlich schweizerische Daten zum **internationalen Vergleich** der Sozialleistungen bereitstellen. Die Berücksichtigung der Sozial- und Steuerabgaben macht den internationalen Vergleich von Sozialleistungen erst möglich. Der Fiskus nimmt auf zwei Arten Einfluss auf die Höhe der NSL: Erstens durch die Belastung mit Steuern und zweitens durch **Steuererleichterungen**. Betrachtet man die Wirkung der Besteuerung allein, so ergibt sich eine grosse Palette von Ländern mit unterschiedlich hohen NSL (standardisiert mit dem Bruttoinlandprodukt BIP). Berücksichtigt man zusätzlich die Steuererleichterungen, so gehen die Unterschiede zwischen den Ländern deutlich zurück. Es ergibt sich so eine Art betragsmässiger Konvergenz der nationalen Sozial- und Steuerpolitiken (Kemmerling, 6). Der internationale Vergleich ist viel umfangreicher als der hier vorgestellte Untersuchungsansatz, der sich auf die Sozialversicherungen beschränkt. Die OECD erfasst einen grösseren Katalog an BSL und an Steuererleichterungen.

In einer **volkswirtschaftlichen Perspektive** würden die Angaben zur NSL die Gesamtrechnung der Sozialversicherungen (GRSV) ergänzen. Die heutige Gesamtrechnung enthält ausschliesslich Bruttosozialleistungswerte: Danach wurden 2005 Sozialleistungen von 114,6 Mrd. Franken ausbezahlt. Der weggesteuerte Betrag dürfte sich im Bereich **zwischen 10 Mrd. Franken und 20 Mrd. Franken** befinden. Die Steuersenkungsmassnahmen der vergangenen Jahre hatten einen entlastenden Einfluss auf die Sozialleistungen, die NSL stiegen tendenziell.

In der Schweiz, mit einem Steueranteil der Kantone von beinahe 50 %, ist die **kantonale Perspektive** zentral. Dazu ein Beispiel: Die schweizweit einheitlich geregelten Taggelder einer Sozialversicherung werden von den

Im Zusammenhang mit den Nettosozialleistungen können sich dem BSV beispielsweise folgende Fragen stellen:

- a) Werden Altersrenten von **AHV und BV** unterschiedlich belastet? In welchem Ausmass?
- b) Welche Unterschiede gibt es zwischen den **Kantonen** bei der steuerlichen Behandlung bestimmter Leistungen?
- c) Welche Nettosozialleistungen ergeben sich für **Einzelpersonen, Paare und Familien**?
- d) Gibt es Unterschiede in der Behandlung **Schlecht- bzw. Gutverdienender**?
- e) Wie werden **Taggelder** der IV, UV, KV, ALV auf nationaler oder kantonaler Ebene belastet?

Kantone unterschiedlich behandelt. Im Kanton A verlieren die TaggeldbezügerInnen einen bedeutenden Teil der Bruttosozialleistung, sagen wir 25 %, durch fiskalische Massnahmen. Im Kanton B sind es nur 5 %. Von einer identischen (Brutto)Sozialleistung von 1000 Franken verbleiben dem Taggeldempfänger in A demnach 750 Franken, während es in B 950 Franken sind. Die effektiv verfügbare Leistung ist – bei sonst gleichen Verhältnissen – im Kanton B um fast 27 % grösser als im Kanton A. Dies kann, je nach den sonst geltenden Verhältnissen in diesen beiden Kantonen, sozialpolitisch unerwünscht sein.

Derselbe Vergleich kann für die Volkswirtschaft als Ganzes auf der Ebene der **Sozialversicherungsträger** angestellt werden: Werden AHV- und BV-Leistungen unterschiedlich belastet? In welchem Ausmass? Im Sinne von Beispielen zeigt die Machbarkeitsstudie, dass AHV wie BV Nettosozialleistungsquoten von rund 80 % aufweisen. Über alle Sozialversicherungen variiert die NSL-Quote zwischen 66 % für die Arbeitslosenversicherung und 100 % für die Krankenversicherung.

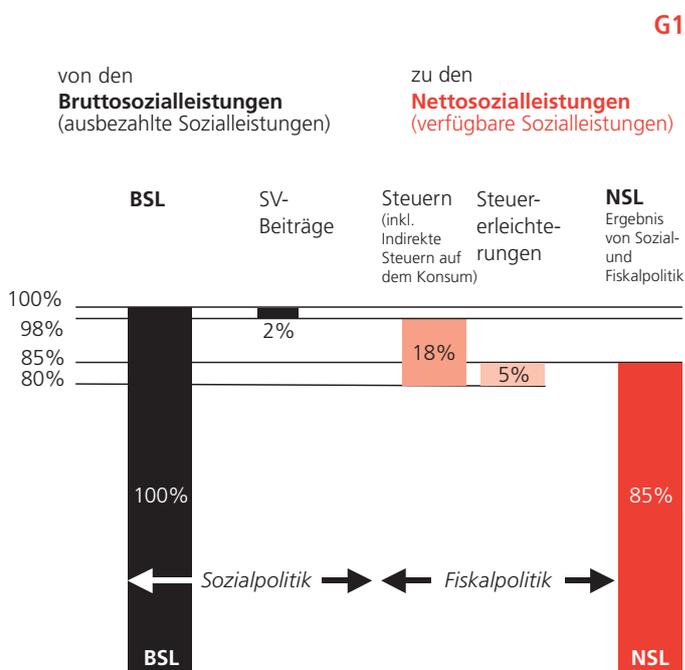
Natürlich ist auch der **Zeitvergleich**, d.h. die Entwicklung der NSL, von Interesse. Man könnte beispielsweise die Vermutung überprüfen, dass in Zeiten steigender Sozialleistungen das Verhältnis zwischen BSL und NSL, die NSL-Quote, zurückgeht. Das würde heissen, dass der Staat durch Besteuerung mit der linken Hand wieder nimmt, was er mit der rechten Hand gegeben hat.

Ergebnisse der Machbarkeitsstudie

Mit der Machbarkeitsstudie beauftragt war Ecoplan, Bern. Die Studie zeigt, dass unter bestimmten Bedingungen Nettosozialleistungen für die Schweiz berechnet werden können. Eine erste Analyse konnte aber – mangels genügend detaillierter Daten – nur unvollständige und statistisch nicht zuverlässige Resultate liefern. Insbesondere konnte die Höhe der Steuererleichterungen nicht bestimmt werden. Ergebnisse aus der Studie werden deshalb hier nur **als Beispiel** verwendet (vgl. Grafik G1). Danach stehen den LeistungsbezügerInnen **85 % der ursprünglich ausbezahlten Bruttosozialleistungen als Nettosozialleistungen** zur Verfügung. Diese Nettosozialleistungsquote umfasst die Leistungen aller Sozialversicherungen der GRSV (AHV, IV, EL, BV, KV, UV, EO, ALV und FZ) sowie die Sozialhilfe. Fiskalische Massnahmen und Sozialversicherungsbeiträge (netto) reduzieren somit die Bruttosozialleistungen um 15%. Dieser Effekt könnte (immer im Sinne eines Beispiels) zu 2 Prozentpunkten aus der Belastung mit Sozialversicherungsbeiträgen resultieren und zu 13 Prozentpunkten aus fiskalischen

Massnahmen. Der fiskalische Effekt ist als Saldo aufzufassen, d.h. die Belastung durch Steuern könnte beispielsweise 18 % ausmachen, die Entlastung durch Steuerabzüge 5 %. Daraus ergibt sich eine Nettobelastung von 13 Prozentpunkten durch Steuermassnahmen (vgl. Grafik G1).

Derartige Verhältnisse vorausgesetzt könnte die Abgabelast mit sozialversicherungsrechtlichen Massnahmen (vollständige Beitragsbefreiung) von 15 % auf 13 % gedrückt werden. Der Grossteil der Belastung (13 %) geht also auf steuerliche Massnahmen zurück: Ohne fiskalische Erleichterungen (Abzüge, usw.) würde die Belastung der Sozialleistungen 20 % betragen (18 % Steuern + 2 % Sozialabgaben).



Im internationalen Vergleich werden die (umfangreicher definierten) NSL ins Verhältnis zum BIP gesetzt. In 24 Ländern der OECD betrug diese (ungegewichtete) Quote 2003 im Mittel 25,4 % (OECD, Stand 2007). Für die mit der Schweiz vergleichbaren Länder schwankte der Wert zwischen 21,4 % (USA) und 35,5 % (Deutschland). Die Berechnungen basieren auf den «öffentlichen Sozialausgaben». Die enger definierten Sozialversicherungsausgaben der Schweiz betragen 2003 rund 108 Mrd. Franken. Vermindert um den NSL-Effekt von geschätzten 15 % ergäbe dies knapp 92 Mrd. Franken. Diese Nettoausgaben hätten 2003 als BIP-Anteil 21,0 % betragen. Die Zahlen zeigen die Richtung an, in die ein internationaler Vergleich für die Schweiz gehen könnte: Der Ausgabenanteil am BIP,

gemäss dem weiter definierten OECD-Ansatz, wird in der Nähe des internationalen «Durchschnitts» liegen, eher etwas darüber.

Dank der **Machbarkeitsstudie von Ecoplan** konnte wertvolles datentechnisches Wissen zur Ermittlung der NSL gewonnen werden. Eine empirische Untersuchung anhand detaillierter kantonaler Steuerdaten rückt damit in Reichweite. Sie setzt jedoch voraus, dass zuvor der begriffliche Rahmen und das Untersuchungskonzept genau festgelegt werden.

Hauptproblem des Untersuchungsansatzes

Die fiskalischen Massnahmen bestehen grob gesagt

1. aus der Belastung der Bruttonettoleistungen durch **Steuern** (direkte und indirekte);
2. aus der Entlastung durch Abzüge, Freibeträge, Rabatte, **Steuerbefreiungen** usw., **die im Zusammenhang mit dem eingetretenen Risiko stehen**. D.h. berücksichtigt werden Steuermassnahmen, die nur und erst beim Eintritt des von der Sozialversicherung (SV) versicherten Risikos wirksam werden;
3. aus der Entlastung durch steuerliche Massnahmen **zugunsten allgemeiner sozialpolitischer Zwecke**. D.h. berücksichtigt werden alle Steuermassnahmen, die den von SV-Leistungen Begünstigten mit denselben oder ähnlichen Zielsetzungen gewährt werden wie die Sozialversicherungsmassnahmen;
4. aus allgemeinen Entlastungsmassnahmen, die allen Steuersubjekten, **ohne sozialpolitische Zweckbestimmung**, zukommen.

Das Problem liegt nun darin, die entlastenden Massnahmen eindeutig den Kategorien 2 bis 4 zuzuteilen. Die OECD löst das Problem, indem sie sämtliche Massnahmen der Kategorien 2 und 3 berücksichtigt, auch wenn sie nicht direkt mit den Sozialleistungen zusammenhängen («net current public social expenditure», Adema, 159). Dies vermeidet Probleme bei der Zuordnung von Entlastungsmassnahmen zu Sozialleistungen/Risiken und erleichtert den internationalen Vergleich. Eine derartige Gesamtbetrachtung überspringt aber sozialpolitisch höchst relevante Fragen wie jene nach der effektiven materiellen Lage der von bestimmten Risiken Betroffenen (z.B. Pensionierte, bei der Arbeit Verunfallte). Dies geschieht zugunsten einer international vergleichbaren Totalbetrachtung, die sämtliche sozialpolitischen und fiskalischen Massnahmen einbezieht.

Dazu zwei Beispiele für die **Abgrenzung zwischen den Entlastungsmassnahmen**, anhand der Verhältnisse in der Schweiz:

Abgrenzung zwischen den Punkten 2 und 3 oben: Sind die allgemeinen Kinderabzüge bei der Einkom-

mensbesteuerung in der Berechnung der NSL (Familienzulagen) zu berücksichtigen? Die Abzüge werden auch bei Abwesenheit von Kinderzulagen gewährt. Die OECD berücksichtigt diese Kinderabzüge trotzdem vollumfänglich bei der Berechnung der Netto-Kinderzulagen.

Beispiel zur Abgrenzung zwischen 3 und 4: Wohin gehört der allgemeine Abzug für Paare? Ist er eine familienpolitische Massnahme oder berücksichtigt er die höhere Belastung des erzielten Einkommens?

Neben der schwierigen Definition der Steuererleichterungen bewegt sich die OECD noch auf einem zweiten Problemfeld: **Welche sozialen Leistungen sind zu berücksichtigen?** Bei der Suche nach einer Antwort auf diese Frage beziehen Adema bzw. die OECD neben vielen Massnahmen staatlicher Sozialpolitik (welcher Teil staatlicher Agrarpolitik ist sozialpolitisch motiviert?) auch «private» sozialpolitische Massnahmen in die Berechnungen ein. Damit wird unterschiedlichen nationalen Strukturen der Sozialpolitik Rechnung getragen, die eigentliche NSL erhält aber einen eher diffusen Charakter.

Den Ausweg aus dem fast unüberblickbaren Massnahmenkatalog ihrer Mitgliedsländer findet die OECD, indem sie den Fokus gewissermassen auf das grösstmögliche Ganze richtet: In der Totalbetrachtung stellt sich die Frage nach den relevanten sozialpolitischen und fiskalischen Massnahmen kaum mehr. Es werden ganz einfach alle sozialpolitischen Massnahmen einbezogen, auch die staatlich vorgeschriebenen privaten und die staatlich induzierten privaten (wie die steuerlich begünstigte 3. Säule). Dieser Untersuchungsansatz kann weder die Behandlung der von bestimmten Risiken Betroffenen (z.B. Invalidisierte) noch die fiskalischen Effekte für bestimmte Sozialversicherungsträger (z.B. AHV) darstellen. Mit ihrem «globalen» Ansatz erreicht die OECD aber ihr vorrangiges Ziel, den internationalen Vergleich – und dies auf einem mehr oder weniger aussagekräftigen Niveau (Kemmerling, 6).

Wo liegen die Probleme einer schweizerischen NSL-Studie?

Um die NSL nach Sozialversicherungszweigen, Risiken, Empfängergruppen oder nach Kantonen auszuweisen empfiehlt sich ein sequenzielles Vorgehen, indem zuerst Entlastungsmassnahmen des Typs 2 und erst dann solche nach Typ 3 einbezogen werden. Mit Typ 2 gelangt man zu Aussagen, welche die Optimierung des Sozialversicherungsbereichs erleichtern. Der Schritt 3 erlaubt die Darstellung einer sozialpolitischen Gesamtposition des Landes. Diese ist im internationalen Vergleich nützlich (Berichterstattung des BFS für Euro-

stat), dürfte aber für die nationale Massnahmenentwicklung wenig Neues bringen.

Der entscheidende Faktor einer schweizerischen NSL-Studie liegt aber im **Vorhandensein genügend detaillierter Steuerdaten**, die insbesondere die Messung der Steuererleichterungen erlauben. Auf diesen Aspekt konzentrieren sich die künftigen Bemühungen. Das BFS wird voraussichtlich, im Rahmen der Erarbeitung des Schweizer Beitrags zum internationalen Vergleich, die Verwendbarkeit der Steuerdaten weiter untersuchen. Neben der Arbeit an den Daten sind die oben angesprochenen konzeptionellen Fragen zu lösen.

Das Wissen um Höhe und Struktur der NSL kann die Koordination von Finanz- und Sozialpolitik fördern und die Sozialpolitik effizienter und effektiver machen.

Literatur

Kemmerling Achim (2002), Die Messung sozialstaatlicher Leistungen. Zu den Folgen der Nettosozialleistungsquote Willem Ademas für die Diskussion um staatliche Sozialpolitik. Wiesbaden

Adema Willem (1997), What do countries really spend on social policies? A comparative note. Paris

Stefan Müller, Dr. rer. pol., Bereich Statistik der Abteilung Mathematik, Analysen, Statistik, BSV.

E-Mail: stefan.mueller@bsv.admin.ch

Salome Schüpbach, lic. rer. pol., Bereich Statistik der Abteilung Mathematik, Analysen, Statistik, BSV.

E-Mail: salome.schuepbach@bsv.admin.ch

Disability Management – ein neuer Handlungsansatz in Unternehmen in der Schweiz

Unternehmen sind in den vergangenen Jahren dazu übergegangen, Absenzen und krankheits- bzw. unfallbedingten Abwesenheitszeiten vermehrte Aufmerksamkeit zu schenken. Dabei setzen sie verstärkt auf früh einsetzende Interventionen, um erkrankte und verunfallte Mitarbeitende wieder in die Erwerbsarbeit zu integrieren. Ein neuer Ansatz, mit dem dieses Ziel erreicht werden soll, ist Disability Management (DM), das zunehmend auch bei Unternehmen in der Schweiz Beachtung findet und eingesetzt wird. Kennzeichen von DM ist, dass die Unternehmen selbst tätig werden und (Re-)Integrationsprozesse ihrer erkrankten und verunfallten Beschäftigten (pro-)aktiv fördern und unterstützen. In einer Studie, die im Auftrag des BSV erstellt wurde¹, ist nun erstmals das DM von acht Unternehmen in der Schweiz untersucht worden. Dabei standen Fragen nach den Motiven der Unternehmen für eine Einführung von DM, nach Art und Form der Durchführung und nach den mit DM erzielten Resultaten im Mittelpunkt.

Thomas Geisen, Annette Lichtenauer, Christophe Roulin, Georg Schielke
Hochschule für Soziale Arbeit FHNW

Disability Management – ein neuer Handlungsansatz

DM ist ein Handlungsansatz, der das Ziel verfolgt, die (Re-)Integration von erkrankten und verunfallten Mitarbeitenden im Unternehmen zu unterstützen. In den untersuchten Unternehmen ist die Praxis des DM durch Vielfalt und Heterogenität gekennzeichnet. Ausdruck davon sind die unterschiedlichen Bezeichnungen, die hierfür verwendet werden, wie beispielsweise Case Management und Gesundheitsmanagement.² Von DM kann dann gesprochen werden, wenn folgende Massnahmen und Aktivitäten auf der betrieblichen Ebene durchgeführt werden³:

- Erfassung und Beurteilung der Absenzen von Mitarbeitenden;

- Beratung und Unterstützung von erkrankten und verunfallten Mitarbeitenden;
- Koordination von Aktivitäten und Leistungen zur Reintegration;
- Prävention im Rahmen betrieblicher Gesundheitsförderung.

Im Mittelpunkt des DM steht eine direkte, auf die konkreten Bedürfnisse der erkrankten resp. verunfallten Mitarbeitenden bezogene Beratung und Unterstützung, deren Hauptziel die Reintegration in die Erwerbsarbeit darstellt.

International wird DM von Kanada und Australien ausgehend seit den 1990er Jahren in europäischen Unternehmen als Strategie der Gesundheitsförderung eingesetzt. Wichtige Stationen der Etablierung

und Verbreitung des Handlungsansatzes des DM sind die Gründung des National Institute of Disability Management and Research (NIDMAR) 1994 in Kanada (vgl. NIDMAR 2008) sowie die Verabschiedung eines «code of practice» durch die International Labor Organization (ILO) (vgl. ILO 2002).

Case Management⁴ ist eine zentrale Grundlage für die Durchführung von DM (vgl. Wendt 2001, Harder/Scott 2005). Wendt (2001: 57) bezeichnet DM als «Case Management am Arbeitsplatz», das auf Arbeitsintegration bezogen ist. Dem Ansatz des Case Management folgend ist DM sowohl auf den konkreten Fall und seine Bearbeitung, als auch auf die organisatorischen und institutionellen Bedingungen bezogen, unter denen Erwerbstätigkeit im Unternehmen stattfindet. Auf der Grundlage des Case Management bietet das DM für erkrankte und verunfallte Mitarbeitende im Unternehmen einen institutionellen Rahmen, in dem klientenbezogene Information, Beratung und Unterstützung mit dem Ziel einer Weiterbeschäftigung im Unternehmen zur Verfügung ge-

1 Geisen et al. (2008)

2 Da die untersuchten Unternehmen in ihrem Selbstverständnis somit kein DM durchführten, gleichwohl aber DM als Praxis etabliert hatten, wird DM hier als Bezeichnung für eine spezifische Praxis eines Unternehmens im Umgang mit erkrankten und verunfallten Mitarbeitenden verwendet.

3 Zur Bestimmung dieser grundlegenden Elemente von DM wurden auf der theoretischen Ebene die Arbeiten von Wendt (2001) und Gursansky et al. (2003) zu Case Management, sowie von Harder/Scott (2005) und der ILO (2002) zum Disability Management herangezogen.

4 Zu Entstehung und Entwicklung von Case Management vgl. unter anderem Brinkmann (2006), Hansen (2006), Klug (2005), Remmel-Fassbender (2005), Wendt (2005). Case Management wird im deutschsprachigen Kontext in einem umfassenden Sinne als der Zusammenhang von Fall- und Systemebene verstanden.

Überblick über die untersuchten Unternehmen

T1

Unternehmen	Mitarbeitende	Branche	Form des DM	Beginn des DM
Klinik Barmelweid	• ca. 250	• Gesundheitswesen	• internes DM • Möglichkeit zu externem DM	• 1/2005
Migros Basel	• ca. 3800	• Detailhandel	• internes DM	• 2/2002
PostFinance	• ca. 3000	• Finanzdienstleistung	• internes DM	• 2/2005
PostMail	• ca. 16 000	• Postdienste	• internes DM	• 1/2005
ISS Schweiz	• ca. 9000	• Facility Management	• internes DM	• 1/2005
Basler Verkehrsbetriebe (BVB)	• ca. 1000	• Verkehr	• internes DM	• 1/2004
Siemens	• ca. 6000 • Zentralschweiz ca. 2500 • Zürich ca. 2000 • Westschweiz ca. 1500	• Industrie	• internes DM • externes DM für Bern und Westschweiz	• 1/2002
Implenia	• ca. 4800 – Bereich Bauproduktion, DM ist darauf konzentriert	• Baugewerbe	• internes DM • Fallbearbeitung durch externes DM	• 2/2004

stellt werden. Neben der Unterscheidung in internes und externes DM, können Eingliederungs- und Vermittlungsmanagement⁵, sowie kunden- und systemzentriertes DM unterschieden werden.

Disability Management in Unternehmen in der Schweiz

In der Schweiz wird DM seit Beginn der 2000er Jahre vermehrt in öffentlichen und privaten Unternehmen implementiert. Informationen

5 Beim Vermittlungsmanagement geht es darum, Beschäftigten mit erschwerten Zugängen zum Arbeitsmarkt durch eine gezielte Unterstützung und Förderung den Zugang in die Erwerbstätigkeit zu ermöglichen. Die Entwicklungen im DM zeigen jedoch auch, dass Vermittlungsmanagement zu einem Bestandteil des betrieblichen DM werden kann, etwa indem Mitarbeitende darin unterstützt werden, einen neuen Arbeitsplatz ausserhalb des Unternehmens zu finden, wenn aufgrund gesundheitlicher Einschränkungen im Unternehmen selbst kein adäquater Arbeitsplatz mehr zur Verfügung gestellt werden kann.

6 Die Unterschiede im Verhältnis zwischen Mitarbeitenden des DM und zu betreuenden Mitarbeitenden lassen sich zum Teil auch auf die unterschiedlichen Konzepte des DM in den untersuchten Unternehmen zurückführen. Unternehmen mit einer intensiven Begleitung von erkrankten resp. verunfallten Mitarbeitenden weisen im Allgemeinen eine bessere Personalausstattung auf.

über Unternehmen mit DM, ihre Motive und Aktivitäten liegen bislang nur in sehr begrenztem Umfang vor, etwa in Berichten über Pilotprojekte (vgl. Stadt Zürich 2006). Kenntnisse über Art und Umfang, Inanspruchnahme, Kosten und Ergebnisse des betrieblichen DM stehen daher bislang nur vereinzelt zur Verfügung. Die vorliegende Studie zum DM in Unternehmen in der Schweiz hat daher den Charakter einer Pilotstudie. Es wurden die Prozesse der *Einführung* und *Durchführung* sowie die *Beurteilung* des DM in acht Unternehmen in der Schweiz untersucht. Die Unternehmen unterscheiden sich vor allem nach der Beschäftigtenzahl und der Branchenzugehörigkeit. Auch die Ressourcenausstattung für das DM ist in den untersuchten Unternehmen sehr unterschiedlich. Im Schnitt sind die Mitarbeitenden des DM pro Vollzeitstelle für 1717 Mitarbeitende zuständig. Die Zahl der Mitarbeitenden pro DM-Vollzeitstelle liegt in den einzelnen Betrieben zwischen 1143 und 4310 Beschäftigten. Sie wird von einigen der Akteure in den untersuchten Unternehmen als mangelhaft bezeichnet.⁶

Weshalb wurde Disability Management in den Unternehmen eingeführt?

DM wurde in den Unternehmen aus betriebswirtschaftlichen und unternehmenskulturellen Motiven eingeführt, darüber hinaus waren externe Anstösse bedeutsam. Letztlich können alle drei Motive als kostenrelevante Faktoren angesehen werden. Bezogen auf die Beurteilung des DM stellt sich in diesem Zusammenhang jedoch das Problem, dass bestimmte Kosten direkt, etwa bei Prämien der Unfallversicherer, PK-Risikoversicherung oder Krankentaggeldversicherung, andere aber bloss indirekt auf die Kostenentwicklung im Unternehmen reagieren. Während die direkten Kostenwirkungen unmittelbar erfasst werden können und mit entsprechenden Aktivitäten der Gesundheitsförderung oder des DM positiv beeinflusst werden sollen, sind indirekte Kosten, wie etwa negative Wirkungen der Arbeitszufriedenheit auf den Arbeitsprozess, nur bedingt antizipierbar. Über das DM soll jedoch eine stärkere Bindung der Mitarbeitenden an das Unternehmen erreicht

und die Motivation positiv beeinflusst werden. Dies gelingt insbesondere dann, wenn das Vertrauen in einen sich fair verhaltenden, «guten» Arbeitgeber wächst. Mit der Einführung von DM soll darüber hinaus das Unternehmensimage verbessert werden. Dabei wird sowohl eine stärkere Positionierung des Unternehmens in der Konkurrenz um Kundenaufträge als auch auf dem Arbeitsmarkt angestrebt. Gerade im Hinblick auf die demografische Entwicklung und hierdurch absehbar entstehenden Engpässen auf den Arbeitsmärkten dürfte dieser Aspekt künftig wohl stärkere Relevanz gewinnen. Ein Teil der untersuchten Unternehmen hat diesen Aspekt für den Kontext der Einführung von DM explizit als relevant erachtet.

Wie wurde Disability Management in die betriebliche Struktur implementiert?

Das DM wurde auf unterschiedliche Weise in den Unternehmen verankert, im Einzelnen konnten folgende Positionierungen des DM in der Betriebsstruktur identifiziert werden: DM integriert in die Sozialberatung, DM als Human Resources (HR) Unterabteilung und DM integriert in das HR. Durch eine zu enge Anbindung des DM an das HR könnte die Gefahr entstehen, dass sich der Charakter des DM verändert. Nämlich von einem klientenbezogenen, advokatorischen und vermittelnden Prozess zur Unterstützung erkrankter und verunfallter Mitarbeitender zu einem Instrument der betrieblichen Interessenvertretung gegenüber den Beschäftigten. Die Struktur oder das Handeln im DM wurden in der vorliegenden Studie nicht von der Branchenzugehörigkeit beeinflusst. Allerdings wird das DM in den Unternehmen, die in der gesamten Schweiz resp. an unterschiedlichen Standorten tätig sind, unterschiedlich organisiert. Die Differenzierung besteht vor allem in

der Ergänzung bzw. der spezifischen Kombination von externem und internem DM, etwa aufgrund geographischer Zuordnungen. In der Untersuchung konnten insgesamt jedoch keine Einflüsse identifiziert werden, die auf Vor- oder Nachteile verweisen, die sich aufgrund dieser unterschiedlichen Organisationsformen für das DM ergeben.

Wie wurde das Disability Management im Betrieb organisiert?

In der Durchführung von DM unterscheiden sich die untersuchten Unternehmen nach dem Grad der Systematisierung. So sehen die Unternehmen in ihrem DM etwa Stufengespräche im Umfang von 3 bis 6 Stufen vor. Auch der Beginn des Einsatzes des DM variiert und erfolgt zwischen 7 und 90 Tagen Absenz. Trotz dieses Unterschieds in der Kontaktaufnahme durch das DM hat die Befragung der betreuten Mitarbeitenden ergeben, dass diese mit dem Zeitpunkt des Beginns des DM grundsätzlich zufrieden waren. Für den Erfolg des DM ist nicht nur die Qualität der Arbeit des DM allein, sondern sind auch das Handeln der unmittelbaren Vorgesetzten und ihre Führungsqualitäten von hoher Relevanz, da die Vorgesetzten für die erkrankten und verunfallten Beschäftigten wichtige Ansprechpersonen darstellen. Insgesamt kann für die untersuchten Unternehmen eine weitgehende Übereinstimmung für die konkrete Fallbearbeitung festgestellt werden. Die Durchführenden des DM stützen sich dabei vor allem auf das Case Management (CM) als Handlungsansatz. Auf der Ebene der Organisation des DM können systematisierte und stark vorstrukturierte Organisationsformen des DM (*systemzentriert*) von weniger strukturierten Organisationsformen (*klientenzentriert*) unterschieden werden. Während die Vorteile der systemzentrierten Formen des DM vor al-

lem in einer stärkeren Kontrolle der Prozesse des DM liegen, so sind die klientenzentrierten Formen darauf ausgerichtet, von der Situation der betroffenen Mitarbeitenden ausgehend, angepasste Strategien zur Unterstützung und Förderung zu entwickeln. Im DM werden an direkten Leistungen vor allem Beratung sowie die Organisation und Begleitung im Wiedereingliederungsprozess durch das DM erbracht, weitere Leistungen zur Unterstützung und Gesundheitsförderung erfolgen in der Regel durch Dritte und werden vom DM lediglich vermittelt. In der vorliegenden Untersuchung hat sich gezeigt, dass die stärker systematisierten Verfahren des DM zum Teil auch als Zwang und Druck empfunden wurden. Insgesamt werden die Massnahmen von den im DM betreuten Mitarbeitenden jedoch weniger als Kontrollmassnahmen von Seiten des Unternehmens aufgefasst, sondern vielmehr als sehr willkommene Formen der Unterstützung und Begleitung, durch die die Mitarbeitenden vor allem auch Wertschätzung durch Vorgesetzte und Arbeitgeber/innen erfahren.

Welche Wirkungen hat das Disability Management im Betrieb?

Bei den Unternehmen mit DM hat sich gezeigt, dass der Umfang der Absenzen gesenkt bzw. stabil gehalten werden konnte. Obwohl dies sicherlich nicht allein auf das DM zurückgeführt werden kann, so wird das DM in den untersuchten Unternehmen jedoch als ein wichtiger Beitrag hierzu angesehen. Über die Reduktion von Absenzen gelingt es den Unternehmen, unmittelbar Kosten zu senken. Bei der Betrachtung der Wirkungen von DM sollten allerdings neben den (Primär-)Wirkungen vor allem auch die (Sekundär-)Wirkungen von DM auf die betroffenen Mitarbeitenden nicht unterschätzt werden. DM

kann hier zu einer stärkeren Bindung der Mitarbeitenden an das Unternehmen beitragen und die Motivation positiv beeinflussen, wenn das Vertrauen in einen sich fair verhaltenden, «guten» Arbeitgeber wächst. Obwohl die untersuchten Unternehmen Kosten und Nutzen des DM sehr unterschiedlich erfassen und zum Teil auch den Versuch einer exakten Erfassung nicht als sinnvoll erachten, sind die Unternehmen alle der Überzeugung, dass sich das DM für sie auszahlt. In Bezug auf die Fallbearbeitung konnten die Unternehmen Erfolge in den Wiedereingliederungen von erkrankten und verunfallten Mitarbeitenden aufweisen.

Welche Bedeutung haben die Träger der Sozialversicherung?

Entscheidend für eine erfolgreiche Einführung und Durchführung von DM ist nicht nur eine ausgezeichnete interne Vernetzung und Kooperation im Unternehmen. Auch die Zusammenarbeit mit den Sozialversicherungsträgern und den Hausärztinnen resp. Hausärzten stellt einen sehr wichtigen Faktor für den Erfolg von Wiedereingliederungsprozessen dar. Denn sowohl über die interne als auch über die externe Vernetzung und Kooperation werden notwendige Ressourcen mobilisiert, die zu einer erfolgreichen Fallentwicklung beitragen können.

Schlussfolgerungen und Fazit

Bei der Einführung von DM sollten Unternehmen darauf achten, dass das DM von einem umfassenden betrieblichen Commitment getragen wird, dabei ist das Commitment der Unternehmensleitung von besonderer Bedeutung. Das DM sollte klar strukturiert sein, so dass der Ablauf möglichst transparent ist für Vorgesetzte und Mitarbeitende. Dies ist besonders wichtig, um den

Zugang zum DM zu kanalisieren und um Anforderungen und Zielsetzungen zu bestimmen. Für die Entscheidung, ob internes DM in einem Unternehmen eingerichtet wird oder ob externe Dienstleistungen in Anspruch genommen werden, ist die Unternehmensgrösse ein entscheidender Faktor. Dies muss jedoch für den Einzelfall konkretisiert werden. So hat etwa ein Unternehmen mit 250 Beschäftigten in der vorliegenden Untersuchung ein erfolgreiches DM etablieren können, weil es auf bereits vorhandene fachliche Qualifikationen von Mitarbeitenden zurückgreifen konnte. Generell hat sich gezeigt, dass eine gute Vernetzung und Kooperation mit den internen AkteurInnen im Unternehmen und mit externen AkteurInnen von entscheidender Bedeutung für ein erfolgreiches DM ist. In diesem Zusammenhang hat sich gezeigt, dass die IV ein wichtiger externer Akteur im DM ist. Vor dem Hintergrund der Ergebnisse der vorliegenden Studie zum DM in Unternehmen lassen sich daher für die IV folgende Empfehlungen ableiten:

- Aktiver, möglichst frühzeitiger Kontakt zwischen Unternehmen und IV-Stellen;
- verbesserte Zusammenarbeit zwischen DM und den IV-Stellen;
- Verkürzung der Verfahrensdauer bei der IV;
- stärkere Unterstützung der Unternehmen in der Arbeitsplatzvermittlung für Beschäftigte, die aus gesundheitlichen Gründen trotz aller Anstrengungen nicht mehr im Unternehmen weiterbeschäftigt werden können;
- Beratung und Unterstützung von Unternehmen bei der Einführung von aktiven Massnahmen der Arbeitsintegration.

Zusammenfassend kann hervorgehoben werden, dass DM in Unternehmen und Organisationen einen systematischen Handlungsansatz darstellt. Dieser dient der Betreuung und Unterstützung von erkrankten und ver-

unfallten Beschäftigten und ist sowohl auf der Fall- als auch auf der Systemebene angesiedelt. DM kann also als eine Form der Professionalisierung von Betreuung und Unterstützung von erkrankten und verunfallten Mitarbeitenden im Unternehmen angesehen werden, für die ein breit gefächertes ExpertInnenwissen erforderlich ist. Neben der Fallbearbeitung werden im DM auch Massnahmen zur Früherkennung und Prävention umgesetzt. In der Untersuchung von DM in acht Unternehmen in der Schweiz zeigte sich, dass sich die Unternehmen in ihren Anstrengungen um eine Reduktion von Absenzen und um die Verbesserung der Unternehmenskultur bestätigt sehen. Diese positive Entwicklung spiegelt sich auch wider bei der Beurteilung des DM durch die im DM betreuten Mitarbeitenden. Diese empfinden das DM nicht als Kontrolle, sondern vielmehr als Unterstützung und Wertschätzung von Seiten des Unternehmens – und zwar auch in Fällen, bei denen keine erfolgreiche Reintegration erreicht werden konnte. Die Beteiligung von Sozialversicherungsträgern und Hausärztinnen resp. Hausärzten wird als entscheidender Faktor für den Erfolg des DM bewertet. Angesichts dieser positiven Resultate ist eine je nach Unternehmen angepasste Einführung von DM vor allem dann zu empfehlen, wenn neben betriebswirtschaftlichen explizit auch unternehmenskulturelle Zielsetzungen verfolgt werden.

Literatur

Brinkmann, Volker (Hrsg.) (2006): Case Management. Organisationsentwicklung und Change Management in Gesundheits- und Sozialunternehmen. Wiesbaden: Gabler.

Galuske, Michael/Thole, Werner (Hrsg.) (2006): Vom Fall zum Management. Neue Methoden der Sozialen Arbeit. Wiesbaden: VS Verlag

Geisen, Thomas/Lichtenauer, Annette/Roulin, Christophe/Schielke, Georg (2008): Disability Management in Unternehmen in der Schweiz. Bern: Bundesamt für Sozialversicherung. Im Druck. Download unter: www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen

- Gursansky, Di/Harvey, Judy/Kennedy, Rosemary (2003): Case Management. Policy, Practice and Professional Business. New York: Columbia University Press
- Hansen, Eckhard (2006): Das Case/Care Management. In: Galuske, Michael/Thole, Werner (Hrsg.) (2006). Wiesbaden: VS Verlag. 17–37
- Harder, Henry/Scott, Liz R. (2005): Comprehensive Disability Management. Edinburgh et al.: Elsevier Churchill Livingstone.
- ILO (2002): Managing Disability in the Workplace. ILO Code of Practice. Geneva: International Labour Office.
- Klug, Wolfgang (2005): Case Management im US-amerikanischen Kontext. Anmerkungen zur Bilanz und Folgerungen für die deutsche Sozialarbeit. In: Löcherbach, Peter/Klug, Wolfgang/Rommel-Fassbender, Ruth/Wendt Wolf Rainer (Hg.) (2005³). München/Basel: Ernst Reinhardt Verlag. 40–66
- Löcherbach, Peter/Klug, Wolfgang/Rommel-Fassbender, Ruth/Wendt Wolf Rainer (Hg.) (2005³): Case Management. Fall- und Systemsteuerung in der Sozialen Arbeit. München/Basel: Ernst Reinhardt Verlag.
- NIDMAR (2008): About the Institute. www.nidmar.ca/about/about_institute/institute_info.asp. Download: 10.2.2008.
- Rommel-Fassbender, Ruth (2005): Case Management als Methodenkonzept der Sozialen Arbeit. Erfahrungen und Perspektiven. In: Löcherbach, Peter/Klug, Wolfgang/Rommel-Fassbender, Ruth/Wendt Wolf Rainer (Hg.) (2005³). München/Basel: Ernst Reinhardt Verlag. 67–86
- Stadt Zürich (2006): Schlussbericht Case Management am Arbeitsplatz. Zürich
- Wendt, Wolf Rainer (2001): Case Management im Sozial- und Gesundheitswesen. Freiburg: Lambertus.
- Wendt, Wolf Rainer (2005): Case Management. Stand und Positionen in der Bundesrepublik. In: Löcherbach, Peter/Klug, Wolfgang/Rommel-Fassbender, Ruth/Wendt Wolf Rainer (Hg.) (2005³). München/Basel: Ernst Reinhardt Verlag. 14-39
- Wendt, Wolf Rainer/Löcherbach, Peter (Hrsg.) (2006): Case Management in der Entwicklung. Heidelberg et al.: Economica.

Thomas Geisen, Dr. phil., wissenschaftlicher Mitarbeiter, Hochschule für Soziale Arbeit FHNW. E-Mail: thomas.geisen@fhnw.ch

Abgeschwächtes Wachstum bei den Ergänzungsleistungen zur IV

Im letzten Jahr bezogen 256 600 Personen Ergänzungsleistungen (EL) im Umfang von 3,2 Milliarden Franken. Knapp 16 Prozent aller Rentner und Rentnerinnen erhalten eine Ergänzungsleistung. Der durchschnittliche Betrag für eine Person, die nicht im Heim wohnt, beträgt rund 900 Franken im Monat, für eine Person im Heim 2300 Franken. Vor allem bei den EL zur IV hat sich das Wachstum deutlich abgeschwächt.



Urs Portmann
Bundesamt für Sozialversicherungen

EL definitiv in der Bundesverfassung verankert

Ergänzungsleistungen (EL) 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. Es sind bedarfsabhängige Versicherungsleistungen, auf die ein rechtlicher Anspruch besteht. Als Übergangslösung geschaffen, entwickelten sich die EL in den über vierzig Jahren ihres Bestehens zu einer tragenden Säule der Sozialen Sicherheit in der Schweiz. Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), welche zu Beginn

dieses Jahres in Kraft getreten ist, sind die EL nun definitiv in der Bundesverfassung verankert. Danach sind Bund und Kantone verpflichtet, gemeinsam EL auszurichten. Es handelt sich damit um eine Verbundaufgabe. Gleichzeitig wurde das Bundesgesetz über die EL total revidiert. Eine wichtige Neuregelung betrifft die Bestimmung, wie die Finanzierung zwischen Bund und Kantonen aufgeteilt wird. Neu wird zudem die Begrenzung der jährlichen EL aufgehoben. Dieser Wegfall ist vor allem für im Heim oder Spital lebende Personen wesentlich, da nun der gesamte Ausgabenüberschuss im Rahmen der EL vergütet werden kann.²

Abgeschwächtes Wachstum bei den EL zur IV

Ende 2007 bezogen 256 600 Personen eine EL. Gegenüber dem Vor-

jahr hat dieser Bestand um 1,5 Prozent zugenommen. Das entspricht der tiefsten Zuwachsrate seit 10 Jahren. Vor allem bei den EL zur IV hat sich das Wachstum mit 1,7 Prozent Zunahme deutlich abgeschwächt. Mehrere Jahre lang lag es bei 8 Prozent und damit um ein Mehrfaches über der Zunahme bei den EL zur AHV. Im letzten Jahr nun – zum ers-

Was bedeutet die EL-Quote?

EL-Quote für Personen

Anzahl Personen mit EL in Prozent der Personen mit einer AHV/IV-Rente, die in der Schweiz wohnen.

EL-Quote für Ausgaben

EL-Ausgaben in Prozent der Summe der AHV/IV-Renten, die an Personen in der Schweiz ausbezahlt werden.

ten Mal seit über 20 Jahren – stiegen die Bezügerzahlen bei den EL zur IV etwa im gleichen Ausmass wie bei den EL zur AHV. Dieser Einbruch lässt sich vor allem darauf zurückführen, dass seit 2003 die Zahlen der neuen IV-Rentner und -Rentnerinnen deutlich zurückgegangen sind.

Allerdings ist der Bedarf nach EL bei den IV-Rentenbeziehenden mit 32 Prozent immer noch hoch. Bei den Altersrentnern und -rentnerinnen bezogen knapp 12 Prozent eine EL. Diese Quote hat sich in den letzten Jahren kaum verändert. Damit erweist sich die heutige finanzielle Sicherung im Alter – gemessen an den EL – als tragfähig und stabil.

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

² Ausführlicher Einblick in die Neuerungen bei den EL: Müller, Kurt, NFA: Welche Änderungen ergeben sich bei den Ergänzungsleistungen? (CHSS, 5/2007, Seiten 258–261).

256 600 Personen beziehen 3,2 Milliarden Franken EL

EL-Beziehende und EL-Ausgaben nach Versicherungszweig, 1997–2007

T1

Jahr	Personen mit EL, Ende Jahr			EL-Ausgaben in Mio. Fr. pro Jahr		
	Total	EL zur AHV	EL zur IV	Total	EL zur AHV	EL zur IV
1997	182 500	132 800	49 800	2 029,6	1 376,4	653,2
1998	186 900	134 600	52 300	2 142,9	1 420,2	722,7
1999	196 400	139 000	57 400	2 236,9	1 439,1	797,9
2000	202 700	140 800	61 800	2 288,2	1 441,0	847,2
2001	207 800	140 000	67 800	2 351,2	1 442,4	908,8
2002	217 000	143 400	73 600	2 527,8	1 524,8	1 003,0
2003	225 300	146 000	79 300	2 671,3	1 572,6	1 098,6
2004	234 800	149 400	85 400	2 847,5	1 650,9	1 196,5
2005	244 500	152 500	92 000	2 981,7	1 695,4	1 286,3
2006	252 800	156 500	96 300	3 080,3	1 731,0	1 349,3
2007	256 600	158 700	97 900	3 246,2	1 827,1	1 419,2
Veränderung zum Vorjahr in Prozent						
1997	8,2	7,1	11,3	6,6	3,8	12,9
1998	2,4	1,4	5,0	5,6	3,2	10,6
1999	5,1	3,2	9,8	4,4	1,3	10,4
2000	3,2	1,3	7,7	2,3	0,1	6,2
2001	2,6	-0,6	9,7	2,8	0,1	7,3
2002	4,4	2,4	8,5	7,5	5,7	10,4
2003	3,9	1,8	7,8	5,7	3,1	9,5
2004	4,2	2,3	7,7	6,6	5,0	8,9
2005	4,1	2,1	7,8	4,7	2,7	7,5
2006	3,4	2,6	4,7	3,3	2,1	4,9
2007	1,5	1,4	1,7	5,4	5,5	5,2
Mittel*	3,5	1,8	7,0	4,8	2,9	8,1

* Jährliche durchschnittliche Wachstumsrate von 1997 bis 2007.

Quelle: EL-Statistik, BSV

Jährlich scheiden 10% aus dem EL-System aus, 12% kommen neu dazu

Um 3800 Personen oder 1,5 Prozent hat sich der Bestand der EL-beziehenden Personen im Jahr 2007 erhöht. Hinter dieser Zunahme verbergen sich umfangreiche Mutationen. Im letzten Jahr sind 26200 Personen aus dem EL-System ausgeschieden, rund 10 Prozent des Anfangsbestandes. 30000 Personen – das entspricht knapp 12 Prozent des Anfangsbestandes – haben neu einen Anspruch auf EL erhalten.

Welche Gründe führen zu einem Wegfall der EL-Berechtigung? Viele Personen, nämlich 55 Prozent der Abgänge, sind im Verlauf des Jahres gestorben. Bei den restlichen 45 Prozent führen vor allem Änderungen der finanziellen Situation zu einem Wegfall der EL-Berechtigung³. So kann sich einerseits die Einkommenssituation verbessern etwa durch eine Erbschaft, eine höhere Rente. Andererseits können sich die Ausgaben verringern. Solche finanziellen Änderungen bewirken vor allem bei kleinen EL-Beträgen einen Wegfall der EL.

Die Mutationen unterscheiden sich nach Versicherungszweig, im letzten Jahr aber nicht mehr so stark wie früher. Die Neueintritte bei den EL zur IV erhöhen den Bezügerbestand um 12 Prozent. Die Abgänge setzen sich zusammen aus den eigentlichen Austritten – rund 8 Prozent des Anfangsbestandes – und jenen 3 Prozent, die in die EL zur Altersversicherung wechseln. Nach dem Erreichen des Rentenalters beziehen nämlich die meisten invaliden EL-Bezüger weiterhin eine EL und wechseln so den Versicherungszweig. Die Bestände bei den EL zur Altersversicherung wachsen einerseits durch die Übertritte aus den EL zur IV und durch die Neueintritte im Rentenalter. Ohne Berücksichtigung der Versicherungswechsel hätten die Bezügerbestände bei den EL zur Altersversicherung in den letzten Jahren nur um rund 1 Prozent zugenommen.

EL-Statistik

Detaillierte Angaben zu den EL finden Sie in der neuen Publikation (erschienen Mitte Juli):

Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV, 2007

Bestellnummer 318.685.07 d (deutsche Ausgabe)

318.685.07 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

www.bsv.admin.ch

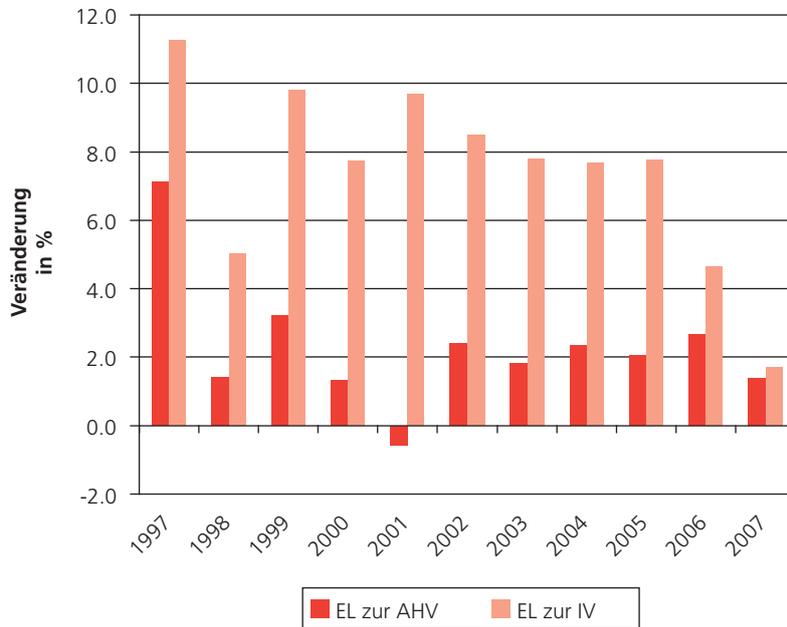
Der ausführliche Tabellenteil mit den Ergebnissen der EL-Statistik 2007 ist verfügbar unter www.el.bsv.admin.ch

³ Andere Gründe, die allerdings weniger ins Gewicht fallen: Wegfall des Rentenanspruchs bei der HV und IV, Wegzug ins Ausland, u.a.

2007: Schwaches Wachstum bei den EL zur IV

G1

Personen mit EL, Veränderung zum Vorjahr in Prozent, 1997–2007



Quelle: EL-Statistik, BSV

3,2 Milliarden EL-Ausgaben, davon 44 % für die EL zur IV

Die Ausgaben für die EL beliefen sich 2007 auf gut 3,2 Milliarden Franken und nahmen im Vergleich zum Vorjahr um 5,4 Prozent zu. Diese Zuwachsrate liegt über dem Durchschnitt der letzten Jahre. Sie ergibt sich aus einem Wachstum von 5,5 Prozent bei den EL zur AHV und einem solchen von 5,2 Prozent bei den EL zur IV. Die EL-Ausgaben haben vor allem wegen einer einmaligen Massnahme im Kanton Tessin so stark zugelegt. Ohne diesen Effekt wären die Ausgaben etwa um 3,9 Prozent gestiegen, ähnlich wie im Vorjahr. Setzt man die Ausgaben der EL zur IV ins Verhältnis zur Summe der ausgerichteten IV-Renten, kommt man auf einen Anteil von 28 Prozent; vor zehn Jahren waren es noch 20 Prozent. Wesentlich tiefer ist dieses Verhältnis bei den EL zur AHV, wo

die EL-Ausgaben nur 6 Prozent der Rentensumme ausmachen. Dieser Anteil ist seit längerem stabil.

EL-Betrag im Heim 2,6 Mal höher als zu Hause

Einer EL-Bezügerin, einem EL-Bezüger wird im Durchschnitt 1300 Franken im Monat ausbezahlt.⁴ Das

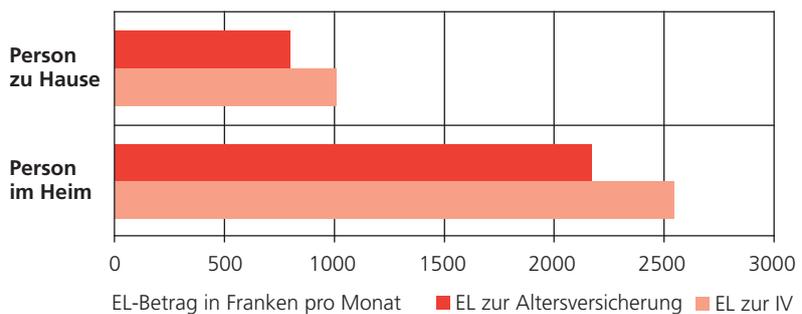
wichtigste Unterscheidungsmerkmal bezüglich der monatlichen Leistung ist die Wohnsituation. Der EL-Betrag ist 2,6 Mal höher, wenn eine Person im Heim wohnt und macht im Durchschnitt 2300 Franken aus. An eine EL-Bezügerin, einen EL-Bezüger zu Hause werden bloss 900 Franken ausgerichtet. Mit dem Heimeintritt nehmen die Ausgaben meistens stark zu. Neben den «Hotelkosten» fallen oft Ausgaben an für Betreuung und Pflege. Für die Pflegekosten kommen zwar die Krankenkassen auf. Doch bleibt bei mehr als der Hälfte der HeimbewohnerInnen eine Finanzierungslücke, die von den EL gestopft wird. Daran beteiligt sich der Bund ab 2008 gemäss NFA nur noch im Bereich der Existenzsicherung; die Kosten für Pflege und Betreuung sind durch die Kantone zu tragen. Ein weiterer Unterschied zeigt sich zwischen der Altersversicherung und der IV. Die Leistungen für Personen mit einer IV-Rente sind deutlich höher. Das hängt vor allem mit ihrer schlechteren Einkommenssituation zusammen.

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

Höherer EL-Betrag für Personen im Heim und für Personen mit IV-Rente

G2

Durchschnittlicher EL-Betrag in Fr. pro Monat einer alleinstehenden Person ohne Kinder, 2007



Quelle: EL-Statistik, BSV

⁴ Durchschnittlicher EL-Betrag einer alleinstehenden Person ohne Kinder inklusive Vergütung der KV-Prämie. Ohne Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten.

Ozeanien: eine andere Welt der Sozialversicherungen

Das bilaterale Sozialversicherungsabkommen mit Australien¹ trat am 1. Januar dieses Jahres in Kraft. Die Verhandlungen waren besonders heikel, da die Sozialversicherungssysteme der Schweiz und Australiens grosse Unterschiede aufweisen. Die Gespräche dauerten auch besonders lange, wurden sie doch vor mehr als zwanzig Jahren auf Wunsch der australischen Regierung aufgenommen.



Lionel Emmanuel Tauxe
Bundesamt für Sozialversicherungen

Beitragsunabhängige Bedarfsleistungen

Der erste grosse Unterschied besteht darin, dass das australische Grundrentensystem ausschliesslich über die Steuern finanziert wird. Erfasst werden alle rechtmässigen Einwohnerinnen und Einwohner. Leistungen werden jedoch nur an Versicherte ausgerichtet, deren Einkommen und Vermögen unter einer bestimmten Grenze liegen. So können zum Beispiel nur Unverheiratete, deren Jahreseinkommen die Grenze von ca. 3100 Franken nicht übersteigt, von einer vollen Alters- oder Invalidenrente profitieren. Rentnerinnen und Rentner mit höherem Einkommen müssen eine progressive Leistungskürzung hinnehmen. Ab etwa 36000 Franken pro Jahr werden überhaupt keine Leistungen mehr ausgerichtet.

Zudem gelten ausländische Renten in vollem Umfang als Einkommen. Aus diesem Grund und wegen der oben genannten Grenze besteht für Bezügerinnen und Bezüger einer nicht australischen Rente die Gefahr, dass ihre australische Pension stark gekürzt oder sogar völlig gestrichen wird – dies auch dann, wenn sie während vieler Jahre an der Finanzierung der australischen Sozialversicherung beteiligt waren.

Als Voraussetzung für die Gewährung australischer Leistungen muss man mindestens zehn Jahre in Australien gewohnt haben, davon fünf ohne Unterbruch. Ausserdem muss man zum Zeitpunkt der Antragstellung und der Gewährung der Rente physisch anwesend sein. Für Ausländerinnen und Ausländer ausserhalb Australiens, die das Rentenalter erreicht haben und eine Rente aus

Australien beziehen möchten, bedeutet dies eine lange Reise.

Vor Inkrafttreten des Abkommens befanden sich auch die Schweizerinnen und Schweizer, die in Australien wohnen oder gewohnt haben, in dieser Situation. Ihre Zahl ist alles andere als unerheblich, denn Australien war bis anhin von den Staaten, mit denen die Schweiz kein Sozialversicherungsabkommen geschlossen hatte, das Land mit der grössten Auslandschweizerkolonie. Gegenwärtig wohnen 22000 Schweizer Staatsangehörige in Australien. In der Schweiz leben 2300 australische Bürgerinnen und Bürger, und 15000 sind im AHV/IV-Versichertenregister eingetragen. Ohne Abkommen konnten diese bei Rückkehr in ihr Heimatland keine AHV/IV-Rente beziehen. Wie allen Angehörigen von Nichtvertragsstaaten wurden auch den AustralierInnen die AHV-Beiträge auf Antrag zurückerstattet.

Ein besonderes Abkommen

Die üblicherweise von der Schweiz geschlossenen bilateralen Sozialversicherungsabkommen beruhen auf mehreren wichtigen Koordinationsgrundsätzen wie Gleichbehandlung der Angehörigen beider Vertragsstaaten, Zusammenrechnung der im anderen Staat erworbenen Versicherungszeiten im Hinblick auf die Begründung des Leistungsanspruchs und schliesslich Rentenexport in den anderen Staat². Ein auf diesen Inhalt beschränktes Abkommen hätte es

1 SR 0.831.109.158.1

2 Ausnahmen bestehen im Bereich der Gleichbehandlung (vor allem in Bezug auf die freiwillige AHV/IV-Versicherung) und des Leistungsexports (in Bezug auf Renten für Versicherte, die weniger als zur Hälfte invalid sind, ausserordentliche Renten und Hilflosenentschädigungen).

jedoch Australien ermöglicht, die Renten von Personen zu kürzen, deren anrechenbares Einkommen sich durch den Bezug einer exportierten Schweizer Rente erhöht.

Für die Schweiz bestand das Ziel der Verhandlungen somit darin, zu einer neuartigen Lösung zu gelangen, welche die Eigenheiten des australischen Systems berücksichtigt. Man wollte vor allem erreichen, dass bei der Prüfung des für die Gewährung einer australischen Rente massgeblichen Einkommens nicht die gesamte Schweizer Rente berücksichtigt wird. Die Bereitschaft Australiens, seine Koordinationsvorschriften zu lockern, ermöglichte, in Kombination mit einem günstigeren Vorschlag bezüglich der Leistungsberechnung, den Experten beider Länder, ein ausgewogenes Abkommen auszuarbeiten, das nachfolgend in groben Zügen erläutert wird.

Das Abkommen wurde am 9. Oktober 2006 in Canberra unterzeichnet. In Bezug auf die Schweiz gilt es für die Staatsangehörigen beider Vertragsstaaten sowie für ihre Familienangehörigen und Hinterlassenen. Die Unterstellungsbestimmungen gelten auch für Angehörige von Drittstaaten. In Bezug auf Australien gilt das Abkommen für jede Person, die rechtmässige Einwohnerin oder rechtmässiger Einwohner Australiens ist oder war. Der sachliche

Geltungsbereich umfasst die Alters- und Hinterlassenen- sowie die Invalidenversicherung. Die berufliche Vorsorge Australiens³, die 1992 eingeführt und, was die Sache zusätzlich kompliziert, von Australien zum ersten Mal in ein internationales Abkommen eingebunden wurde, ist ihrerseits einzig von den Unterstellungsvorschriften betroffen.

Die Unterstellungsbestimmungen legen fest, welche Gesetzgebung für Personen gilt, die auf dem Gebiet eines oder beider Vertragsstaaten arbeiten. So können Doppelunterstellungen und Versicherungslücken vermieden werden. Die Unterstellung erfolgt, wie in allen Sozialversicherungsabkommen der Schweiz, gemäss dem Grundsatz der Unterstellung am Erwerbort. Es sind jedoch Ausnahmen für bestimmte Arbeitnehmerkategorien vorgesehen, so zum Beispiel für jene, die vorübergehend in den anderen Staat entsandt werden⁴.

Das Abkommen erleichtert die Erfüllung der Voraussetzungen für die Gewährung einer australischen Leistung. Seit seinem Inkrafttreten kann eine australische Leistung auch aus der Schweiz oder einem anderen Staat, mit dem Australien ein Sozialversicherungsabkommen geschlossen hat, beantragt werden. Ausserdem werden die in der Schweiz zurückgelegten Versicherungszeiten nötigenfalls zusammengerechnet, damit die verlangten zehn Jahre Wohnzeit erreicht werden. Erforderlich bleiben jedoch zwölf Monate, davon sechs am Stück.

Dank des Abkommens werden Einkommen in Form von Schweizer Renten nun bei der Feststellung der australischen Leistungen vorteilhafter behandelt. Dieser Punkt ist ein ganz zentrales Element dieses bilateralen Abkommens. Er soll daher nachfolgend im Einzelnen ausgeführt werden.

Leistungen, die von Australien in die Schweiz exportiert werden, sind proportional zur Wohnzeit in Australien, und nur ein Teil der Schwei-

zer Rente wird bei der Berechnung der australischen Leistung als Einkommen berücksichtigt. Wird die australische Pension jedoch in ihrer Gesamtheit und ausschliesslich aufgrund des australischen Rechts exportiert und hat der Bezüger somit mehr als 25 Jahre in diesem Land gewohnt, wird die gesamte Schweizer Rente als Einkommen berücksichtigt.

Anders sieht es aus, wenn eine australische Pension an eine Person ausgerichtet wird, die eine Schweizer Rente bezieht und in Australien wohnt. In diesem Fall wird die Schweizer Leistung nicht als Einkommen betrachtet, sondern vom australischen Leistungsbetrag abgezogen⁵. Wird die betreffende australische Pension nicht aufgrund des Abkommens gewährt und hat die antragstellende Person somit über 10 Jahre in Australien gelebt, so dass sie nicht auf die Zusammenrechnung ihrer Schweizer Versicherungszeiten zurückgreifen muss, gilt diese Bestimmung nicht, und die Schweizer Rente wird vollumfänglich als Einkommen betrachtet.

Schweizer Rentnerinnen und Rentner, die eine australische Pension beantragen, sind gemäss australischer Gesetzgebung verpflichtet, den Betrag ihrer Schweizer Leistung anzugeben. Das Abkommen gewährleistet, dass keine Daten zum Zeitraum vor seinem Inkrafttreten ohne Einverständnis der Betroffenen zwischen den zuständigen Behörden ausgetauscht werden.

Dank des Abkommens profitieren australische Staatsangehörige für ihren Teil vom Export der Schweizer Renten. Sie haben aber nach wie vor auch die Möglichkeit, sich die AHV-Beiträge zum Zeitpunkt ihrer definitiven Abreise aus der Schweiz rückerstatten zu lassen, statt eine Schweizer Altersrente zu beziehen. Es müssen jedoch mindestens ein Jahr lang Beiträge ans Schweizer Sozialversicherungssystem entrichtet worden sein. Schliesslich haben Australierinnen und Australier, die in der Schweiz

3 Diese 2. Säule, die als «Superannuation» bezeichnet wird, ist ein obligatorisches beitragsabhängiges System für Arbeitnehmende zwischen 18 und 70 Jahren, deren Lohn über einer Mindestgrenze liegt. Die Arbeitgeber zahlen mindestens 9% des Lohns in diese Säule ein. Zum Zeitpunkt des Rentenanspruchs kann die versicherte Person zwischen einer Kapitalauszahlung, einer Rente oder einer Kombination aus beidem wählen. Diese Leistungen werden exportiert. Personen, die vorübergehend in Australien gearbeitet haben und das Land definitiv verlassen, können ihr Guthaben zurückfordern.

4 Arbeitnehmende, die von einem australischen Arbeitgeber aus Australien in die Schweiz entsandt werden, können für eine Dauer von höchstens 5 Jahren von Beitragszahlungen an die Schweizer Sozialversicherungen befreit werden. Dasselbe gilt umgekehrt für die australische Altersvorsorge.

5 Der monatliche Höchstbetrag einer australischen Altersrente liegt bei etwa 1100 CHF.

wohnen, erleichterten Zugang zu den Eingliederungsmassnahmen der IV. Das gilt besonders für die Kinder.

Die 5.IV-Revision, die im Besonderen eine Erhöhung der Mindestbeitragsdauer für den Anspruch auf eine ordentliche Invalidenrente von einem auf drei Jahre vorsieht, trat am selben Tag in Kraft wie das Abkommen. Letzteres sieht nun aber keine Zusammenrechnung der australischen Versicherungszeiten vor, da eine solche Bestimmung zum Zeitpunkt der Erarbeitung nicht nötig war. Um diesem Mangel abzuhelfen, ist bereits eine Teilrevision vorgesehen, obwohl das Abkommen eben erst in Kraft getreten ist.

Und Neuseeland?

An dieser Stelle soll noch kurz die Situation in einem weiteren Staat des ozeanischen Kontinents angesprochen werden. Das neuseeländische Sozialversicherungssystem ist dem australischen ziemlich ähnlich. Gemäss neuseeländischer Gesetzgebung wird eine ausländische Rente eines gesetzlichen öffentlichen Systems, die zur gleichen Zeit ausgerichtet wird wie eine neuseeländische Rente, vollumfänglich von Letzterer abgezogen.

Das bedeutet, dass die neuseeländischen Renten von Bezüglern und Bezügerinnen von Schweizer Renten oft de facto gestrichen werden,

da die Schweizer Renten tendenziell höher sind als die neuseeländischen. Neuseeland ist derzeit nicht bereit, mit der Schweiz ein Abkommen in diesem Bereich zu schliessen. Es besteht aber kein Zweifel, dass die bei den Verhandlungen mit Australien gesammelten Erfahrungen wertvoll sein werden, wenn die Schweiz einmal Gespräche mit Neuseeland aufnehmen wird.

Lionel Emmanuel Tauxe, Bereich Abkommen, Geschäftsfeld Internationales, BSV.
E-Mail: lionel.tauxe@bsv.admin.ch

Statistik der Kosten und Leistungen

Die Angaben zur Überprüfung der Wirksamkeit, Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit der gemäss KVG übernommenen Pflegeleistungen sind bekanntlich lückenhaft. Das BAG erarbeitet und evaluiert daher neue Indikatoren in einem umfangreichen Feldtest.

zeigt die Grundzüge dieses Indikatoren-systems auf [3,4]. Ausserdem veröffentlichte das BAG vor kurzem einen Bericht im Zusammenhang mit einem Test, der anhand von drei Krankheitsbildern (Krebs, Diabetes und psychische Erkrankungen) durchgeführt wurde [2].

Der vorliegende Artikel stellt die Projekte vor, die ab diesem Sommer während der nächsten drei Jahre durchgeführt werden sollen.

Yves Eggli, Universität Lausanne (HEC-IEMS)

Mehdi Chikhi, Till Bandi, Herbert Känzig, Bundesamt für Gesundheit

François Weissbaum, Dienst für Kryptologie des VBS

Das KVG schreibt vor, dass die vom Gesetz vergüteten Leistungen wirksam, zweckmässig und wirtschaftlich sein müssen. Kosten und Wirkung der Pflegeleistungen können derzeit jedoch aufgrund fehlender Angaben zu den ambulant behandelten Versicherten nicht richtig abgeschätzt werden. Es ist auch nicht klar ersichtlich, ob die erbrachten Leistungen tatsächlich gerechtfertigt sind. Eine neuere Studie ermöglicht es nun, diese Informationslücken besser zu erfassen und neue Indikatoren, die aus den von den Versicherten routinemässig zusammengetragenen Angaben hervorgehen, vorzuschlagen [1]. Mehrere grössere Krankenversicherer stellten freiwillig anonymisierte Daten zur Verfügung, anhand welcher diese Indikatoren wissenschaftlich erprobt und validiert werden. Damit der Schutz der Privatsphäre gewährleistet ist, werden strikte Datenschutzregeln angewendet. Der Dienst für Kryptologie der Armee (VBS), der am Projekt beteiligt ist, stellt die Anwendung der Datenschutzregeln sicher.

Mit dem Ziel, die Leistungsfähigkeit des Gesundheitssystems in seinen verschiedenen Dimensionen im Auge zu behalten, wurden zehn In-

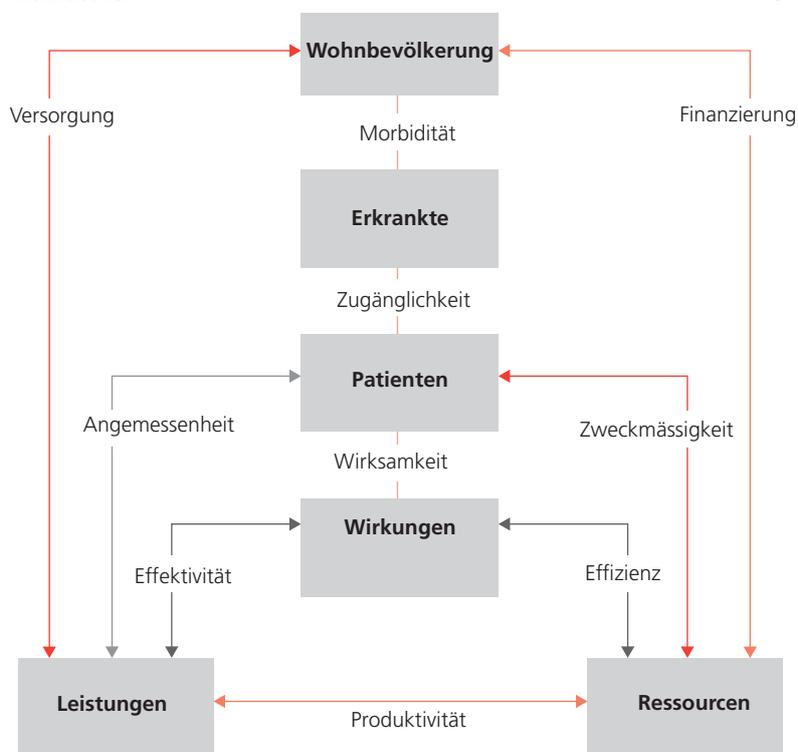
dikatoren festgelegt (Grafik G1). Ein kürzlich in dieser Zeitschrift erschienener Artikel (CHSS 3/2007)

Die grösste Herausforderung besteht darin, die Krankheiten der Patienten zu bestimmen und zuzuord-

Zuordnung der Krankheiten

Indikatoren

G1



Quelle: eigene Darstellung

nen, ohne in einem kostspieligen Verfahren Daten zu den Diagnosen für ambulante Behandlungen zu erheben. Deshalb wird aufgrund der vom Arzt verschriebenen Medikamente auf die Gesundheitsprobleme der Versicherten geschlossen. Dieser Ansatz scheint einfach: Ein Patient, dem Insulin verabreicht wird, leidet beispielsweise an Diabetes. Viele medikamentöse Behandlungen können so bestimmten Krankheiten wie Diabetes, Epilepsie, Depression, Gicht oder Hautentzündungen zugeordnet werden. Weniger klar sind die Indikationen hingegen bei anderen Medikamenten, beispielsweise entzündungshemmenden Mitteln sowie Schlaf- oder Schmerzmitteln.

Das Projekt verfolgt das Ziel, das Ausmass der fehlerhaften Zuordnungen (falsch positiv und falsch negativ) abzuschätzen, indem die für ambulante Behandlungen verfügbaren Angaben (verordnete Medikamente) den Diagnosen von Spitalpatienten gegenübergestellt werden. Insbesondere folgende Punkte gilt es zu klären:

- Welche Medikamente erlauben es, ein Krankheitsbild zu bestimmen?
- Welche Pathologien können nicht aufgrund der abgegebenen Medikamente bestimmt werden?
- In welchen Bereichen können mit Hilfe einer Detailanalyse der Medikation dennoch bestimmte Pathologien ergründet werden, beispielsweise aufgrund der verschriebenen Dosis, der Verabreichungsart oder der Behandlungsdauer?

Ambulante Behandlungs-episoden

Die Analyse der ambulanten Versorgung ist komplexer als jene der Spitalpflege. Ein Spitalaufenthalt ist mit dem Ein- und Austritt klar begrenzt. Zudem gibt es nur einen einzigen Leistungserbringer: das Spital. Im ambulanten Bereich können Beginn und Ende der Behandlung nicht

so leicht definiert werden. Oft wird ein Patient auch von mehreren Ärzten betreut, insbesondere bei Mehrfacherkrankungen.

Es gilt daher, den Begriff «Behandlungsepisode» genauer zu definieren, d.h. eine Reihe aufeinander folgender Arztkonsultationen mit einer maximalen Unterbrechungsdauer zwischen den einzelnen Konsultationen zuzuordnen. Eine psychiatrische «Behandlungsepisode» beispielsweise kann definiert werden als die Gesamtheit aller Konsultationen eines Patienten bei Psychiatern mit einer maximalen Unterbrechungsdauer von sechs Monaten. Die Zeitspanne zwischen den Konsultationen ist indes abhängig von der Krankheit und liegt bei weniger als zwei Monaten bei einer Infektionskrankheit und bei mehreren Jahren bei Krebs. Ausserdem gilt es, die Voraussetzungen, unter denen der Begriff Behandlungsepisode verwendet werden kann, näher zu umschreiben, insbesondere im Zusammenhang mit den einem Spitalaufenthalt vorausgehenden und folgenden Konsultationen, chronischen Leiden, Bagatellfällen oder Lebensenden.

Anhand ökonomischer Modelle sollen verschiedene Systeme der Pati-

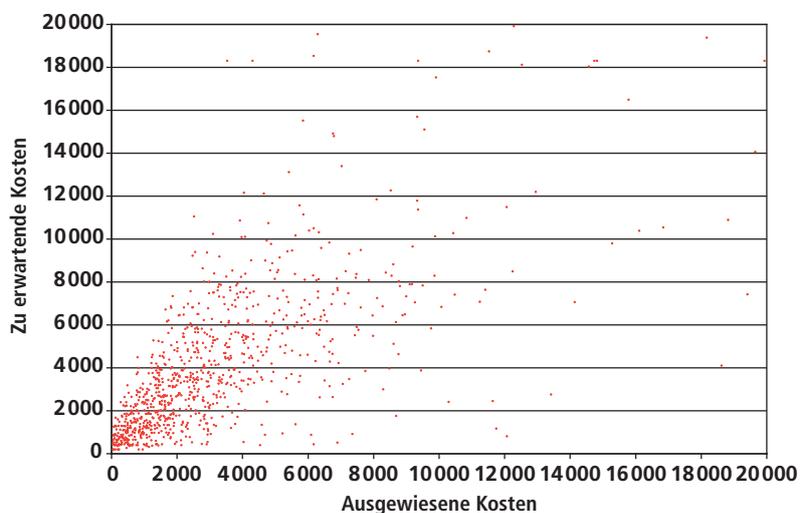
entenzuordnung erprobt werden, um so die Kostenhomogenität pro Behandlungsepisode zu überprüfen. Ein erster, auf der Grundlage der Typologie SQLape® durchgeführter Versuch ist ermutigend (Grafik G2): Anhand eines ausschliesslich aufgrund der Angaben der Versicherer erstellten Profils der ambulant behandelten Patienten dürften die jährlichen Kosten genauso präzise vorausgesagt werden können wie mit den im Spitalbereich aktuell angewandten Instrumenten (DRG-System).

Der Ansatz in Form von Behandlungsepisoden dürfte die Homogenität der Patientengruppen verstärken und auch die Ärzte mit grosser Patiententreue nicht benachteiligen. Denn ein zufriedener Patient bewirkt bei seinem Arzt einen Kostenzuwachs, wenn er ihn bei einem Rückfall oder einer neuen Erkrankung erneut konsultiert (neue Behandlungsepisode).

Wirkungsmessung der Pflegeleistungen auf den Gesundheitszustand

Die Wirkung der Pflegeleistungen auf den Gesundheitszustand kann

Korrelation zwischen den zu erwartenden und den ausgewiesenen Kosten für ambulante Behandlungen G2



Quelle: eigene Darstellung

derzeit nur anhand internationaler Vergleiche zur behinderungsfreien Lebenserwartung sowie wissenschaftlichen Studien zu gezielten medizinischen Behandlungspraktiken gemessen werden. Allerdings reichen die verfügbaren Informationen aus, um die Wirkung einer bestimmten Behandlung auf die Patienten systematisch zu untersuchen. Dabei wird davon ausgegangen, dass sich der Gesundheitszustand eines Patienten, der sich vermehrt in medizinische Behandlung begibt oder Medikamente mit erheblichen Nebenwirkungen verschrieben bekommt, verschlechtert. Beansprucht ein Patient hingegen weniger oder gar keine medizinische Behandlung mehr, deutet dies auf eine deutliche Verbesserung des Gesundheitszustandes oder eine Heilung hin. Ein bei psychischen Erkrankungen durchgeführter Test bestätigt das Interesse eines solchen Ansatzes, zeigt gleichzeitig aber auch die damit verbundenen Schwierigkeiten auf. In einer wissenschaftlichen Studie soll diese Vorgehensweise anerkannt und als zuverlässig nachgewiesen werden.

Dazu werden im Rahmen von explorativen Datenanalysen die Konsultationshäufigkeiten zur Unterscheidung genutzt. Geplant sind auch zielgerichtete statistische Tests zur korrekten Messung des Zufallsfehlers der festgestellten Abweichungen und zur Quantifizierung der Wirkung der Pflegeleistungen (Verbesserung oder Verschlechterung des Gesundheitszustandes) in Form eines Indexes. Zudem soll das Ausmass der zu behandelnden Gesundheitsprobleme gemessen werden, damit die Wirkung der Pflegeleistungen abgeschätzt werden kann. Abschliessend wird der Begriff Effizienz (Koeffizient zwischen der Wirkung der Pflegeleistungen und den eingesetzten Ressourcen) genau definiert, und zwar insbesondere bei der Behandlung multipler Gesundheitsprobleme bei ein und derselben versicherten Person.

Prävention

Die Angaben der Krankenversicherer dürften auch im Zusammenhang mit den Präventionsbemühungen von Nutzen sein. Im Besonderen können auf dieser Grundlage die Prävalenz bestimmter Erkrankungen ermittelt und die damit verbundenen Kosten genauer abgeschätzt werden. Diese Informationen sind wesentlich, da die Wirksamkeit von Präventionsprogrammen in erster Linie aus der Gegenüberstellung der Kosten und der finanziellen Wirkungen (Reduktion der Morbidität und der damit verbundenen Kosten) abgeleitet werden. Primäres Ziel ist, zusammen mit den in der Prävention tätigen Organisationen Erkrankungen zu bestimmen, die mit Präventionsprogrammen verhindert oder eingeschränkt werden könnten, zum Beispiel in den Bereichen Tabakkonsum, Bekämpfung von Übergewicht, Selbstmordversuche, Verkehrsunfälle. Als Zweites soll für jede der ermittelten Erkrankungen festgestellt werden, ob die Prävalenz beziffert und die Kosten für die jeweiligen Behandlungen abgeschätzt werden können. Als Drittes wird die Machbarkeit einer Schätzung des Kostenanteils geprüft, der auf die Risikofaktoren zurückzuführen ist, auf welche die Präventionsprogramme abzielen. Diese Studie sollte dann ermöglichen, die Bereiche, für welche die Angaben der Versicherer ausreichen, von denjenigen abzugrenzen, bei denen die Informationslücken durch spezifische Datenerhebungen geschlossen werden müssen.

Erstellen unterschiedlicher medizinischer Praxisprofile

Gegenwärtig sind es die Krankenkassen, welche die Ärzteschaft kontrollieren, und zwar im Wesentlichen auf der Grundlage des Rechnungsvolumens. Die Kosten für ambulante Pflegeleistungen hängen indes von

den Gesundheitsproblemen der Patienten ab. Ausserdem sind auch die Kosten anderer Leistungserbringer zu untersuchen: zum Beispiel Facharztkonsultationen, Abgabe von Medikamenten, Laboranalysen, medizinische Bildgebungsmethoden, Physio- und Psychotherapien. Anhand der Modellierung des Behandlungsverlaufs, der Abgrenzung der ambulanten Behandlungsepisoden und der Zuordnung der Gesundheitsprobleme können die medizinische «Produktion» abgebildet und die entsprechenden Kosten, unter Berücksichtigung der Krankheitsbilder der Patienten, Behandlungsepisoden zugeteilt werden.

Dabei geht es darum, die Behandlungskosten nach Behandlungsarten zu berechnen (jährliche Kosten bei chronischen Leiden, Kosten pro Behandlungsepisode bei akuten Erkrankungen), indem die Kosten der verschiedenen Erkrankungen den verschiedenen Pflegeleistungen zugeteilt werden (Konsultationen, Medikamente, Labor, usw.). Danach werden die von den einzelnen Ärzten oder Ärztinnen ausgewiesenen Kosten den Kosten gegenübergestellt, die in Abhängigkeit der Schwere des Krankheitsbildes der Patienten zu erwarten sind.

Ausserdem werden Empfehlungen erarbeitet, damit der Kostenvergleich zwischen den Ärzten und Ärztinnen mit eigener Praxis statistisch fundiert möglich wird. Sofern die Stichprobe der verfügbaren Angaben repräsentativ für die schweizerische Bevölkerung ist, können aufgrund dieser Studie nationale Standards bestimmt werden.

Potenziell vermeidbare Spitalaufenthalte

Ein Spitalaufenthalt gilt als potenziell vermeidbar, wenn es sich um eine Erkrankung handelt, die bei optimaler medizinischer Betreuung normalerweise ambulant behandelt werden kann. Dazu gehören bei-

spielsweise Spitalaufenthalte aufgrund von Asthmaerkrankungen, Diabetes, bakterieller Pneumonie, gynäkologischer Infektionen.

Gemäss internationalen wissenschaftlichen Studien sind 3 bis 12 Prozent der Spitalaufenthalte potenziell vermeidbar. Wird dieses Ergebnis auf die Schweiz hochgerechnet, so würde dies rund 500 Millionen bis 2 Milliarden Franken pro Jahr entsprechen.

Dieser Indikator ist auch deshalb von erheblichem Interesse, weil es der einzige auf die ambulante Pflege anwendbare Qualitätsindikator ist, der sich gestützt auf die vorhandenen Routineangaben berechnen lässt. Ein erster Schnelltest hat gezeigt, dass erhebliche kantonale Unterschiede bestehen (Grafik G3).

In erster Linie verfolgt dieser Teil der Studie das Ziel, den international gebräuchlichen Indikator an die schweizerischen Gegebenheiten anzupassen (Umkodierung des amerikanischen ICD-9-CM Indexes auf die Internationale Klassifikation der Krankheiten – Version

10 [WHO]), ihn zu bestätigen und allenfalls zu ergänzen bzw. zu erweitern. Die Eignung des Indikators soll zudem im Hinblick auf die möglichen Kritikpunkte sorgfältig geprüft werden. Sind die von den Forschern vorgeschlagenen Erkrankungen wirklich von der Qualität der ambulanten Pflege abhängig (z.B. Herzinsuffizienz)? Unter welchen Bedingungen können die potenziell vermeidbaren Spitalaufenthalte auf die Behandlungspraktiken zurückgeführt werden (z.B. Spitalaufenthalt eines Patienten, der seit über sechs Monaten keine medizinischen Leistungen mehr beansprucht hat)?

Der Zähler wird zusammen mit den Angaben der Medizinischen Statistik der Krankenhäuser berechnet (potenziell vermeidbare Spitalaufenthalte). Dabei gilt es zu prüfen, ob die Angaben der Versicherer (zur Hauptsache Verschreibung von Medikamenten) ausreichen, um die Ergebnisse an das medizinische Profil der versicherten Person anzupassen.

Die Projektarbeiten laufen diesen Sommer an und dauern bis 2011.

Für nähere Angaben vgl. auch:

- [1] Eggli, Y., Halfon, P., Chikhi, M., Bandi, T., Ambulatory healthcare information system: A conceptual framework. Health Policy 2006;78: 26–38
- [2] Eggli, Y., Halfon, P., Chikhi, M., Nguyen, L., Decollogny, A., Weissbaum, F., Analyse des prestations prises en charge par la LAMal. Cadre conceptuel et étude de faisabilité centrée sur trois pathologies: cancer, diabète et affections mentales. Bern, BAG, 2007/nur französisch.
- [3] Eggli, Y., Halfon, P., Chikhi, M., Bandi, T., Kaenzig, H., Analyse des prestations prises en charge par la LAMal. Sécurité sociale 2007;3:131–135.
- [4] Eggli, Y., Halfon, P., Chikhi, M., Bandi, T., Kaenzig, H., Diagnose gestützte Indikatoren zur Analyse der Krankenversicherung. Soziale Sicherheit 2007;3:131–135.

Yves Eggli, Dr. med., PhD, Assistenzprofessor, Institut für Gesundheitsökonomie und Management (HEC), Universität Lausanne. E-Mail: yves.eggli@bluewin.ch

Mehdi Chikhi, lic. oec. BAG. E-Mail: mehdi.chikhi@bag.admin.ch

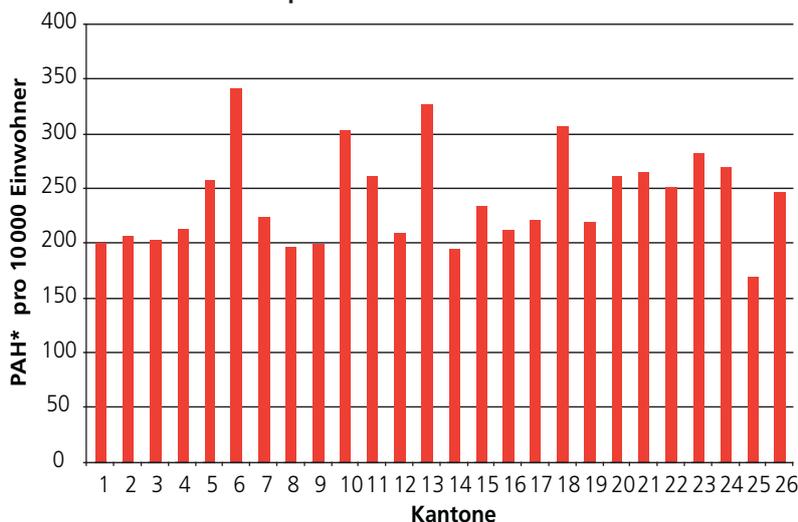
Till Bandi, Dr. oec. HSG, Leiter Sektion Statistik und Mathematik, Abteilung Aufsicht Krankenversicherung, BAG. E-Mail: till.bandib@bag.admin.ch

Herbert Käenzig, lic. math., Statistik und Mathematik, Abteilung Aufsicht Krankenversicherung, BAG. E-Mail: herbert.kaenzig@bag.admin.ch

François Weissbaum, Dr. math. ETH, wissenschaftlicher Mitarbeiter, Kryptologie, VBS. E-Mail: francois.weissbaum@vtg.admin.ch

Potenziell vermeidbare Spitalaufenthalte

G3



* PAH: Potentially avoidable hospitalisations
Quelle: eigene Darstellung

Familien – Erziehung – Bildung

Die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen EKFF geht in ihrer neuen Publikation «Familien-Erziehung-Bildung» den Verknüpfungen zwischen sozialer und kultureller Herkunft der Familien und den damit verbundenen Chancen im Bereich von Erziehung und Bildung nach. Der Bericht wurde am Forum «Familienfragen» 2008 in Bern vorgestellt.



Jürg Krummenacher
EKFF-Präsident und Direktor Caritas Schweiz

Die Bildungschancen sind in der Schweiz sehr ungleich verteilt. Der soziale Hintergrund der Familie hat den grössten Einfluss auf die Bildungschancen. Besonders benachteiligt sind Kinder mit Migrationshintergrund. Zu diesem Ergebnis kommt die neue Publikation der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF) «Familie – Erziehung – Bildung». In dieser Publikation beleuchtet die EKFF die soziale und kulturelle Herkunft und die damit verbundenen Chancen im Bereich der Erziehung und Bildung.

Ungleiche Verteilung der Bildungschancen

Urs Moser und Andrea Lanfranchi analysieren die Ergebnisse des internationalen Schulleistungsvergleichs PISA im Hinblick auf den

Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Schulerfolg. Die AutorInnen stellen fest, dass die Bildungschancen in der Schweiz sehr ungleich verteilt sind. Der grösste Einfluss auf die Schulleistungen und damit auf die Bildungschancen kommt dem sozialen Hintergrund – gemessen an Ausbildung, Einkommen und Bildungsnähe – der Familie zu. Besonders benachteiligt sind Kinder mit einem Migrationshintergrund. Ihr Anteil ist in der Schweiz deutlich höher als in den meisten anderen OECD-Staaten. Bei Schuleintritt verfügen viele dieser Kinder meist nur über rudimentäre Kenntnisse der Unterrichtssprache, weshalb sie nicht in der Lage sind, dem Unterricht in genügendem Mass zu folgen. Durch das bestehende Bildungsangebot können diese primären sozialen Ungleichheiten in den ersten beiden Jahren der Eingangsstufe nicht kompensiert werden. Die

Kinder erbringen deshalb Leistungen, die oft in keiner Weise ihrem Leistungspotenzial entsprechen.

Urs Moser und Andrea Lanfranchi gehen dabei insbesondere der Frage nach, was Bildungssysteme und Schulen unternehmen sollten, damit alle Kinder ihr Potenzial optimal nützen können.

Grosse Bedeutung der frühen Kindheit

Die Bildung beginnt bereits am Wickeltisch. Die frühe Kindheit, also die ersten vier bis sechs Lebensjahre, stellen gemäss Susanne Viernickel und Heidi Simoni eine Zeit dar, in der ein rasanter Zuwachs an Wissen und Können erfolgt und wesentliche Grundlagen für später folgende Bildungsaufgaben gelegt werden. Die Bildungsbiografie eines Kindes beginnt bei seiner Geburt. Eine zentrale Rolle spielen die Vielfalt und Komplexität kindlicher Alltagserfahrungen. Bildung lässt sich als kontinuierlicher, allerdings nicht linearer Prozess umschreiben, der durch ein Wechselspiel zwischen individuellen Selbstbildungspotenzialen des Kindes einerseits sowie den Angeboten und Reaktionen der Umwelt andererseits charakterisiert ist. Das Kind ist somit ein aktiver Mitgestalter des eigenen Bildungsprozesses. In der Auseinandersetzung mit seiner materiellen und sozialen Umwelt erwirbt das Kind kulturell geprägte Wissensbestände und entwickelt fundamentale und nachhaltig wirksame Annahmen über sich selbst als Person, seine Eigenschaften und Fähigkeiten. Das Kind speichert die gewonnenen Informationen über eine Situation nicht isoliert, sondern in zusammenhängender Form als Schema oder Skript.

Auf diese Skripte greift das Kind jeweils zurück, um eine aktuelle Situation einzuordnen und sein Verhalten zu steuern. Das spezifische Vorwissen, das ein Kind mitbringt, beeinflusst die späteren Lernerfolge und Leistungen.

Für den Erwerb kognitiven und sozialen Wissens ist das Kind auf Interaktion und Kommunikation angewiesen. Zentrales Werkzeug ist die Sprache. Von besonderer Bedeutung für den Verlauf kindlicher Bildungsprozesse ist jedoch auch der Aufbau von sicheren Bindungsbeziehungen zwischen dem heranwachsenden Kind und seinen Bezugspersonen. Hier kommt namentlich auch der Familie eine zentrale Rolle zu. Die Familie ist nach wie vor der Ort, der am stärksten und nachhaltigsten auf die kindliche Entwicklung und Bildung Einfluss nimmt.

Problemlose Bewältigung der Reifungskrise im Jugendalter

Jürgen Oelkers setzt sich mit den Erziehungsfragen im Jugendalter auseinander. Im Jugendalter, das heisst in der Entwicklungsphase zwischen dem 13. und 18. Lebensjahr, durchleben Jugendliche eine intensive Zeit der Reifung, die durch die Ablösung von den Eltern oder anderen Bezugspersonen gekennzeichnet ist. Diese Adoleszenzkrise ist historisch gesehen nicht neu. Verändert haben sich jedoch die Lebenswelten und Erfahrungsräume der Jugendlichen. Die längere Schul- und Lehrzeit führt zu einer verlängerten materiellen Abhängigkeit von den Eltern und erschwert die Ablösung. Neue Risiken stellen auch die hohe Kommerzialisierung und Mediatisierung der Lebenswelt von Jugendlichen dar. Gewandelt haben sich ebenfalls die Erziehungsformen. Der Prozess der Erziehung ist im Vergleich zu früher schwieriger und anspruchsvoller geworden. Erziehung lässt sich heute laut Oelkers am besten als fortgesetzte Problemlösung verstehen, die auf

Aushandeln basiert und eine ständige Auseinandersetzung mit sehr verschiedenen Umwelten beinhaltet.

Oelkers weist darauf hin, dass die meisten Jugendlichen in der Schweiz die Reifungskrise des Jugendalters problemlos bewältigen. Im Unterschied zur öffentlichen Wahrnehmung, die oft durch Alarmismus geprägt ist, verhält sich nur eine kleine Minderheit von Jugendlichen sozial auffällig. Skeptisch zeigt sich der Autor auch gegenüber dem oft behaupteten Anstieg der Jugendgewalt. Aufgrund der Analyse verschiedener Statistiken kommt er zum Schluss, die Zahlen würden nicht auf einen «massiven Zuwachs» hindeuten, auch wenn einzelne schockierende Ereignisse die Öffentlichkeit stark beschäftigt hätten.

Keine grundlegenden Kulturkonflikte

Wie Denise Efonayi und Rosita Fibbi zu den Erziehungsfragen in Migrationsfamilien feststellen, dürfte die Übervertretung in der Strafurteilsstatistik von männlichen Jugendlichen mit Herkunft aus den Ländern des ehemaligen Jugoslawien oder anderen südeuropäischen Ländern stärker mit der sozialen Schichtzugehörigkeit als mit dem kulturellen Hintergrund zu tun haben. Familien aus diesen Ländern gehören überdurchschnittlich häufig der sozialen Unterschicht an. Eine wichtige Rolle spielen auch die Marginalisierung und Perspektivlosigkeit dieser Jugendlichen, die Erfahrung von Gewalt in der eigenen Familie oder im Herkunftsland sowie generell ein ungünstiges familiäres Umfeld. Denise Efonayi und Rosita Fibbi weisen auch darauf hin, dass der kulturelle Hintergrund von Migrationsfamilien keineswegs so homogen ist, wie er oft dargestellt wird. Das gilt selbst für Migrationsfamilien, die aus dem gleichen Herkunftsland stammen. Migrationsfamilien unterscheiden sich auch bezüglich Erziehungs-

stil nicht grundsätzlich von «Schweizer Familien». Sowohl bei «Schweizer Familien» als auch bei Familien mit Migrationshintergrund dominiert der demokratische Erziehungsstil, auch wenn bei Migrationsfamilien häufiger eine autoritäre Kontrolle ausgeübt wird.

Unterschiede gibt es hingegen in der Vermittlung der Werte. Währenddem Schweizer Eltern eher dazu tendieren, individualistische Werte zu vermitteln, stehen bei Migrationsfamilien eher kollektivistische Werte im Vordergrund. Die beiden Autorinnen führen dies jedoch auch auf die Migrationssituation und die spezifischen Herausforderungen der Integration zurück.

Wichtige Rolle der Zusammenarbeit von Eltern und Lehrpersonen

Weil die Familie in Bildungsverläufen eine wichtige Rolle spielt, befassen sich Markus P. Neuenschwander, Andrea Lanfranchi und Claudia Ermert mit dem Spannungsfeld Familie – Schule. Sie gehen der Frage nach, wie die Familien in ihren Aufgaben gezielt unterstützt und gefördert werden können. Nach Auffassung der AutorInnen bauen Kinder und Jugendliche in der Interaktion mit den anderen Familienmitgliedern «Weltwissen» auf.

Schulische Motivation und die Leistungen der Kinder werden durch familiäre Prozesse wesentlich gefördert. Als besonders wirksam erweisen sich dabei eine stimulierende Umgebung, ein Erziehungsstil, der auf Wärme und Sympathie basiert und Orientierung ermöglicht, eine autonomiebezogene Unterstützung bei den Hausaufgaben, hohe leistungsbezogene Erwartungen der Eltern sowie die Art und Weise, wie Eltern Erfolg und Misserfolg ihrer Kinder erklären.

Eine wichtige Rolle kommt auch der Zusammenarbeit von Eltern und Lehrpersonen zu. Je besser diese

Zusammenarbeit gelingt, desto positiver ist die Schuleinstellung der Eltern. Allerdings haben bildungsferne Eltern in Gesprächen mit Lehrpersonen Schwierigkeiten, ihre Anliegen, insbesondere auch bei Selektionsentscheiden, angemessen zu vertreten. Ein wirksames Mittel zum Ausgleich ungleich verteilt Bildungschancen würden gemäss den Autoren und der Autorin das Angebot von Tagesstrukturen und der Ausbau institutioneller familien- und schulergänzender Betreuung darstellen. Von entscheidender Bedeutung ist dabei jedoch die Qualität dieser Einrichtungen.

Kindern mit Migrationshintergrund würden solche Einrichtungen auch die Möglichkeit bieten, ihre sprachliche Kompetenz besser zu entwickeln und so auch einen Beitrag zur besseren Integration zu leisten. Voraussetzung dafür ist aber, dass die Betreuungszeit gezielt pädagogisch gestaltet wird. Schliesslich können auch Angebote im Bereich der Elternbildung und Trainingskurse die Eltern in ihrer Erziehungsarbeit unterstützen. Ein geeigneter Ansatz für bildungsferne Eltern sind vor allem Hausbesuchsprogramme.

Empfehlungen der EKFF

Die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF) leitet daraus fünf Empfehlungen ab, die im Folgenden pointiert und stichwortartig zusammengefasst werden. Die detaillierten Ausführungen zu den einzelnen Empfehlungen können in der Publikation nachgelesen werden.

1. Die Fähigkeiten und Kompetenzen aller Kinder und Jugendlichen fördern

Das grösste Potenzial zum Ausgleich ungleicher Bildungschancen liegt in der frühen Kindheit. Die EKFF unterstützt aus diesem Grund

das Projekt Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS) und fordert einen Ausbau der familien- und schulergänzenden Betreuungsangebote, eine gesicherte Unterrichtsqualität und insbesondere für Kinder mit Migrationshintergrund einen Ausbau der Sprachförderung.

2. Von Geburt an in die Bildung investieren

Die Kindertagesstätten sind zu Bildungsorten weiterzuentwickeln, d.h. es braucht eine Professionalisierung der familienergänzenden Kinderbetreuung. Die Kindertagesstätten sollten so beispielsweise auch vermehrt die Eltern beraten und unterstützen können. Wichtig ist auch, dass die institutionellen Übergänge sorgfältig ausgestaltet werden.

3. Die Ursachen der Jugendgewalt sehen und angehen

Über das Ausmass der Jugendgewalt gibt es keine verlässlichen Zahlen. In der Strafurteilsstatistik sind ausländische Jugendliche zwar übervertreten. Gründe dafür sind vor allem in sozialer Benachteiligung, schlechter Integration, einem ungünstigen familiären Umfeld und eigenen Gewalterfahrungen in den Herkunftsländern oder in der Familie zu suchen.

Massnahmen gegen die Jugendgewalt sollten laut der EKFF in der Prävention und Früherkennung von gefährdeten Kindern, in vermehrten Anstrengungen zu einer besseren sozialen Integration, der Verstärkung der Gewaltprävention an den Schulen und in der gezielten Ausgestaltung von Bildungsangeboten für stark belastete Eltern und Eltern mit Migrationshintergrund ansetzen.

4. In einer «Kultur der Vielfalt» die Integration der ausländischen Bevölkerung unterstützen

Familien mit Migrationshintergrund gehören überdurchschnittlich oft unteren Schichten an. Der Anteil

der ausländischen Bevölkerung beträgt im Alter von 20 bis 39 Jahren 30 %. Anzustreben ist deshalb eine «Kultur der Vielfalt», die den kulturellen Unterschieden Rechnung trägt. Die EKFF befürwortet die Förderung von transkulturellen Kompetenzen in Verwaltung und öffentlichen Institutionen sowie der vermehrte Einbezug von MigrantInnen in Entscheidungsprozesse.

5. Die Zusammenarbeit zwischen Familie und Schule verbessern

Es ist wichtig, dass eine Zusammenarbeit zwischen Familie und Schule stattfindet und die Ziele von Eltern und Lehrpersonen besser aufeinander abgestimmt werden. Im Weiteren sollten auch die schulischen Übertrittsverfahren geprüft werden. Von zentraler Bedeutung ist dabei ebenfalls, dass die Kompetenzen von Lehrpersonen im Umgang mit Familien mit Migrationshintergrund gezielt gefördert werden.

Informationen

Familien-Erziehung-Bildung, Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen (Hrsg.), Bern 2008, 87 Seiten, Bestellnr. 301.608 d, Preis: 25 Franken; Vertrieb BBL, www.bundespublikationen.ch, im PDF-Format abrufbar unter www.ekff-coff.ch: «Publikationen».

Jürg Krummenacher, Dr. h. c., lic. phil.,
Präsident der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF)
und Direktor Caritas Schweiz.
E-Mail: jkrummenacher@caritas.ch

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

Sozialpolitik

08.3358 – Interpellation Fasel Hugo, 12.6.2008: Europäisches Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung

Nationalrat Hugo Fasel (CSP, FR) hat folgende Interpellation eingereicht:

«Die Europäische Kommission hat am 12. Dezember 2007 das Jahr 2010 zum Europäischen Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung ausgerufen. Die Kampagne, für die 17 Millionen Euro bereitgestellt werden, soll die von der EU eingegangene Verpflichtung bekräftigen, die Beseitigung der Armut bis 2010 entscheidend voranzubringen. Im November 2006 hat das Schweizer Parlament dem Bundesrat den Auftrag erteilt, für die Schweiz eine nachhaltige Strategie zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung zu formulieren. Der Auftrag wird vom Bundesamt für Sozialversicherungen wahrgenommen. Das Europäische Jahr 2010 sollte deshalb zum Anlass genommen werden, in der Umsetzung der «Armutsbekämpfungsstrategie» einen sicht- und wahrnehmbaren Schwerpunkt zu setzen. Ich bitte deshalb den Bundesrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wird sich die Schweiz am Europäischen Jahr 2010 zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung beteiligen?
2. Welche Aktivitäten sind vorgesehen?
3. Wie gross ist das verfügbare Budget?

4. Wann wird der Bundesrat seine «Armutsbekämpfungsstrategie» dem Parlament vorlegen?»

Invalidenversicherung

08.3374 – Motion Goll Christine, 12.6.2008: Umsetzung der 5. IV-Revision in der Bundesverwaltung

Nationalrätin Christine Goll (SP, ZH) hat folgende Motion eingereicht:

«Der Bundesrat wird beauftragt, einen aktiven Beitrag zur Umsetzung der 5. IV-Revision zu leisten, indem er bis im Jahr 2015 mindestens 1 Prozent der gesamten Personalkosten des Bundes für angepasste Arbeitsplätze und Aufgaben für Menschen mit Behinderungen einsetzt. Gleichzeitig stellt er eine professionelle Begleitung und Beratung während der Integrationszeit für diejenigen Bundesämter sicher, welche sich für die Einrichtung von behindertengerechten Stellen einsetzen.

Begründung

Seit 1. Januar 2008 ist die 5. IV-Revision in Kraft, welche der Grundphilosophie der Invalidenversicherung «Integration vor Rente» zur konsequenten Umsetzung verhelfen soll. Ziel der Revision ist es, einerseits die Früherfassung von Leistungsschwächen und die Frühintervention bei drohendem Verlust der Arbeitsfähigkeit zu unterstützen sowie vermehrt bisherige IV-Rentnerinnen und -Rentner wieder zurück in den ersten Arbeitsmarkt zu bringen, um ihnen zu ermöglichen, sich ihren Lebensunterhalt ganz oder zumindest teilweise wieder zu erarbeiten. Eine Integration in den Arbeitsmarkt unterstützt sowohl die Vorsorge als auch die soziale Absicherung der Betroffenen und entlastet somit die Sozialwerke. Die entsprechenden Massnahmen wurden eingeleitet, wobei heute feststeht, dass ein deutlicher Mangel an zusätzlichen Arbeitsplätzen besteht.

Niemand spricht den Menschen mit Behinderungen ihren Anspruch auf einen Arbeitsplatz oder der Teilhabe an der Gesellschaft ab, doch werden für sie kaum adäquate Arbeitsplätze geschaffen, obwohl dafür die nötigen gesetzlichen Grundlagen auch für die Bundesverwaltung bestehen, beispielsweise im Bundespersonalgesetz oder im Behindertengleichstellungsgesetz. Ohne Arbeitsplätze in Wirtschaft und Verwaltung wird das Integrationsziel der 5. IV-Revision nicht erreicht werden. Es ist deshalb dringend notwendig, dass die Bundesverwaltung ein sichtbares Zeichen für die Umsetzung der 5. IV-Revision und für die Gleichstellung der Menschen mit Behinderungen setzt.»

08.3385 – Interpellation Humbel Näf Ruth, 12.6.2008: Hörgeräteversorgung. Wettbewerb statt staatliche Administration

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

«Im Zusammenhang mit dem Vorhaben des BSV, mittels internationaler Ausschreibung den Hörgerätemarkt zu regeln, stelle ich dem Bundesrat folgende Fragen:

1. Warum setzt er auf die Einzelmassnahme Ausschreibungen statt auf ein ganzheitliches Massnahmenpaket, wie es von der EFK empfohlen und mit Motionen verlangt wird?
2. Warum entwickelt er lediglich eine angebotsseitige Massnahme, obwohl gemäss EFK das Problem vorwiegend bei der Nachfrage besteht?
3. Mit welchen Mehrkosten für Ausschreibungen, Administration und Logistik rechnet der Bundesrat? Wie rechtfertigt er diese Mehrausgaben?
4. Welche wettbewerblichen Modelle wurden neben dem Ausschreibungsmodell geprüft, um die Preise der Hörgeräte zu Lasten der Sozialversicherungen wirksam zu senken?
5. Warum arbeitet das BSV nicht an einer Lösung, welche auch mit Massnahmen auf der Nachfrageseite (Selbstbehalte, Eintrittsschwelle, Expertisen, etc.) das Mengenwachstum eindämmt?
6. Ist er bereit, mit den betroffenen Kreisen ganzheitliche Lösungen zu diskutieren und zu erarbeiten?

Begründung

Die Kosten im Hilfsmittelbereich, namentlich auch bei den Hörgeräten, müssen wirksam reduziert werden. Mit der Begründung, dass

im Hilfsmittelbereich der Wettbewerb verstärkt werden muss, hat der Bundesrat zwei Motionen (05.3276 und 05.3154) entgegengenommen, welche beide mehr Wettbewerb bei den Hilfsmitteln verlangen. Das BSV plant nun jedoch einen administrativ aufwändigen, staatlich verwalteten Wettbewerb mit einem rechtlich fragwürdigen, komplizierten und rekursanfälligen Ausschreibungsverfahren. Dabei sollen nur noch 2-4 Hersteller zum Zuge kommen. Statt wettbewerbliche Vielfalt entsteht ein staatlich kontrolliertes Oligopol. Dieses Vorgehen ist innovationsgefährdend, wirtschafts- und konsumentenfeindlich. Diese Massnahme betrifft zudem nur die Gerätepreise. Eine Gesamtschau aller Kostenfaktoren scheint dagegen erfolversprechender. Im Gegensatz zum BSV hat im Juli 2007 die Eidgenössische Finanzkontrolle vorgeschlagen, die Hörgeräteversorgung zu vereinfachen, mit einem Selbstbehalt auf besonderen Geräten und weiteren Massnahmen auf die enorme Zunahme der Menge einzuwirken. Die vorgeschlagenen Massnahmen würden für alle Akteure Anreize zu einem sparsamen Umgang mit den finanziellen Mitteln setzen.»

Familienfragen

08.3395 – Interpellation Segmüller Pius, 12.6.2008:
Zulassungsvoraussetzungen bei der Eröffnung von Kinderkrippen.

Auswirkungen

Nationalrat Pius Segmüller (CVP, LU) hat folgende Interpellation eingereicht:

- «1. Wie beurteilt der Bundesrat die gegenwärtigen Zulassungsvoraussetzungen und deren Auswirkungen auf das Angebot an familienexternen Betreuungsplätzen?
2. Welche Massnahmen will er treffen, damit die Zulassungsbe-

- schränkungen die Ziele der Krippenfinanzierung nicht gefährden?
3. Ist er bereit, seine Subventionierung von Kinderkrippen auf jene Kantone zu konzentrieren, die keine übermässig hohen Zulassungshürden verlangen?
 4. Ist er bereit, bundesrechtlich maximale Zulassungsvoraussetzungen zu erlassen?

Begründung

Die grosse Nachfrage nach familienexterner Betreuung kann noch immer nicht befriedigt werden. Es bestehen jahrelange Wartelisten. Der Grund liegt auch in den teilweise komplizierten Bewilligungshürden. In den Kantonen bestehen verschiedene zum Teil sehr hohe Zulassungshürden für die Gründung von Kinderkrippen. Eine erfahrene Mutter kann so heute kaum ein Betreuungsangebot für mehrere Kinder anbieten, sogar wenn sie das Vertrauen der Eltern hätte. Nachbarschaftliche Hilfe wird behindert. Dies führt zu einer künstlichen Verknappung des Angebotes, was den vom Bund anvisierten Zielen bei der Subventionierung von Krippen zuwiderläuft. Es ist schon vorgekommen, dass Krippen gegen den Willen der Eltern geschlossen worden sind. Qualitative Mindestvorschriften sind womöglich sinnvoll, führen aber in der Regel zu einer Abschottung des Angebotes, einer Einschränkung der verfassungsmässigen Wirtschaftsfreiheit und einer unzulässigen Bevormundung der Eltern.»

08.430 – Parlamentarische Initiative Hodgers Antonio, 2.6.2008:
Einführung eines kantonalen Vaterschaftsurlaubs und dessen Finanzierung über die Erwerbsersatzordnung

Nationalrat Antonio Hodgers (GPS, GE) hat folgende Parlamentarische Initiative eingereicht:

«Gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung und auf Arti-

kel 107 des Parlamentsgesetzes reiche ich folgende parlamentarische Initiative ein:

Die Bundesgesetze sollen so geändert werden, dass die Kantone die Möglichkeit haben, einen Vaterschaftsurlaub einzuführen und diesen durch die Erhebung von paritätischen Beiträgen auf der Grundlage einer kantonalen Regelung zu finanzieren.

Begründung

Gemäss dem Bundesgesetz über die Mutterschaftsversicherung von 2005 können die Kantone eine höhere oder länger dauernde Mutterschafts- oder eine Adoptionsentschädigung vorsehen. Angesichts des sozialen Wandels der Rolle des Vaters gegenüber dem Neugeborenen wäre es wünschenswert, den Kantonen neuen Handlungsspielraum einzuräumen und ihnen die Möglichkeit zu geben, einen Vaterschaftsurlaub einzuführen und für die Finanzierung der kantonalen Vaterschaftsversicherung gesonderte Sozialbeiträge zu erheben.

Beide Räte hatten bereits Gelegenheit, über die Einführung eines Vaterschaftsurlaubes zu debattieren. Auch wenn die Meinungen hinsichtlich des Nutzens eines solchen sozialen Instrumentes auseinandergehen, so dürfte doch Einigkeit darüber bestehen, dass die Kantone selber entscheiden können, ob sie diese neue Möglichkeit einführen wollen. Denn wieso sollte man den Kantonen in unserem föderalistischen System eine solche zusätzliche Gestaltungsfreiheit verwehren? Gegebenenfalls müssen die Kantone die nötigen gesetzlichen Massnahmen selber treffen. Zur Ermöglichung der Kantonsautonomie in diesem Bereich muss allerdings das Bundesrecht geändert werden, namentlich das Obligationenrecht, das den Anspruch auf Urlaub abschliessend regelt.»

Gesetzgebung: Vorlagen des Bundesrates, Stand 31. Juli 2008

Vorlage	Datum der Botschaft	Publ. im Bundesblatt	Erstrat		Zweitrat		Schlussabstimmung (Publ. im BBl)	Inkrafttreten/ Volksentscheid
			Kommission	Plenum	Kommission	Plenum		
KVG – Vorlage 1B Vertragsfreiheit	26.5.04	BBl 2004, 4293	SGK-SR 21./22.6.04 30.5., 21.+23.8.06, 8.1., 15.2., 15.10, 9.11.07 18.2.08 (Teil 1) 18.3., 5.6.08 (Teil 2), 14.4., 13.5., 27.6.08 (Teil 1)	SR 6.12.07 (Teil 2) verl. Zulassungs- stopp) 27.5., 5.6.08 (Teil 2)	SGK-NR 30.6.04, 18.1., 2.6.08 (Teil 2)	5.3., 4.6.08 (Teil 2)	13.6.08 (Teil 2)	14.6.08 (Teil 2)
KVG – Vorlage 1D Kostenbeteiligung	26.5.04	BBl 2004, 4361	SGK-SR 21./22.6., 23./24.8.04	SR 21.9.04	SGK-NR 30.6.04			
KVG – Vorlage 2A Spitalfinanzierung und Risikoausgleich	15.9.04	BBl 2004, 5551	SGK-SR 18./19.10.04, 24./25.1., 27./28.6., 30.8., 21.9., 31.10.05, 23./24./25.1., 21.2.06, 3./4.5., 2.7., 27.8.07 (1. Teil ohne Risikoausgleich) Subkomm. 28.2., 22.+31.3., 11.4., 30.5., 11.8., 24.10.05, 3./4.5., 2.7., 15.10. (Diff. Risikoausgleich) 20.12.07 (Diff. Teil 1 und 2)	SR 20.9.05 (Rückw. an die SGK-SR) 7./8.3.06, 24.9.07, 6.12., 20.12. (Teil 1), 6.12., 18.12., 20.12. (Teil 2)	SGK-Nr 7.4., 4.5., 6./7.7., 7.9., 2.+22./23./ 24.11.06 27.4., 13.9.07 (Risikoausgl.) 25.10. (Diff. Teil 1), 20.12.07 (Diff. Teil 1 und 2)	NR (1. Teil ohne Risikoaus- gleich) 20./21./22.3., 3.10.07 (Risikoaus- gleich) 4.12., 17.12., 20.12. (Teil 1) 4.12., 17.12., 19.12., 20.12. (Teil 2)	21.12.07 (Teil 1 und 2)	1.1.09
KVG – Vorlage 2B Managed Care	15.9.04	BBl 2004, 5599	SGK-SR 18./19.10.04 30.5., 21./23.8., 12./13.9., 16./17.10., 13.11.06, 2. Teil Medika- mente: 9.1., 15.2., 4.3.08 (2. Teil 26.3., 3.5., 13.9.07 Diff.) 8.1., 15.4.08 (2. Teil Medikamente, Diff.)	SR 5.12.06 (1. Teil ohne Medikamente), 13.6.07, 4.3.08 (2. Teil Medikamente)	SGK-NR 25.10.07, 10.3., 24.4.08 (2. Teil Medikamente)	NR 4.12.07 (2. Teil Medikamente) 4.6.08 (2. Teil Diff.)		
KVG Pflegefinanzierung	16.2.05	BBl 2005, 2033	SGK-SR 29.8.05, 24.1., 21.2., 24.4., 21./22.8.06 27.8.07 (Diff.) 8.1.08 (Diff.)	SR 19.9.06 24.9.07 (Diff.) 4.3.08 (Diff.) 5.6.08 (Diff.)	SGK-NR 23.2., 25./26.4., 31.5., 26.10.07 (Diff.) 4.4.08 (Diff.)	NR 21.6., 4.12.07 (Diff.), 28.5.08 (Diff.) 11.6.08 (Diff.)	13.6.08 (BBl 2008 5247)	1.1.09
IV-Revision Zusatzfinanzierung	22.6.05	BBl 2005, 4623	SGK-NR 26.1.07, 17./18.1.08	NR 20.3.07, 18./19.3., 11.6.08	SGK-SR 3.7., 27./28.8., 12., 15., 16.10., 9.11.07	SR 18.12.07 27.5., 4./5.6., 12.6.08 (Diff.)	13.6.08	
11. AHV-Revision. Leistungsseitige Massnahmen	21.12.05	BBl 2006, 1957	SGK-NR 5.5.06, 25.1., 22.2.07 Subkomm. 16.11.07, 17./18.1.08	NR 18.3.08				
11. AHV-Revision. Vorruhestandsleistung	21.12.05	BBl 2006, 2061	SGK-NR 5.5.06, 25.1., 22.2.07 Subkomm. 16.11.07, 17./18.1.08	NR 18.3.08				
VI Ja zur Komplementärmedizin	30.8.06	BBl 2006, 7591	SGK-NR 23.11.06, 25.1.07, 24.4.08	NR 18./19.9., 19.12.07	SGK-SR 16.10., 9.11.07 13.5., 26.6.08	SR 13.12.07		

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

Agenda

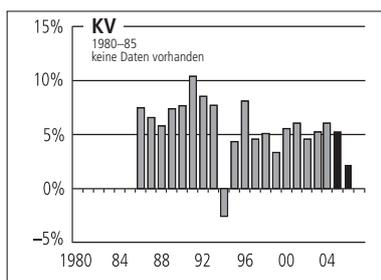
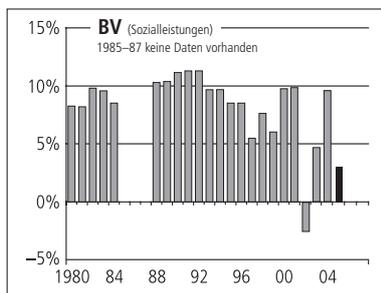
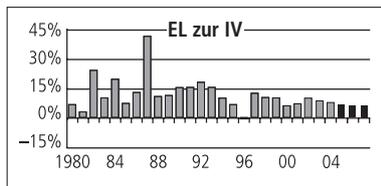
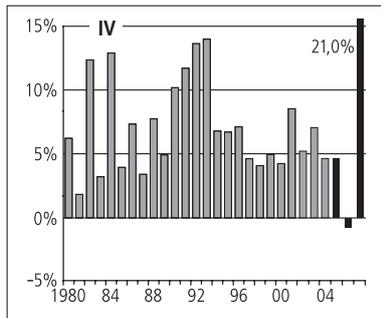
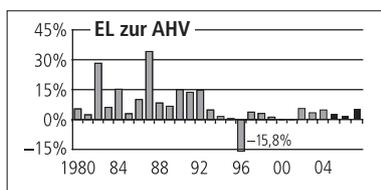
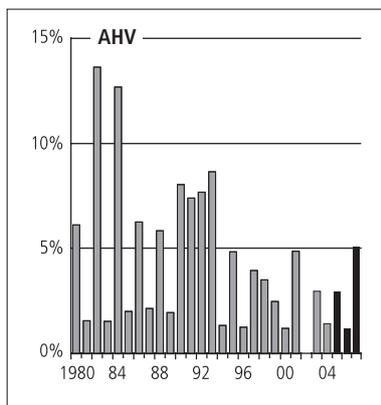
Tagungen, Seminare, Lehrgänge

Datum	Veranstaltung	Ort	Auskünfte
9./16.9.08	Grundausbildung eidg. Sozialversicherungen	Olten, Hotel Arte	Fachschule für Personalvorsorge AG, Bälliz 64 Postfach 2079 3601 Thun T: 033 227 20 42 F: 033 227 20 45 info@fs-personalvorsorge.ch www.fs-personalvorsorge.ch
11.9.08	Absenzen managen und Gesundheit fördern im Betrieb (18 Kurstage)	Olten, Fachhochschule Nordwestschweiz	Fachhochschule Nordwestschweiz, Riggienbachstr. 16 4600 Olten www.fhnw.ch
18./19.9.08	7. Freiburger Sozialrechtstage	Freiburg, Universität	Weiterbildungsstelle, Universität Freiburg Rue de Rome, 6 1700 Freiburg T: 026 300 73 47 F: 026 300 96 49 formcont@unifr.ch www.unifr.ch/formcont
17./18.10.08	Die Anhörung des Kindes in familienrechtlichen Verfahren	Freiburg, Weiterbildungszentrum Universität	Weiterbildungsstelle, Universität Freiburg Rue de Rome, 6 1700 Freiburg T: 026 300 73 47 F: 026 300 96 49 formcont@unifr.ch www.unifr.ch/formcont
21./29.10.08	BVG-Seminar 2008	Bern, Hotel Bellevue Palace	Dr. Werner C. Hug AG, Kramgasse 17, 3000 Bern 8 T: 031 311 44 17 F: 031 311 21 40 drhug.ag@bluewin.ch
23.10.08	Arbeit im Ausland – sozialversicherungsrechtliche Hürden (Vgl. Hinweis)	Luzern, Hotel Schweizerhof	Universität Luzern, Luzerner Zentrum für Sozialversicherungsrecht, Hofstrasse 9, Postfach 7464, 6000 Luzern 7 T: 041 228 77 54 F: 041 228 74 31 luzeso@unilu.ch
24.10.08	5. Schweizerischer Kongress für Gesundheitsökonomie und Gesundheitswissenschaften	Bern, Inselspital, Auditorium Ettore Rossi	Künzi Beratungen, Schachenstrasse 21, Postfach, 4702 Oensingen T: 062 396 10 49 F: 062 396 24 10 info@kuenzicons.ch
20./21.11.08	Bieler Tagung 2008 der EKKJ. Jugendsexualität heute: Veränderungen, Einflüsse, Perspektiven	Biel, Kongresshaus	Sekretariat der Eidgenössischen Kommission für Kinder- und Jugendfragen EKKJ Effingerstrasse 20 3003 Bern T: 031 322 92 26 F: 031 324 06 75 ekkj-cfej@bsv.admin.ch www.ekkj.ch

Arbeit im Ausland – sozialversicherungsrechtliche Hürden

Mobilität und grenzüberschreitende Vernetzungen nehmen in der heutigen Gesellschaft und im Wirtschaftsbereich immer mehr zu. Berufliche Tätigkeiten im Ausland sind keine Seltenheit mehr, und der Arbeitskräftemangel in der Schweiz ruft nach Zuwanderung von ausländischen Erwerbstätigen. Mit dem Inkrafttreten der FZA wurde das länderübergreifende Arbeiten stark vereinfacht. Heute sind in der Schweiz rund 20 % der Gesamtbevölkerung AusländerInnen, und 10 % der schweizerischen Bevölkerung leben im Ausland. Diese Tatsachen führen, insbesondere bei Arbeit im Ausland, zu sozialversicherungsrechtlichen Hürden. Bei welchen Sozialversicherungen sind grenzüberschreitende Erwerbstätige unterstellt? Welche Modelle gibt es zur Weiterführung resp. Erhaltung des Vorsorgeschatzes bei einem Aufenthalt im Ausland? Mit welchen Problemen im Leistungsbereich müssen ausländische Erwerbstätige in der Schweiz oder schweizerische Erwerbstätige im Ausland rechnen? Welche Folgen erwachsen einer Entwurzelung, gibt es einen Zusammenhang zwischen der Biografie von ImmigrantInnen und typischen Krankheitsbildern? Welche verfahrensrechtlichen Besonderheiten gelten für AusländerInnen in der Schweiz? Dies sind nur einige der zentralen Fragen, die sich im Zusammenhang mit dieser aktuellen Thematik stellen und im Rahmen des 9. Zentrums-tags geklärt und diskutiert werden sollen.

Veränderung der Ausgaben in % seit 1980



AHV		1990	2000	2005	2006	2007	Veränderung in % VR ¹
Einnahmen	Mio. Fr.	20 355	28 792	33 712	34 390	34 801	1,2%
davon Beiträge Vers./AG		16 029	20 482	23 271	24 072	25 274	5,0%
davon Beiträge öff. Hand		3 666	7 417	8 596	8 815	9 230	4,7%
Ausgaben		18 328	27 722	31 327	31 682	33 303	5,1%
davon Sozialleistungen		18 269	27 627	31 178	31 541	33 152	5,1%
Rechnungssaldo		2 027	1 070	2 385	2 708	1 499	-44,7%
Kapital		18 157	22 720	29 393	32 100	40 637 ²	26,6%
Bezüger/innen AHV-Renten	Personen	1 225 388	1 515 954	1 684 745	1 701 070	1 755 827	3,2%
Bezüger/innen Witwen/r-Renten		74 651	79 715	96 297	104 120	107 539	3,3%
Beitragszahler/innen AHV, IV, EO		3 773 000	3 904 000	4 072 000	4 105 000	...	...

EL zur AHV		1990	2000	2005	2006	2007	VR ¹
Ausgaben (= Einnahmen)	Mio. Fr.	1 124	1 441	1 695	1 731	1 827	5,5%
davon Beiträge Bund		260	318	388	382	403	5,4%
davon Beiträge Kantone		864	1 123	1 308	1 349	1 424	5,6%
Bezüger/innen	(Personen, bis 1997 Fälle)	120 684	140 842	152 503	156 540	158 717	1,4%

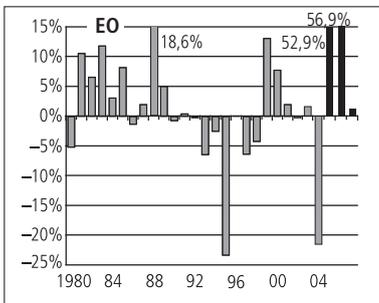
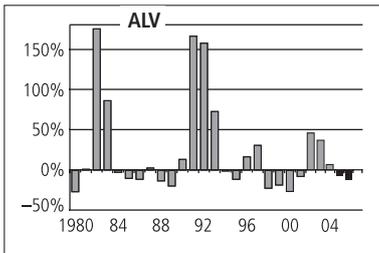
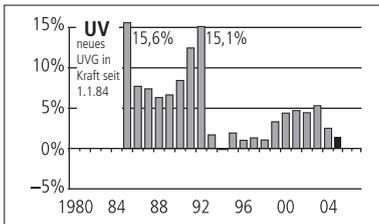
IV		1990	2000	2005	2006	2007 ³	VR ^{1,3}
Einnahmen	Mio. Fr.	4 412	7 897	9 823	9 904	11 786	19,0%
davon Beiträge Vers./AG		2 307	3 437	3 905	4 039	4 243	5,0%
davon Beiträge öff. Hand		2 067	4 359	5 781	5 730	7 423	29,6%
Ausgaben		4 133	8 718	11 561	11 460	13 867	21,0%
davon Renten		2 376	5 126	6 750	6 542	6 708	2,5%
Rechnungssaldo		278	-820	-1 738	-1 556	-2 081	33,7%
Kapital		6	-2 306	-7 774	-9 330	-11 411	22,3%
Bezüger/innen IV-Renten	Personen	164 329	235 529	289 834	298 684	295 278	-1,1%

EL zur IV		1990	2000	2005	2006	2007	VR ¹
Ausgaben (= Einnahmen)	Mio. Fr.	309	847	1 286	1 349	1 419	5,2%
davon Beiträge Bund		69	182	288	291	306	5,2%
davon Beiträge Kantone		241	665	999	1 058	1 113	5,2%
Bezüger/innen	(Personen, bis 1997 Fälle)	30 695	61 817	92 001	96 281	97 915	1,7%

BV/2. Säule Quelle: BFS/BSV		1990	2000	2005	2006	2007	VR ¹
Einnahmen	Mio. Fr.	32 882	46 051	50 731	...	...	5,5%
davon Beiträge AN		7 704	10 294	13 004	...	...	3,2%
davon Beiträge AG		13 156	15 548	19 094	...	...	5,8%
davon Kapitalertrag		10 977	16 552	14 745	...	...	5,5%
Ausgaben		15 727	31 605	33 279	...	...	-5,2%
davon Sozialleistungen		8 737	20 236	25 357	...	...	2,8%
Kapital		207 200	475 000	545 300	...	...	9,7%
Rentenbezüger/innen	Bezüger	508 000	748 124	871 282	...	...	2,8%

KV Obligatorische Krankenpflegeversicherung OKPV		1990	2000	2005	2006	2007	VR ¹
Einnahmen	Mio. Fr.	8 869	13 944	18 907	19 685	...	4,1%
davon Prämien (Soll)		6 954	13 442	18 554	19 384	...	4,5%
Ausgaben		8 417	14 056	18 375	18 737	...	2,0%
davon Leistungen		8 204	15 478	20 383	20 653	...	1,3%
davon Kostenbeteiligung		-801	-2 288	-2 998	-3 042	...	1,5%
Rechnungssaldo		451	-113	532	948	...	78,3%
Kapital		...	7 122	8 499	9 604	...	13,0%
Prämienverbilligung		332	2 545	3 202	3 309	...	3,3%

Veränderung der Ausgaben in % seit 1980



UV alle UV-Träger		1990	2000	2005	2006	2007	VR ¹
Einnahmen	Mio. Fr.	4 181	5 993	7 297	...	...	5,5%
davon Beiträge der Vers.		3 341	4 671	5 842	...	...	8,5%
Ausgaben		3 043	4 547	5 444	...	...	1,5%
davon direkte Leistungen inkl. TZL		2 743	3 886	4 680	...	...	0,8%
Rechnungssaldo		1 139	1 446	1 853	...	...	19,5%
Kapital		11 195	27 483	35 884	...	...	6,9%

ALV Quelle: seco		1990	2000	2005	2006	2007	VR ¹
Einnahmen	Mio. Fr.	776	6 450	4 805	4 888	5 085	4,0%
davon Beiträge AN/AG		648	6 184	4 346	4 487	4 668	4,0%
davon Subventionen		-	225	449	390	402	3,1%
Ausgaben		492	3 514	6 683	5 942	5 064	-14,8%
Rechnungssaldo		284	2 935	-1 878	-1 054	22	-102,0%
Kapital		2 924	-3 157	-2 675	-3 729	-3 708	-0,6%
Bezüger/innen ⁴	Total	58 503	207 074	322 640	299 282	261 341	-12,7%

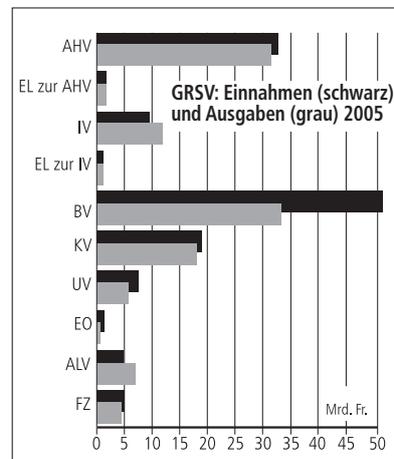
EO		1990	2000	2005	2006	2007	VR ¹
Einnahmen	Mio. Fr.	1 060	872	1 024	999	939	-6,0%
davon Beiträge		958	734	835	864	907	5,1%
Ausgaben		885	680	842	1 321	1 336	1,2%
Rechnungssaldo		175	192	182	-321	-397	23,6%
Kapital		2 657	3 455	2 862	2 541	2 143	-15,6%

FZ		1990	2000	2005	2006	2007	VR ¹
Einnahmen geschätzt	Mio. Fr.	3 049	4 517	4 945	5 009	...	1,3%
davon FZ Landw. (Bund)		112	139	125	120	...	-3,8%

Gesamtrechnung der Sozialversicherungen GRSV* 2005

Sozialversicherungszweig	Einnahmen Mio. Fr.	Veränderung 2004/2005	Ausgaben Mio. Fr.	Veränderung 2004/2005	Rechnungssaldo Mio. Fr.	Kapital Mio. Fr.
AHV (GRSV)	32 481	2,5%	31 327	3,0%	1 153	29 393
EL zur AHV (GRSV)	1 695	2,7%	1 695	2,7%	-	-
IV (GRSV)	9 823	3,3%	11 561	4,2%	-1 738	-7 774
EL zur IV (GRSV)	1 286	7,5%	1 286	7,5%	-	-
BV (GRSV) (Schätzung)	50 731	5,5%	33 279	-5,2%	17 452	545 300
KV (GRSV)	18 907	3,4%	18 375	5,3%	532	8 499
UV (GRSV)	7 297	5,5%	5 444	1,5%	1 853	35 884
EO (GRSV)	897	1,9%	842	52,9%	55	2 862
ALV (GRSV)	4 805	0,1%	6 683	-5,5%	-1 878	-2 675
FZ (GRSV) (Schätzung)	4 920	2,0%	4 857	1,4%	64	...
Konsolidiertes Total (GRSV)	132 122	4,0%	114 629	0,6%	17 493	611 489

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



Volkswirtschaftliche Kennzahlen

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Soziallastquote ⁵ (Indikator gemäss GRSV)	26,5	27,5	27,2	27,4	27,3	27,9
Sozialleistungsquote ⁶ (Indikator gemäss GRSV)	19,9	20,7	20,9	21,9	22,2	22,5

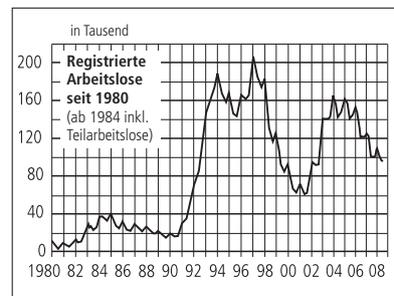
Arbeitslose

	Ø 2005	Ø 2006	Ø 2007	Mai 08	Juni 08	Juli 08
Ganz- und Teilarbeitslose	148 537	131 532	109 189	95 166	91 477	92 163

Demografie

Basis: Mittleres Szenario A-00-2005, BFS

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



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

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

Quelle: Schweiz. Sozialversicherungsstatistik 2007 des BSV; seco, BFS.
 Auskunft: salome.schuepbach@bsv.admin.ch

Literatur

Sozialpolitik

Isidor Wallimann (Hrsg.): **Sozialpolitik nach Verursacherprinzip.** Beispiele der Anwendung aus Arbeit, Gesundheit, Sucht, Schule und Wohnen. 220 Seiten. 2008. Fr. 49.–. ISBN 978-3-258-07326-2. Verlag Haupt, Bern. Der Wohlfahrtsstaat stösst ständig an neue finanzielle Grenzen. Unter anderem, weil heute die Instrumente der Sozialen Sicherung allzu leicht missbraucht werden können, sei es im Fall von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität oder bei Sucht und Wohnungsproblemen. Die Anwendung des Verursacherprinzips kann dieser Tendenz Einhalt gebieten. In der Umweltpolitik wurde das Verursacherprinzip als Instrument weiterentwickelt und erfolgreich angewendet – juristisch, ökonomisch und gesellschaftspolitisch. Diese Erfahrung soll nun auf die Sozialpolitik übertragen werden. Das Verursacherprinzip geht davon aus, dass Akteure für ihr Verhalten verantwortlich sind und zur Übernahme dieser Verantwortung verpflichtet werden müssen. Ob und wie das Verursacherprinzip aber in der Sozialpolitik Anwendung finden könnte, darüber herrscht noch grosse Ratlosigkeit und Uneinigkeit. Das vorliegende Buch soll den Weg dafür öffnen, das Verursacherprinzip auch in der Sozialpolitik zu denken und anzuwenden. Damit wird die Allgemeinheit entlastet und darf aufhören, die Interessen von wenigen zu subventionieren.

Stefan M. Adam (Hrsg.): **Die Sozialfirma – wirtschaftlich arbeiten und sozial handeln.** Beiträge zu einer sozialwirtschaftlichen Innovation. 169 Seiten. 2008. Fr. 39.–. ISBN 978-3-258-07294-4. Verlag Haupt, Bern. In jüngster Zeit ist ein zunehmendes Interesse am Thema Sozialfirma zu

verzeichnen. Sozialfirmen beschäftigen Menschen mit Leistungsbeeinträchtigungen und verfolgen damit sowohl soziale als auch wirtschaftliche Ziele mit gleicher Priorität. Diese Form der sozialen Innovation versucht sich in der Schweiz vermehrt zu positionieren und durchzusetzen. Der Anspruch, soziale und wirtschaftliche Ziele in der neuen Unternehmensform «Sozialfirma» einzulösen, stellt hohe Anforderungen an Sozialunternehmende. Zu diesem Zweck geben Autoren und Autorinnen von Hochschulen und aus der Praxis mit ihren Beiträgen eine erste Orientierung zu den Chancen und Risiken einer Sozialfirma. Die Beiträge wurden zum grossen Teil erstmals an einer Tagung zum Thema «Sozialfirmen – Chancen und Risiken» im November 2006 an der Fachhochschule Nordwestschweiz referiert. Fragen zur Definition, zur volkswirtschaftlichen Bedeutung und zur Integration in den Arbeitsmarkt werden ebenso beleuchtet wie Fragen zur Finanzierung, zur Rechtslage und zum Personalmanagement.

Sozialversicherungen

Kurt Häcki: **Kompaktwissen «Sozialversicherungen in der Schweiz».** 144 Seiten. 2008. Fr. 22.–. ISBN 978-3-7253-0863-7. Verlag Rüegger, Zürich. Die Sozialversicherungen begleiten uns ein Leben lang. Es beginnt mit der Geburt und einem allfälligen Anspruch auf Mutterschaftsentschädigung. Spätestens ab dem 20. Altersjahr beginnt die Beitragspflicht an die AHV/IV/EO. Wird eine Ehe geschieden, hat dies auch Auswirkungen auf die AHV und in einigen Fällen auf die berufliche Vorsorge. Im Alter zwischen 60 und 70 stehen die Altersleistungen an und irgendwann tritt der Todesfall ein. Jede Person kennt die Sozialversicherungen oder einzelne Teile da-

von und doch ist vieles unbekannt. Wir hören von Lücken, von Verbesserungen oder von Änderungen und können die Auswirkungen und Abhängigkeiten nicht abschätzen. Von vielen Instanzen, die an der Umsetzung der Sozialversicherungen mitwirken, erhalten wir Schreiben und Rechnungen. Wer für was zuständig ist und wie das zusammenhängt, ist nicht immer klar und nachvollziehbar. Hier setzt das Buch an. Es gibt eine kompakte Übersicht über die einzelnen Teile, das Zusammenspiel sowie die Organisation der Sozialversicherungen. Es richtet sich an Selbstständigerwerbende, an Arbeitgebende und Arbeitnehmende sowie an nichterwerbstätige Personen. Das Buch dient Personen, die in einem Bereich der Sozialversicherungen tätig sind, als kompaktes schnelles Nachschlagewerk. Es ist mit aktuellen statistischen Daten gespickt und beinhaltet einen Ausblick über geplante Änderungen.

Gesundheitswesen

René Schaffhauser, Ueli Kieser, Tomas Poledna (Hrsg.): **Das neue Medizinalberufesgesetz (MedBG).** Referate der Tagung vom 23. August 2007 in Luzern. 151 Seiten. 2008. Fr. 68.–. ISBN 978-3-908185-70-3. Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis, Universität St.Gallen. Am 1. Oktober 2007 trat das neue Bundesgesetz über die universitären Medizinalberufe (MedBG) in Kraft. Das Gesetz erfasst die Aus-, Weiter- und Fortbildung der universitären Medizinalberufe, ordnet die Berufsausübung und enthält wichtige organisatorische Bestimmungen, etwa zum Register der universitären Medizinalberufe. Erfasst sind Ärztinnen und Ärzte, Zahnärztinnen und Zahnärzte, Chiropraktorinnen und Chiropraktoren, Apothekerinnen und Apotheker sowie Tierärztinnen und Tierärzte. Das bisherige kantonale Recht verliert seine Bedeutung weitestgehend. Wichtige Entwicklungen treten insbesondere bei den Berufspflichten ein. Das Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis führte am 23. August 2007 in Luzern eine Tagung durch, die auf alle wichtigen Entwicklungen einging, diese mit Blick auf die Auswirkungen beleuchtete und die massgebenden Gesichtspunkte aufzeigte.



Neue Publikationen zur Sozialversicherung

	Bezugsquelle Bestellnummer Sprachen, Preis
Statistik zur Sozialen Sicherheit: «Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV 2007».	318.685.07 d ¹ Fr. 6.85
Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (Hrsg.): «Familien – Erziehung – Bildung»	301.608 d ¹ Fr. 25.–

¹ BBL, Vertrieb Publikationen, 3003 Bern. www.bundespublikationen.admin.ch

«Soziale Sicherheit» (CHSS)

erscheint seit 1993 sechsmal jährlich. Jede Ausgabe ist einem Schwerpunktthema gewidmet.
Die Themen seit dem Jahr 2006:

Nr. 1/06 Berufliche Vorsorge – quo vadis?
Nr. 2/06 11.AHV-Revision zum Zweiten
Nr. 3/06 Anstossfinanzierung – familienexterne Kinderbetreuung
Nr. 4/06 10 Jahre KVG
Nr. 5/06 Wenn Behörden ins Familienleben eingreifen
Nr. 6/06 Das Pflegekinderwesen in der Schweiz

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

Nr. 1/08 Alterspolitik der Schweiz
Nr. 2/08 Neues Familienzulagengesetz
Nr. 3/08 Kein Schwerpunkt
Nr. 4/08 Soziale Fragen aus ökonomischer Sicht

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

Bestellung von Einzelnummern:

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

Impressum

Herausgeber	Bundesamt für Sozialversicherungen	Übersetzungen	in Zusammenarbeit mit dem Sprachdienst des BSV
Redaktion	Rosmarie Marolf E-Mail: rosmarie.marolf@bsv.admin.ch Telefon 031 322 91 43 Sabrina Gasser, Administration E-Mail: sabrina.gasser@bsv.admin.ch Telefon 031 325 93 13 Die Meinung BSV-externer AutorInnen muss nicht mit derjenigen der Redaktion bzw. des Amtes übereinstimmen.	Copyright	Nachdruck von Beiträgen mit Zustimmung der Redaktion erwünscht
Redaktionskommission	Adelaide Bigovic-Balzardi, Susanna Bühler, Bernadette Deplazes, Stefan Müller, Andrea Nagel	Auflage	Deutsche Ausgabe 5100 Französische Ausgabe 1800
Abonnemente	BBL 3003 Bern Telefax 031 325 50 58 E-Mail: verkauf.zivil@bbl.admin.ch	Abonnementspreise	Jahresabonnement (6 Ausgaben): Inland Fr. 53.– inkl. MWST, Ausland Fr. 58.–, Einzelheft Fr. 9.–
		Vertrieb	BBL/Vertrieb Publikationen, 3003 Bern
		Satz, Gestaltung und Druck	Cavelti AG, Druck und Media Wilerstrasse 73, 9201 Gossau SG ISSN 1420-2670 318.998.4/08d