

Schwerpunkt

Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz

Invalidenversicherung

IV-Statistik 2008: Weniger Rentenausgaben

Vorsorge

Rentenreform in den Ländern der OECD:
Beispiele für die Schweiz?

Soziale Sicherheit

CHSS

5/2008



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV

Inhaltsverzeichnis Soziale Sicherheit CHSS 5/2008

Editorial	253
Chronik August/September 2008	254
Rundschau	256

Schwerpunkt

Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz

Welchen Weg geht der Bund bei der Kinder- und Jugendpolitik?	257
Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik (Th. Vollmer, BSV)	258
Was lange währt, wird nicht immer gut (C. Janiak, Ständerat BL)	262
Erste Einschätzungen der Eidgenössischen Kommission für Kinder- und Jugendfragen (M. Marugg, EKKJ)	266
Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik – Erkenntnisse zu wenig umgesetzt (J. Cafilich, Beauftragter für Kinder- und Jugendfragen des Kantons Basel-Stadt)	270
Erster Stein im Mosaik einer wirkungsvollen Kinder- und Jugendpolitik – griffigere Massnahmen nötig (Ch. Renfer, SAJV)	272
Wirkungsvolle Kinder- und Jugendpolitik erfordert mehr! (V. Amherd, Nationalrätin VS)	277

Invalidenversicherung

IV-Statistik 2008: Weniger Rentenausgaben (M. Buri, BSV)	280
Vergütung von Hilfe, Pflege und Betreuung durch die Ergänzungsleistungen (G. Latzel, Ch. Andermatt, BRAINS)	284
Die Rechtsprechung und Gerichtspraxis in der Invalidenversicherung und ihre Wirkungen (Ch. Bolliger, Ch. Rüefli, J. Willisegger, Büro Vatter)	289

Vorsorge

Rentenreform in den OECD-Ländern: Beispiele für die Schweiz? (G. Bonoli, IDHEAP Lausanne)	294
Im Januar 2008 bezogen mehr als zwei Millionen Personen eine AHV-Rente (M. Kolly, BSV)	299
Erwerbsersatz bei Mutterschaft – eine erste Bilanz (G. Sottas, BSV, Ph. Millioud, ZAS)	304

Gesundheitswesen

Revision des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung (P. Schlegel, BAG)	308
--	-----

Parlament

Parlamentarische Vorstösse	313
Gesetzgebung: Vorlagen des Bundesrats	316

Daten und Fakten

Agenda (Tagungen, Seminare, Lehrgänge)	317
Sozialversicherungsstatistik	318
Literatur	320

Besuchen Sie uns unter www.bsv.admin.ch



Eine Renovation der Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz



**Bundespräsident
Pascal Couchepin**

Vorsteher des Departements des Innern

Das Verhältnis zwischen Jugendlichen und Erwachsenen, zwischen «der» Jugend, Staat und Gesellschaft ist seit jeher ambivalent. Die Jugend wird gleichzeitig als Ideal, als Hoffnungsträgerin für eine bessere Zukunft, aber auch als Bedrohung gesehen. In den letzten Jahren hat dabei deutlich das negative Bild dominiert – zu Unrecht, wie verschiedene Studien belegen und wie wir uns auch in der persönlichen Begegnung mit Jugendlichen leicht überzeugen können: Die ganz grosse Mehrheit unserer Jugend ist hoch motiviert, stark engagiert und integriert, sozial kompetent und gut ausgebildet. Und Hand aufs Herz: Wer hat in seiner Jugendzeit nicht hin und wieder über die Stränge geschlagen? Warum also braucht es eine Renovation der Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz?

Kinder und Jugendliche stehen in einer Entwicklung, bei welcher sie schrittweise ihren Platz in der Gesellschaft einüben und finden. Eine Kinder- und Jugendpolitik soll die Heranwachsenden dabei vor Einflüssen schützen, welche ihre Entwicklung gefährden können. Sie soll die Kinder und Jugendlichen in ihrer Entwicklung begleiten und ihre Selbstständigkeit, gesellschaftliche Teilhabe und Innovationskraft fördern. Sie hat dabei Kinder und Jugendliche als eigenständige Persönlichkeiten zu respektieren. Dazu gehört mitunter auch, Grenzen zu setzen, nämlich dort, wo die Heranwachsenden durch ihr Verhalten ihre eigene längerfristige Entwicklung oder diejenige anderer gefährden.

Kinder- und Jugendliche wachsen in einem Umfeld auf – Familie, Gleichaltrige, Nachbarschaft, Schule, Lehrbetrieb usw. – und werden durch vielfältige Faktoren und Entwicklungen technischer, wirtschaftlicher und

gesellschaftlicher Art geprägt. Kinder- und Jugendpolitik in einem weiteren Sinn ist deshalb eine typische Querschnittsaufgabe, d.h. bei Entscheiden in anderen Politikbereichen müssen auch mögliche Auswirkungen auf die Heranwachsenden bedacht werden. In der Tat sind auf Bundesebene in verschiedenen Bereichen Arbeiten im Gang, welche einen direkten Bezug zur Situation von Kindern und Jugendlichen haben, so etwa im Bereich der Gesundheitsprävention, den Fragen der ausserfamiliären Kinderbetreuung, dem Medienschutz und der Jugendgewalt. Allerdings kann die Politik die anstehenden Probleme nicht alleine lösen: Für die Entwicklung der Kinder und Jugendlichen ist eine verlässliche Begleitung durch verschiedenste Personen und Institutionen wichtig, welche ihre jeweilige Verantwortung wahrnehmen müssen.

Der Bundesrat anerkennt die Bedeutung, welche die Kinder- und Jugendpolitik für die Heranwachsenden hat. Er befürwortet deshalb ihre Weiterentwicklung und ist bereit, dafür mehr Mittel zur Verfügung zu stellen. Dabei müssen zum einen die Massnahmen im Bereich der Förderung der Kinder- und Jugendarbeit den veränderten Bedürfnissen angepasst werden. Insbesondere soll neu neben der Verbandsjugendarbeit auch die offene Jugendarbeit eine Förderung durch den Bund erfahren. Zum anderen soll der Bund vermehrt die Aufgabe übernehmen, den Erfahrungsaustausch zwischen den Akteuren der Kinder- und Jugendpolitik zu fördern sowie Kantone und Gemeinden bei der Weiterentwicklung ihrer diesbezüglichen Politik zu unterstützen. Die Zuständigkeit verbleibt aber richtigerweise bei den Kantonen und Gemeinden, denn die konkrete Umsetzung findet vor Ort statt und muss den lokalen Bedürfnissen und Gegebenheiten Rechnung tragen.

Der Bericht des Bundesrats zur schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik ist unterschiedlich aufgenommen worden. Neben positiven Reaktionen haben einzelne Akteure den Bericht als «mutlos» bezeichnet. Ich vermute, dass hier nicht erkannt worden ist, welches Potenzial im nun eingeschlagenen Weg liegt: Er bietet die Möglichkeit einer intensiven Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen (und Gemeinden). Auf diese Weise können Erfahrungen und Wissen ausgetauscht und für die Arbeit vor Ort fruchtbar gemacht werden. Dies nützt den Kindern und Jugendlichen mehr als schöne Papiere, welche in «Bern» produziert werden.

Bericht über die Schweizer Kinder- und Jugendpolitik

Der Bundesrat hat am 27. August 2008 den Bericht «Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik» verabschiedet, der den Grundstein für die künftige Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz legt. Die Regierung bringt darin ihren Willen zum Ausdruck, das Engagement des Bundes im Bereich des Kinderschutzes, der Jugendförderung und der Beteiligung von Jugendlichen am politischen Leben auszubauen und gleichzeitig den vorwiegend föderalistischen Rahmen der Kinder- und Jugendpolitik zu wahren. In Reaktion auf die neuen Bedürfnisse der sich wandelnden Gesellschaft streben die vorgeschlagenen Massnahmen eine Änderung des bestehenden Bundesrechts in den Bereichen Kinderrechte, Prävention von Misshandlung und Gewalt gegenüber Kindern sowie Förderung von Jugendaktivitäten an. (Vgl. Schwerpunktthema in dieser Ausgabe.)

Disability Management lohnt sich

Unternehmen, die sich einen systematischen Überblick über die Absenzen verschaffen und Massnahmen zur Wiedereingliederung ihrer erkrankten oder verunfallten Mitarbeitenden ergreifen, profitieren von zahlreichen Vorteilen. Dies geht aus einer Studie hervor, die das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) zum Thema Disability Management (DM) in Schweizer Unternehmen in Auftrag gegeben hat. So stellten die Autoren der Studie fest, dass das DM nicht nur ein Instrument zur Reduktion von absenzenbedingten Kosten ist, sondern auch zu einer stärkeren Bindung der Mitarbeitenden an das Unternehmen führt, was sich positiv auf deren Motivation auswirkt. Das DM wird von den Beschäftigten als willkommene Unter-

stützung und Betreuung wahrgenommen und verbessert auch das Image eines Unternehmens durch eine stärkere Positionierung gegenüber der Konkurrenz und auf dem Arbeitsmarkt.

Der Forschungsbericht «Disability Management in Unternehmen in der Schweiz» ist auf Internet abrufbar unter: www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=de&bereich=1&jahr=2008

Der Artikel «Disability Management – ein neuer Handlungsansatz in Unternehmen in der Schweiz», erschienen in CHSS Soziale Sicherheit 4/2008, S. 228 ist auf Internet abrufbar unter: www.bsv.admin.ch/dokumentation/publikationen/0009601976/02257/index.html?lang=de

Mehr Selbstbestimmung und Eigenverantwortung für Menschen mit Behinderung

Der Bundesrat will die selbstbestimmte und eigenverantwortliche Lebensführung von Menschen mit einer Behinderung fördern und dazu in der Invalidenversicherung einen Assistenzbeitrag einführen. Damit können Behinderte Dienstleistungen einkaufen, die sie zur Unterstützung im Alltag benötigen. Der Assistenzbeitrag baut auf den Erfahrungen aus dem Pilotversuch Assistenzbudget auf, ist aber so ausgestaltet, dass er für die Invalidenversicherung kostenneutral eingeführt werden kann. Der Bundesrat hat am 3. September 2008 das Eidg. Departement des Innern beauftragt, eine entsprechende Vernehmlassungsvorlage auszuarbeiten.

Jugendministerkonferenz in Kiew

Der Bundesrat hat am 3. September 2008 die Schweizer Delegation für die Jugendministerkonferenz des Europarats in Kiew (vom 10. bis 11. Oktober 2008) bestimmt. Regierungsrätin Rosmarie Widmer Gysel (SH), Vertreterin der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, leitet die Delegation.

Reform der Altersvorsorge in Europa – Modelle für die Schweiz?

Die demografische Alterung stellt eine der bedeutendsten Herausforderungen für die Altersvorsorgesysteme dar. Seit den 1990er Jahren erneuern verschiedene OECD-Länder ihr Rentensystem durch die Einführung von zukunftsorientierten Massnahmen von Grund auf. Können die im Ausland gesammelten Erfahrungen der Schweiz als Anhaltspunkte für künftige Reformen dienen? Mit dieser Frage befasste sich eine vom BSV in Auftrag gegebene Studie von Professor Giuliano Bonoli und seinem Team am Hochschulinstitut für Öffentliche Verwaltung IDHEAP in Lausanne. Die Verfasser der Studie verglichen die Tendenzen im Bereich der Rentenreform in fünf OECD-Ländern und analysierten die Ziele und Erfolgsfaktoren dieser Reformen. Die Studie leistet nicht nur einen Beitrag zur Debatte, sondern ermöglicht es auch, die Diskussion über die Zukunft der Altersvorsorge mit einem offeneren und weniger rechnerischen Ansatz anzugehen.

Die Studie «Anpassung der Rentensysteme in der OECD: Mögliche(s) Reformmodell(e) für die Schweiz» und die Fallstudien (nur französisch) «Etudes de cas: Les réformes des systèmes de retraite depuis les années 1990 en Allemagne, France, Italie, Pays-Bas et Suède» sind auf Internet abrufbar unter: www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=de&bereich=2&jahr=2008 (Vgl. den Artikel S. 294.)

Die nächsten Etappen zur Sanierung der Invalidenversicherung

Der Bundesrat hat am 10. September 2008 eine Aussprache geführt über das weitere Vorgehen zur Sanierung der Invalidenversicherung. Nach Ansicht des Bundesrats sind die notwendigen Reformen in zwei Schritten anzugehen: In einem ersten Paket sollen unverzüglich Mass-

nahmen vorbereitet werden, die kurzfristig in die Wege geleitet werden können, ein zweites Paket mit Massnahmen, deren Vorbereitung mehr Zeit in Anspruch nimmt, soll bis Ende 2010 erarbeitet werden, wie es dem Auftrag des Parlaments entspricht. Damit wird die nachhaltige Sanierung der IV ab 2017 gesichert.

Die IV-Reform ist auf Kurs

Die erste Bilanz der 5. IV-Revision ein halbes Jahr nach Inkrafttreten sieht gut aus: Die Entwicklung von der Renten- zur Integrations-Versicherung ist angelaufen und lässt sich mit den Zahlen des ersten halben Jahres belegen. Mit 800 Meldungen pro Monat ist die Früherfassung von Problemen am Arbeitsplatz ein Erfolg. Die Zahl der neu zugesprochenen IV-Renten nahm nochmals leicht ab und liegt heute 35 Prozent tiefer als im Jahr 2003.

Senkung der Hörgerätepreise für IV und Hörbehinderte

Die Invalidenversicherung sorgt für eine Senkung der Hörgerätepreise, die von der Preisüberwachung und von der Eidg. Finanzkontrolle wiederholt als zu hoch kritisiert wurden. Die im September veröffentlichte Ausschreibung der Lieferung von Hörgeräten für die IV und die AHV bringt echten Wettbewerb in die Branche. Die heutigen, teilweise sehr hohen Margen- und Rabattan-

teile auf dem Gerätepreis, denen keine Leistung zugunsten der Hörbehinderten gegenübersteht, werden ohne Qualitätseinbusse bei der Versorgung der Hörbehinderten eingespart. Die Einsparungen dürften, zurückhaltend geschätzt, 10 bis 20 Millionen Franken pro Jahr für Versicherung und Versicherte zusammen betragen.

Finanzierung der Vorsorgeeinrichtungen von öffentlich-rechtlichen Körperschaften: Botschaft des Bundesrats

Der Bundesrat hat am 19. September 2008 die Botschaft zur Finanzierung der Vorsorgeeinrichtungen von öffentlich-rechtlichen Körperschaften zuhanden der eidgenössischen Räte verabschiedet. Die Vorlage sieht eine Vollkapitalisierung dieser Vorsorgeeinrichtungen innert 40 Jahren (Dauer eines Erwerbslebens) sowie deren Verselbstständigung gegenüber dem Gemeinwesen vor. Ebenfalls in der Vorlage enthalten sind Bestimmungen zur Rechtsform der privatrechtlichen Vorsorgeeinrichtungen. Diese Änderungen des BVG sollen am 1. Januar 2010 in Kraft treten.

Berufliche Vorsorge: Anpassung der Anlagebestimmungen

Die Anlagevorschriften für Pensionskassen, Freizügigkeitseinrich-

tungen und Säule 3a-Stiftungen werden angepasst. Die vom Bundesrat beschlossene Revision bezweckt einerseits eine stärkere Betonung des Vorsichtsprinzips und ein entsprechendes eigenverantwortliches Handeln, indem die Tätigkeiten, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten bei der Vermögensbewirtschaftung der Einrichtungen transparent, nachvollziehbar und kontrollierbar festgehalten werden müssen. Andererseits wird das bestehende System der Anlagelimiten vereinfacht und der Anlagekatalog durch die Möglichkeit erweitert, in gut diversifizierte alternative Anlagen zu investieren. Die beschlossenen Verordnungsänderungen treten am 1. Januar 2009 in Kraft.

Anpassung der AHV/IV-Renten, neue Grenzbeträge in der beruflichen Vorsorge

Der Bundesrat hat am 26. September 2008 die AHV/IV-Renten auf den 1. Januar 2009 an die Wirtschaftsentwicklung angepasst. Sie werden um 3,2 Prozent erhöht. Auch die im Rahmen der Ergänzungsleistungen anzurechnenden Beträge für den Lebensbedarf werden angehoben. Gleichzeitig werden auch die Grenzbeträge in der beruflichen Vorsorge angepasst, die u.a. der Festlegung des koordinierten Lohnes dienen. Zudem hat der Bundesrat die Beträge für die Erwerbsersatz- und die Mutterschaftsentschädigung angepasst.

Generationenkonflikte – heiss debattiert, aber kaum existent

In der öffentlichen Debatte finden Konflikte zwischen Alt und Jung viel Beachtung. Das Stereotyp der Alten als Profiteure hat dasjenige der rebellischen Jugend verdrängt. Tatsächlich verändert die Alterung der Gesellschaft das Leben aller Generationen, doch ihr Miteinander ist in der Schweiz mehrheitlich solidarisch. Zu diesem Schluss kommt der «Generationenbericht Schweiz» des Nationalen Forschungsprogramms «Kindheit, Jugend und Generationenbeziehungen im gesellschaftlichen Wandel» (NFP 52).

Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien

Die «Perspektive Familienpolitik», die familienpolitische Plattform der

Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF), Pro Familia Schweiz, pro juventute, der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), der Schweizerischen Sozialdirektorenkonferenz (SODK) und der Städteinitiative Sozialpolitik, setzt sich dafür ein, dass der Nationalrat die Arbeiten an einem Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien wieder aufnimmt.

Die Schweizer Bevölkerung fühlt sich gesund

Die Schweizer Bevölkerung ist nach eigener Einschätzung bei überwiegend guter Gesundheit. Insgesamt 87 Prozent der Befragten bezeichnen ihren Gesundheitszustand als sehr gut oder gut. Dies zeigen die ersten Ergebnisse der schweizerischen Gesundheitsbefragung 2007 des Bundesamts für Statistik (BFS). 37 Prozent der Befragten sind übergewich-

tig, 28 Prozent rauchen, 16 Prozent der NichtraucherInnen sind regelmässig Passivrauch ausgesetzt. Fast jede dritte Person unter 25 Jahren hat schon mal Cannabis konsumiert.

Tendenz zu längerer Ausbildungsdauer in den OECD-Ländern hält an

In den meisten OECD-Ländern steigt die Bildungsbeteiligung. Die Schweiz ist hier keine Ausnahme. Wachsende Vorschulbesuchsquoten insbesondere aber auch eine steigende Beteiligung an Hochschulstudiengängen bewirken, dass die durchschnittliche Ausbildungsdauer im OECD-Raum in den letzten zehn Jahren deutlich zugenommen hat. Diese und andere Resultate werden in den neusten Bildungsindikatorenpublikationen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) veröffentlicht.

Welchen Weg geht der Bund bei der Kinder- und Jugendpolitik?



Foto: Christoph Wider

Mit der Verabschiedung des Berichts «Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik» schlägt der Bundesrat konkrete Massnahmen vor, die sofort realisier- und umsetzbar sind und von den Kantonen als Hauptakteure der Kinder- und Jugendpolitik mitgetragen werden. Der Bericht ist ein wichtiger Meilenstein. Für die Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendpolitik und speziell der Kinder- und Jugendförderung gilt es jetzt, die Chancen und Möglichkeiten einer Totalrevision des Jugendförderungsgesetzes zu nutzen. Die Federführung für die Ausarbeitung einer entsprechenden Vernehmlassungsvorlage mit der Zielvorgabe «Frühjahr 2009» liegt beim BSV.

Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik

Der Bundesrat hat am 27.8.2008 den Bericht «Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik» in Erfüllung der parlamentarischen Vorstösse des damaligen Nationalrats und heutigen Ständerats Claude Janiak (Po 00.3469) für ein Rahmengesetz für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik sowie der Nationalrätin Ursula Wyss (Po 00.3400 und Po 01.3350) für eine bessere politische Beteiligung von Jugendlichen und einem Antragsrecht für die eidgenössische Jugendsession verabschiedet. Der Bericht legt den Grundstein für die künftige Ausgestaltung der Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz und die künftige Rolle des Bundes.



Thomas Vollmer
Bundesamt für Sozialversicherungen

In der Tat gehören Entwicklungen und Probleme im Kinder- und Jugendbereich zu den aktuellen Themen, welche eine hohe Aufmerksamkeit geniessen, wie die zahlreichen diesbezüglichen parlamentarischen Vorstösse, die sogenannte Jugenddebatte des Nationalrats vom 19. Dezember 2007 oder die mediale Berichterstattung belegen. Der Bundesrat kommt aufgrund der Analyse der aktuellen Situation im vorgelegten Bericht denn auch zum Schluss, dass ein verstärktes Engagement des Bundes im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik sinnvoll und notwendig ist.

Aktuelle Herausforderungen

Aufgrund von gesellschaftlichen, technischen und wirtschaftlichen Veränderungen haben sich Lebenswelt

und Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen in den vergangenen Jahrzehnten grundlegend verändert. Die Übergänge von Schule und Ausbildung in die sich schnell wandelnde Arbeitswelt und von einem abhängigen zu einem selbstständigen Leben sind für junge Menschen heute weniger normiert und weitaus vielfältiger geworden. Neue Technologien bilden die Basis für die Veränderungen in der alltäglichen Kommunikation. Kindern und Jugendlichen eröffnen sich dadurch mehr Möglichkeiten und Chancen, es entstehen aber auch Unsicherheiten und die Gefahr der Überforderung. Um sich in diesem veränderten Umfeld zurechtzufinden, werden Schlüsselkompetenzen benötigt, welche die OECD wie folgt beschreibt: Erstens sollen Menschen in der Lage sein, verschiedene Medien, Hilfsmittel oder Werkzeuge wie Informationstechnologien oder die Sprache wirksam einzusetzen. Sie sollten diese gut genug verstehen, um sie für ihre eigenen Zwecke anpassen und interaktiv nutzen zu können. Zweitens sollten Menschen in einer zunehmend vernetzten Welt in der Lage sein, mit Menschen aus verschiedenen Kulturen umzugehen und innerhalb sozial heterogener Gruppen zu interagieren. Drittens sollten Menschen befähigt sein, Verantwortung für ihre Lebensgestaltung zu übernehmen, ihr Leben im grösseren Kontext zu situieren und eigenständig zu handeln¹.

Obwohl eine Mehrzahl der Kinder und Jugendlichen einen adäquaten Umgang mit den heutigen Gegebenheiten findet², deuten Phänomene und Entwicklungen darauf hin, dass es eine Minderheit gibt, welche sich in der heutigen Gesellschaft nicht zurechtfindet und überfordert ist. Insbesondere fehlende Beschäftigungsperspektiven, welche zu einem Absenken der subjektiven Ansprüche und Motivationen führen, scheinen dabei eine bedeutende Rolle zu spielen. Die Überforderung und die beeinträchtigten Perspektiven, insbesondere von strukturell benachteiligten Jugendlichen³, äussern sich in problematischen Verhaltensweisen. Manuel Eisner beschreibt in einer aktuellen Expertise das Zusam-

- 1 OECD (2005): Definition und Auswahl von Schlüsselkompetenzen. Zusammenfassung. Erhältlich online unter www.oecd.org
- 2 Vgl. hierzu auch Haltiner, K. W.; u.a. (2008): Werte und Lebenschancen im Wandel: Eine Trendstudie zu den Lebens-, Bildungs-, Arbeits- und Politikorientierungen junger Erwachsener in der Schweiz. Band Nr. 19, Wissenschaftliche Reihe der Eidgenössischen Jugendbefragungen ch-x. Verlag Rüegger. Zürich/Chur.
- 3 Vgl. hierzu auch Schultheis, F.; u.a. (Hrsg.) (2008): Kindheit und Jugend in der Schweiz: Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms Kindheit, Jugend und Generationenbeziehungen im gesellschaftlichen Wandel. Beltz Verlag. Weinheim/Basel.

menwirken verschiedener individueller, familiärer, schulischer und nachbarschaftlicher Risikofaktoren, welche mit einem erhöhten Risiko von Gewaltausübungen einher gingen. Gewalt und Aggression treten jedoch oft gemeinsam mit anderen Störungen des Sozialverhaltens auf. Gewalt im Jugendalter sei somit ein Teil eines Verhaltenssyndroms, zu dem verschiedene andere problematische Verhaltensweisen gehören (z.B. Alkohol- und Drogenmissbrauch, Promiskuität, erhöhtes Unfallrisiko, Schulschwänzen)⁴.

Schutz, Förderung und Mitwirkung als Inhalte der Kinder- und Jugendpolitik

Junge Menschen und ihr Umfeld sind für einen adäquaten Umgang mit den aktuellen Herausforderungen und bei der Bewältigung von Problemlagen auf Unterstützung, Hilfe und Förderung angewiesen. Inhalt der Kinder- und Jugendpolitik ist es, hierfür Strategien zu formulieren. Dies im Wissen, dass Kinder und Jugendliche keine homogene Gruppe bilden, sondern sich bezüglich Alter, Geschlecht, sozialer Schicht und Herkunft, persönlichen Möglichkeiten und Fähigkeiten unterscheiden und ihre Lebensbedingungen durch vielfältige Faktoren geprägt sind. Entsprechend anspruchsvoll ist die Gestaltung einer wirkungsvollen Kinder- und Jugendpolitik, die als Querschnittsaufgabe nicht nur Schutz- und Förderungsmassnahmen umfasst, sondern im weiteren Sinn auf die Schaffung von positiven Lebens- und Rahmenbedingungen ausgerichtet ist. Zahlreiche Politikbereiche spielen hier eine Rolle⁵. Daraus abgeleitet ergibt sich als grundsätzliches Ziel der Kinder- und Jugendpolitik, den Schutz, das Wohlergehen und die soziale Integration aller Kinder und Jugendlichen mittels öffentlicher Tätigkeiten, Massnahmen und Einrichtungen zu gewährleisten, um so die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen zu eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten zu fördern und ihren Interessen und Bedürfnissen gerecht zu werden⁶.

Aus den völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Grundlagen lassen sich Schutz, Förderung und Mitwirkung als die zentralen Elemente der schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik ableiten⁷.

- **Kinder- und Jugendpolitik als eine Politik des Schutzes** soll den Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Gefährdungen durch negative Einwirkungen und Einflüsse in ihrer Lebensumwelt gewährleisten. Präventive Massnahmen ermöglichen ein frühes Eingreifen bei absehbaren Fehlentwicklungen. Investitionen im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik haben somit nachhaltige Effekte und beugen langfristig Ausgaben zur Reparation von Schäden vor.
- **Kinder- und Jugendpolitik als Förderung der Entwicklung und Autonomie** bezieht sich auf die Förderung des Heranwachsens von Kindern und Jugendlichen mit schrittweisem Einüben von Selbstständigkeit, Autonomie und sozialer Verantwortung. Massnahmen zielen auf die Entwicklung von Sozial- und Lebenskompetenzen im oben beschriebenen Sinne und damit auf die Förderung von Kindern und Jugendlichen als selbstständige, mündige und verantwortliche Mitglieder des Gemeinwesens.
- **Kinder- und Jugendpolitik als Politik der Mitsprache und Mitbestimmung** bezieht sich auf das Verständnis von Kindern und Jugendlichen als eigenständige (Rechts-)Subjekte und als Ressource mit kreativen Ideen und Lösungsansätzen für gesellschaftliche und politische Probleme und fördert individuelle wie kollektive Mitspracherechte dieser Altersgruppe. Dabei sollten sich die Partizipationsformen an den altersmässigen Möglichkeiten der Kinder und Jugendlichen orientieren.

Föderale Aufgabenteilung

Die Kinder- und Jugendpolitik ist in der Schweiz durch die föderale Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (und Gemeinden) geprägt. Staatliche Massnahmen werden durch die freiwilligen Tätigkeiten nichtstaatlicher Organisationen und privater Initiativen ergänzt. Für die Ausgestaltung der Kinder- und Jugendpolitik sind in erster Linie die Kantone zuständig; der Bund nimmt einige wenige Aufgaben in diesem Bereich wahr, bspw. im Rahmen des zivil- und strafrechtlichen Kindes- und Jugendschutzes sowie im Rahmen der Kinder- und Jugendförderung. Auf Ebene der Kantone bestehen unterschiedliche Ansätze und Verständnisse von Kinder- und Jugendpolitik. Gemäss einer Studie aus dem Jahr 2003 verstehen nur rund die Hälfte der Kantone unter Kinder- und Jugendpolitik sowohl Schutz als auch Förderung von jungen Menschen. Eine Reihe von Kantonen haben dagegen eigenständige, voneinander getrennte Politiken zu Kinder- und Jugendschutz und Kinder- und Jugendförderung entwickelt bzw. setzen Schwerpunkte in dem einen oder anderen Bereich. Entsprechend verfügt auch nur ein Teil der Kantone über umfassende Jugendgesetze oder jugendspezifische Be-

4 Eisner, M.; u.a. (Veröffentlichung voraussichtlich Anfang 2009): Prävention von Jugendgewalt. Expertenbericht im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherungen. Bern.

5 Z.B. Familie, Bildung, Beschäftigung, Gesundheit, Sport, Kultur, Verkehr

6 Lüscher, K. (2008): Kinder- und Jugendpolitik im Kontext von Generationenpolitik. In: Eidgenössisches Departement des Innern (EDI). Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze, S.9.

7 Die Schweiz hat 1997 das Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes (UNO-Kinderrechtskonvention) ratifiziert. Im Jahr 2000 wurden mit der revidierten Bundesverfassung Lücken geschlossen und Mängel beseitigt. Aus kinder- und jugendpolitischer Sicht sind dabei die Art. 11, 41 und 67 BV von zentraler Bedeutung.

stimmungen in einem allgemeinen übergeordneten Gesetz.⁸ An dieser Stelle erwähnenswert sind die Entwicklungen der Kinder- und Jugendpolitik in einigen Kantonen in den letzten Jahren. Die im Anschluss an die Revision der Bundesverfassung erlassenen Jugendgesetze des Kantons Wallis vom 11. Mai 2000, des Kantons Freiburg vom 12. Mai 2006 sowie des Kantons Jura vom 22. November 2006 definieren Kinder- und Jugendpolitik in einem umfassenden Sinn und orientieren sich dabei an den relevanten Bestimmungen der UNO-Kinderrechtskonvention sowie der Bundesverfassung.

Defizite und Lücken

Angesichts der föderalen Aufgabenteilung und der unterschiedlichen Ausgestaltung von Kinder- und Jugendpolitik in den Kantonen kritisieren verschiedene Akteure die aktuelle Situation in der Schweiz. Die Dachverbände der ausserschulischen Jugendarbeit, die Eidgenössische Kinder- und Jugendkommission und die Konferenz der kantonalen Beauftragten für Kinder- und Jugendförderung haben verschiedentlich die ungenügende Koordination und Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und dem Bund, ungenügende Förderungsmassnahmen und Partizipationsmöglichkeiten sowie das Fehlen einer übergeordneten Strategie und Steuerung kritisiert⁹. Weiter genüge auch gerade die Jugendförderung des Bundes gestützt auf das Gesetz zur Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit aus dem Jahr 1989 mit seiner Ausrichtung auf die verbandliche Jugendarbeit und fehlenden Möglichkeiten einer inhaltlichen Steuerung nicht mehr den Ansprüchen einer modernen Kinder- und Jugendförderungspolitik.

Auch der Bundesrat ortet im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik des Bundes Optimierungsbedarf. Allerdings erteilt er den Forderungen nach einer Rahmengesetzgebung eine Absage: Massnahmen zum Schutz, zur Förderung sowie zur Partizipation von Kindern und Jugendlichen müssen den lokalen und kantonalen Gegebenheiten Rechnung tragen und dort verankert sein. Deshalb wäre es nicht sachgerecht, wenn der Bundesgesetzgeber den Kantonen diesbezügliche Vorschriften machen würde. Zudem weist die bestehende Rechtsordnung die hauptsächliche Zuständigkeit den Kantonen und Gemeinden zu. Art. 67 BV eröffnet dem Bund in diesem Zusammenhang keine Kompetenzen zur verbindlichen Regelung der materiellen Ausgestaltung der kantonalen Kinder- und Jugendpolitik. Aus Sicht des Bundesrats ist es jedoch unbestritten, dass der Bund seine Kompetenz zur Förderung der Kinder- und Jugendpolitik besser wahrnehmen kann und soll. Der Bundesrat plädiert daher für einen massvollen Ausbau seines Engagements im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik.

Konkrete Massnahmen

Der Bundesrat hat in seinem Bericht konkrete Massnahmen formuliert, wie die Kinder- und Jugendpolitik weiterentwickelt werden soll:

1. Die heutige Tätigkeit des **Bundes in den Bereichen Kinderschutz sowie Sensibilisierung für die Rechte der Kinder** sollen präzisiert und die Ziele und Vergabe der entsprechenden Mittel in einer zu schaffenden Bundesratsverordnung geregelt werden. Die Abklärungen im Rahmen des vorliegenden Berichts haben ergeben, dass Art. 386 StGB eine geeignete gesetzliche Grundlage für diese Massnahmen – analog zur Menschenrechts- und Antirassismusprojekte-Verordnung¹⁰ – darstellt. Aber auch die Informationstätigkeit im Bereich Kinder- und Jugendschutz soll verstärkt werden. Bereits überwiesen wurde die Motion Hubmann (07.3119), welche verlangt, dass der Bund im Internet Informationen zu den kantonalen Regelungen bezüglich Alkohol- und Tabakverkauf, Verkauf und Ausleihe von DVD zur Verfügung stellt.
2. **Die Totalrevision des Jugendförderungsgesetzes**, mit Fokus auf den folgenden Hauptpunkten:
 - Schaffung der Möglichkeit zur **strategischen Steuerung und Vereinfachung des Vollzugs**.
 - **Ausweitung der Kinder- und Jugendförderung des Bundes auf die offene Jugendarbeit**: Entsprechend der Diversifikation von Lebenslagen und dem veränderten Freizeitverhalten von jungen Menschen hat sich auch das Spektrum von Angeboten der ausserschulischen Kinder- und Jugendarbeit erheblich erweitert. Die Kinder- und Jugendförderung des Bundes soll diesen vielfältigen Angebots- und Arbeitsformen gerecht werden. Ziel ist es, die nationale Zusammenarbeit sowie innovative und zukunftsweisende Pilotprojekte zu ermöglichen, und damit einen Beitrag zur fachlichen Weiterentwicklung und Qualitätssicherung der offenen Kinder- und Jugendarbeit sowie soziokulturellen Animation zu leisten analog zur Förderung der Verbands-Kinder- und -Jugendarbeit auf Bundesebene.
 - **Gesetzliche Verankerung der Unterstützung und Förderung der eidgenössischen Jugendsession**: Mit der Eidgenössischen Jugendsession unterstützt der Bund jährlich eine Plattform für junge Menschen, die politische Themen diskutieren und ihre Meinung äussern können. Eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage fehlte bisher. Dabei sind zukünftig

8 Vgl. Frossard, S. (2003): Entstehung und Entwicklung der Jugendpolitik in den Kantonen. Idheap.

9 Manifest für eine wirkungsvolle Kinder- und Jugendpolitik vom 12. August 2006 sowie die Stellungnahmen der Koalition für eine wirkungsvolle Kinder- und Jugendpolitik und der Eidgenössischen Kinder- und Jugendkommission vom 8. August und 10. September 2007.

10 SR 151.21

Anstrengungen und die Bereitstellung entsprechender Hilfsmittel wie z.B. Informations-, Vorbereitungs- und Begleitmassnahmen notwendig, damit auch Jugendliche aus bildungsfernen Schichten oder aus benachteiligten Milieus und ausländische Jugendliche einbezogen werden können.

- **Unterstützung der Kantone bei konzeptuellen Aufbauarbeiten** in den Bereichen Schutz, Förderung und Partizipation von Kindern und Jugendlichen durch Programmvereinbarungen mit den Kantonen. Im Rahmen dieser kann der Bund gewisse Vorgaben voraussetzen, die seitens der Kantone erfüllt sein müssen, damit eine finanzielle Unterstützung des Bundes zum Tragen kommt. Als Grundlage willkommen sind hierfür im Rahmen der kantonalen Zusammenarbeit formulierte (Mindest-) Standards, wie sie beispielsweise zumindest im Entwurf für die Kinder- und Jugendförderung bereits existieren¹¹.

3. **Verstärkung der horizontalen Koordination auf Bundesebene** in Form einer verstärkten Zusammenarbeit und einer Intensivierung des Informationsaustauschs zwischen den betroffenen Bundesstellen sowie die Unterstützung eines koordinierten **Informationsaustauschs aller kinder- und jugendpolitischen Akteure** (Bund, Kantone, Gemeinden und Nichtregierungsorganisationen) in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich.

Fazit

Mit der Verabschiedung des Berichts «Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik» nutzt der Bundesrat auf Grundlage der bestehenden Kompetenzordnung seinen Handlungsspielraum. Er schlägt konkrete Massnahmen vor, die sofort realisierbar und umsetzbar sind und von den Kantonen als Hauptakteure der Kinder- und Jugendpolitik mitgetragen werden. So unterstreicht der Bundesrat die hauptsächliche Kompetenz der Kantone in der Kinder- und Jugendpolitik, will aber die Weiterentwicklung und konzeptuelle Aufbauarbeiten im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik auf Kantonsebene anstossen und unterstützen. Der Bund macht hierfür von einem neuen Instrument – sogenannte Programmvereinbarung – Gebrauch, welches für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im Zuge der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) eingeführt wurde.

Weiter ist die Ausweitung der Kinder- und Jugendförderung des Bundes auf offene und innovative Formen der Kinder- und Jugendarbeit hervorzuheben. Hier soll

Laufende Arbeiten

In Erfüllung der Postulate Leuthard 03.3298 «Jugendgewalt», Amherd 06.3646 «Jugendgewalt. Mehr Effizienz und Wirkung in der Prävention» und Galladé 07.3665 «Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Gewalt in Unterhaltungsmedien» erarbeitet das BSV derzeit im Auftrag des Bundesrats den Bericht «Jugend und Gewalt – Wirksame Prävention in den Bereichen Familie, Schule, Sozium und Medien». Der Bericht wird bis Anfang 2009 vorliegen.

Beim BSV laufen derzeit die Vorbereitungsarbeiten im Hinblick auf die Schaffung eines nationalen Präventionsprogramms im Bereich Kinderschutz, das 2010 im Rahmen einer Public-Private-Partnership (PPP) zwischen dem BSV und privaten Stiftungen lanciert werden soll.

Gemäss der Motion Hubmann (07.3119) erarbeitet das BSV bis Ende 2008 eine Zusammenstellung der kantonalen Regelungen bezüglich Alkohol- und Tabakverkauf, Verkauf und Ausleihe von DVD.

das Lern- und Präventionspotenzial der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zukünftig stärker ausgeschöpft werden.

Für die Kinder- und Jugendpolitik der Schweiz ist der vorliegende Bericht ein wichtiger Meilenstein. Für die Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendpolitik und insbesondere der Kinder- und Jugendförderung gilt es nun, die Chancen und Möglichkeiten einer Totalrevision des Jugendförderungsgesetzes zu nutzen. Die Federführung für die Ausarbeitung einer entsprechenden Vernehmlassungsvorlage mit der Zielvorgabe «Frühjahr 2009» liegt beim BSV. Die umfassende Ausgestaltung der Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz nimmt denn auch im Zusammenhang mit anderen parallel laufenden Arbeiten deutlichere Konturen und Formen an. Gebündelt werden diese Arbeiten im Bereich Kinder-, Jugend- und Altersfragen im Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft des BSV. Damit verfügt der Bund über eine kompetente Fachstelle zur Behandlung kinder- und jugendpolitischer sowie generationenübergreifender Fragestellungen.

Thomas Vollmer, dipl. Sozialpädagoge (FH), Sozialwissenschaftler (MA), wissenschaftlicher Mitarbeiter im Bereich Kinder-, Jugend- und Altersfragen mit Schwerpunkt Jugendfragen und Jugendpolitik, Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft, BSV.
E-Mail: thomas.vollmer@bsv.admin.ch

¹¹ Erarbeitet im Rahmen der Konferenz der kantonalen Beauftragten für Kinder- und Jugendförderung, Entwurf Mai 2008

Was lange währt, wird nicht immer gut

Im Jahr 2000 reichte ich das Postulat «Rahmengesetz für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik» ein. Darin forderte ich die Schaffung eines Rahmengesetzes auf Bundesebene, mit welchem die Kantone beauftragt werden, eine umfassende Kinder- und Jugendpolitik umzusetzen. Der Bund sollte eine zentrale Verwaltungseinheit bezeichnen, welche die Arbeiten mit Berührungspunkten zur Kinder- und Jugendpolitik koordiniert. Dieses eingerichtete Büro sollte partizipativ gestaltet sein und die Jugendlichen in die Entscheidungsprozesse vermehrt integrieren. Acht Jahre sind seither vergangen. Mit Spannung habe ich die Resultate der Berichterstattung sowie die Entscheide des Bundesrats erwartet.



Claude Janiak
Ständerat SP, Kanton Basel-Landschaft

Rahmengesetz: zuerst Signale gesendet, dann Chance verpasst

Die verabschiedete Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik lehnt die Schaffung eines Rahmengesetzes, welches klare Vorgaben für alle involvierten Ebenen festlegt, ab. Statt einen solchen Schritt zu wagen, hat der Bundesrat entschieden, die schweizerische Kinder- und Jugendpolitik im Rahmen der aktuellen Verfassungsgrundlagen weiterzuentwickeln.

Im Jahr 2000 thematisierte neben mir auch Nationalrätin Ursula Wyss in einer Motion die politische Beteiligung von Jugendlichen. Sie beauftragte den Bundesrat,

die Integration der Jugendlichen in den politischen Prozessen zu fördern. In seiner Antwort sicherte der Bundesrat zu, die politische Beteiligung der Jugendlichen mit verschiedenen Massnahmen fördern zu wollen. Er erwähnte als mögliche Massnahme die Erarbeitung eines Rahmengesetzes für die Jugendpolitik gestützt auf Art. 67 Abs. 2 der neuen Bundesverfassung. Die Motion wurde in Form eines Postulats überwiesen. Diese offene Einstellung gegenüber der Erarbeitung eines Rahmengesetzes für die Kinder- und Jugendpolitik wurde noch im selben Jahr bei der Beantwortung meiner Motion geschmäleret. Zum einen empfahl der Bundesrat, die Motion in ein Postulat umzuwandeln. Zum andern betonte er, dass, auch wenn ein Rahmengesetz zur Förderung der jüngeren Generationen ins Auge gefasst würde, noch zu klären sei, wie die Kantone künftig verstärkt zur Erfüllung des Vorstosses beitragen könnten. Diese Abklärung sollte in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen geführt werden. Meine Motion wurde in der Folge als Postulat überwiesen. Als erste Schlussfolgerung bleibt die nüchterne Feststellung, dass der Bundesrat die Chance verpasst hat, einen weit reichenden Beitrag zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz zu leisten.

Vertikale Koordination

In der jetzt verabschiedeten Strategie wird die kritische Einstellung gegenüber der Einführung eines Rahmengesetzes bestätigt. Der Bundesrat anerkennt den Handlungsbedarf für eine verstärkte vertikale Koordination zwischen den beteiligten Akteuren sowie für die Auflösung der nicht zu rechtfertigenden kantonalen Unterschiede in der Kinder- und Jugendpolitik. Gemäss der in der Strategie zitierten Studie Frossard sind Letztere in der Kinder- und Jugendpolitik erheblich. Nur in acht Kantonen bestehen eigenständige Jugendgesetze. In neun Kantonen sind jugendspezifische Bestimmungen in einem übergeordneten Gesetz enthalten. In weiteren neun Kantonen fehlen jegliche gesetzliche Bestimmungen. Der Bundesrat stellt die fehlende Verfassungsgrundlage für die Revision der Kompetenzzuteilung zwischen Bund und Kantonen in den Vordergrund. Trotz anerkanntem Handlungsbedarf fehlt ihm der Wille, eine tiefgründigere Revision der schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik zu unternehmen und die dazu erforderliche Verfassungsgrundlage zu schaffen. Auch auf Kantonsebene scheint der politische Wille zu

fehlen, dem Bund zusätzliche koordinierende Kompetenzen zu übertragen. Dies ist bedauerlich.

Die vertikale Koordination und die Neuverteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen wurden auch von Nationalrätin Viola Amherd angesprochen. Sie forderte 2007 die Erarbeitung eines «Bundesgesetzes über die Kinder- und Jugendförderung sowie den Kinder- und Jugendschutz» wie auch einer Verfassungsgrundlage für ein solches Bundesgesetz. Ihr Vorschlag ging dahin, Art. 67 BV wie folgt zu ergänzen: «Der Bund kann Vorschriften zur Förderung von Kindern und Jugendlichen sowie zu deren Schutz erlassen». Die Kinder- und Jugendförderung sei als Querschnittsaufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden in der Bundesverfassung zu verankern. Obwohl die nationalrätliche Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur diesem Vorstoss stattgab, nimmt der Bundesrat in der verabschiedeten Strategie aus formellen Gründen dazu keine Stellung, weil er sich nicht zu dieser Initiative zu äussern hatte. Damit weicht er einer zentralen Forderung aus, die auch Gegenstand meines Postulats war.

Insgesamt hält der Bundesrat die Zuständigkeiten der Kantone und Gemeinden im Bereich der Kinder- und Jugendförderung für sachgerecht und erachtet deswegen die Einführung eines Rahmengesetzes als nicht sinnvoll. Leider ist der verabschiedeten Strategie nicht zu entnehmen, weshalb die Einführung eines Rahmengesetzes nicht sinnvoll ist. Auch ohne Änderung der Verfassung muss der Bund in Zukunft konkrete Massnahmen zur Optimierung der Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden implementieren. Es ist nicht länger vertretbar, dass Kinder und Jugendliche in der Schweiz je nach Wohnort anders gefördert werden. Die Chancengleichheit muss nicht nur im schulischen Bereich, sondern auch im Bereich der ausserschulischen Jugendarbeit angestrebt werden.

Horizontale Koordination

In meinem Postulat forderte ich neben der Schaffung eines Rahmengesetzes, dass der Bund eine zentrale Verwaltungseinheit bezeichnet, welche die Aufgaben mit Berührungspunkten zur Kinder- und Jugendpolitik koordiniert. In die gleiche Richtung ging auch eine Motion der damaligen Nationalrätin und heutigen Regierungsrätin Regine Aeppli mit dem Titel «Zentralstelle für Kinder- und Jugendfragen.» mit welcher sie den Bundesrat aufforderte, eine Stelle zu schaffen, die sich umfassend für die Interessen von Kindern und Jugendlichen einsetzt, hinsichtlich ihrer materiellen und sozialen Sicherheit, ihrer kulturellen Interessen, ihrer Entfaltungsmöglichkeiten, Teilnahmerechte und zum Schutz vor Übergriffen und Missbräuchen aller Art. Eine hori-

zontale Koordination wurde auch von Nationalrätin Jacqueline Fehr in einer Motion angesprochen. Ziel ihrer Motion war die Schaffung eines Bundesamts für Kinder, Jugendliche und Familie.

Die Schaffung eines eigenen Bundesamts hielt der Bundesrat nicht für nötig. Auf den 1. Januar 2005 bündelte er die Aufgaben des Eidgenössischen Departements des Innern in der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik im Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), damals in der Zentralstelle für Familienfragen. Anfang 2006 entstand aus dieser Stelle und aus weiteren Bereichen des BSV das neue Geschäftsfeld «Familie, Generationen und Gesellschaft». Seine Tätigkeit umfasst die Familienpolitik, die Politiken zugunsten spezifischer Altersgruppen (Kinder, Jugend und Alter) und ihre Beziehungen untereinander (Generationen) sowie das weite sozial- und gesellschaftspolitische Umfeld, in welches diese Bereiche und die Sozialversicherungen eingebettet sind. Sowohl das genannte neue Geschäftsfeld des BSV wie auch übrige Bundesstellen sollen ihre Tätigkeiten untereinander koordinieren und mit den entsprechenden kantonalen Behörden zusammenarbeiten.

Ich begrüsse die Schaffung dieses neuen Geschäftsfeldes und erachte diesen Schritt für die horizontale sowie für die vertikale Koordination im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik als sehr wichtig. Wie der verabschiedeten Strategie zu entnehmen ist, gibt es indes noch immer keine institutionalisierten Gefässe und Prozesse für den Informationsaustausch und für eine kontinuierliche Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Bundesämtern und den Kantonen. Dies hat zur Folge, dass in verschiedenen Politikbereichen des Bundes Massnahmen bei aktuellen Problemen themen- und sektorbezogen getroffen werden und ganzheitliche Problembetrachtungen und ein koordiniertes Vorgehen fehlen. Positiv zu werten ist immerhin der Vorschlag, den Informationsaustausch zwischen den Departementen zu systematisieren und somit die Bemühungen in der Kinder- und Jugendpolitik auf nationaler Ebene zu koordinieren. Ohne deutliche Erhöhung der Ressourcenausstattung des erwähnten Geschäftsfeldes werden diese Absichten aber blosses Papier bleiben. Den Worten müssen Taten folgen.

Der Bundesrat lehnt in seiner Strategie die von mir vorgeschlagene partizipative Struktur der für Kinder- und Jugendfragen zuständigen Verwaltungseinheit ab. Kinder und Jugendliche werden an den Diskussionen und Beschlussfassungen somit nicht direkt beteiligt. Die Begründung des Bundesrats, wonach eine solche Struktur zu einer Vermischung von Zuständigkeiten führen würde, ist formeller Natur und letztlich Ausdruck fehlenden Willens. Die Verwaltung ist dem Bundesrat unterstellt, er gibt der Verwaltung die Vorgaben. Das Recht auf Partizipation, das in der von der Schweiz ratifizierten Kinderrechtskonvention stipuliert ist, muss umgesetzt

werden. Kinder und Jugendliche müssen in die Entscheidungsprozesse einbezogen und als Akteure der Gesellschaft wahrgenommen und unterstützt werden. Nur unter Berücksichtigung der Anliegen der jüngeren Generationen können langfristige Lösungen entwickelt werden.

In diesem Zusammenhang ist immerhin die gesetzliche Verankerung der Eidgenössischen Jugendsession, dieser einzigen bewährten und partizipativ agierenden Institution, zu begrüssen. Damit ist aber die Aufgabe des Bundes, die Partizipation der jungen Generationen zu fördern, längst nicht erfüllt. Die Forderung, dass der Bund den Austausch mit Kindern und Jugendlichen auch in anderen Gefässen fördert, bleibt im Raum.

Die Strategie des Bundesrats legt den Fokus auf neue gesellschaftliche Gegebenheiten. Der Integration und Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund wird ein starkes Gewicht beigemessen. Diese Thematik ist zweifellos brisant. In der Tat müssen Anstrengungen im schulischen und im ausserschulischen Bereich unternommen werden. Mit blossen Bekenntnissen ist es allerdings nicht getan. Eine Bestandaufnahme und eine klare Strategie sind die Voraussetzung, um effiziente Massnahmen zu treffen.

Finanzielle Mittel

Zufrieden bin ich mit der Erkenntnis, dass die finanziellen Ressourcen für die Kinder- und Jugendpolitik auf Bundesebene erhöht werden müssen. Zum einen erwachsen dem Bund neue Aufgaben, namentlich die Unterstützung der Kantone beim Aufbau von Projekten in den Bereichen Schutz, Förderung und Partizipation von Kindern und Jugendlichen sowie die verstärkte horizontale Koordination. Zum andern wird der Kreis der beteiligten Akteure, welche vom Jugendförderungsgesetz profitieren, erweitert. Neben Jugendverbänden soll auf Bundesebene auch die offene Jugendarbeit finanziell unterstützt werden. Die für die Kinder- und Jugendförderung zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel müssen dieser neuen Gegebenheit angepasst werden. Es kann nicht sein, dass die finanziellen Mittel gleich bleiben, während der Kreis der Begünstigten erweitert wird. Die von den Verbänden geleistete Jugendarbeit darf nach der Revision des Gesetzes nicht geschwächt werden, da sie weiterhin eine zentrale Rolle in der Jugendförderung spielen wird. Alle beteiligten Akteure müssen unterstützt und dürfen auf keinen Fall gegeneinander ausgespielt werden.

Zahlen zur Kinder- und Jugendförderung

Der Bericht des Bundesrats zu meinem Postulat stützt sich nicht auf klar erhobene Zahlen und Daten zur Kin-

der- und Jugendförderung. Diese Forschungslücke muss gefüllt, und entsprechende Studien müssen durchgeführt werden. Ohne fundierte wissenschaftliche Standortbestimmung der Kinder- und Jugendförderung wird es schwierig sein, die realen Bedürfnisse zu entdecken und die angemessenen Massnahmen zu treffen. Genaue Zahlen über die Finanzierung der Arbeit der Jugendverbände und der offenen Jugendarbeit auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene fehlen. Nur in Kenntnis dieser Grundlagen kann die angestrebte bessere Verteilung der Ressourcen erreicht werden. Sinnvoll wäre ein Monitoring der Projekte im Bereich der Kinder- und Jugendförderung auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene. Die unterschiedlichen Formen der Jugendförderung müssen in Anbetracht der mannigfaltigen Zielgruppen und der zu fördernden Kompetenzen zudem laufend auf ihre Wirksamkeit hin überprüft werden.

Fazit

Der Bundesrat lehnt die Schaffung eines Rahmengesetzes ab. Er will die schweizerische Kinder- und Jugendpolitik im Rahmen der aktuellen Verfassungsgrundlagen weiterentwickeln. Die vorgesehene Totalrevision des Kinder- und Jugendförderungsgesetzes ist ein erster Schritt in die erwünschte Richtung, nicht mehr. Kantone und Gemeinden müssen bei der Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendpolitik mit einbezogen werden. Ich begrüsse diesbezüglich die Schaffung des Geschäftsfeldes «Familie, Generationen und Gesellschaft» und erachte diesen Schritt für die horizontale sowie für die vertikale Koordination im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik als zentral. Ebenso wichtig ist die Einführung von institutionalisierten Gefässen und Prozessen für den Informationsaustausch und für eine kontinuierliche Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Bundesämtern und den Kantonen. Ohne Erhöhung der Ressourcenausstattung des erwähnten Geschäftsfeldes ist dies nicht erreichbar. Der Bundesrat ist bei seiner Erkenntnis zu beharren, dass die finanziellen Ressourcen für die Kinder- und Jugendpolitik auf Bundesebene erhöht werden müssen. Denn auf den Bund kommen neue Aufgaben zu, und der Kreis der beteiligten Akteure, welche das Jugendförderungsgesetz erfassen soll, wird erweitert. Für die erfolgreiche Umsetzung seiner Strategie muss der Bund über klare Analysen und Daten über die Probleme und Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen verfügen, will er seine Mittel effizient einsetzen und die richtigen Massnahmen treffen.

Die verabschiedete Strategie ist immerhin ein wichtiger Meilenstein in der Entwicklung einer schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik. Von Mut und Weitsicht oder gar von einer Weichenstellung in der Kinder-

und Jugendpolitik kann allerdings keine Rede sein. Die Zukunft wird zeigen, ob es nicht beim blossen Buchstaben bleibt und Kinder und Jugendliche wirklich gefördert, geschützt und mit einbezogen werden. Die heutige Politik trägt weniger die Verantwortung für die heutigen Kinder und die Jugendlichen, sondern vor allem für die Jugend von morgen.

Die Einreichung meines Postulats liegt acht Jahre zurück. Der Umgang mit der Kinder- und Jugendpolitik ist ein Beispiel dafür, wie schwerfällig die schweizerische Politik bisweilen ist. Als Politiker muss man Geduld haben und sich damit abfinden, dass nicht alles, was

lange währt, am Ende auch immer gut wird. Man gibt sich einstweilen mit Teilerfolgen zufrieden. Das Ziel, der Kinder- und Jugendpolitik zu der ihr zustehenden Bedeutung zu verhelfen, bleibt. Ich bleibe zusammen mit den Kolleginnen, die auch vorgestossen sind, am Ball.

Claude Janiak, Dr. iur., Advokat, Ständerat SP, Kanton Basel-Landschaft.

E-Mail: janiak@bluewin.ch

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

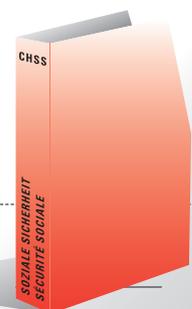
Bestelltalon

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

Name _____

Adresse _____

Datum/Unterschrift _____



Erste Einschätzungen der Eidgenössischen Kommission für Kinder- und Jugendfragen

Die EKKJ begrüsst den Bericht des Bundesrats als Zeichen, für diesen Politikbereich mehr Verantwortung zu übernehmen. Die Bestandesaufnahme entwickelt mit den drei Kategorien Schutz, Förderung und Mitwirkung eine tragfähige Grundlage für politische Entscheidungen. Das Angebot, die Kinder- und Jugendpolitik im Bereich des Jugendförderungsgesetzes weiterzuentwickeln, ist willkommen und muss aufgegriffen werden. Die vorgeschlagenen Massnahmen rütteln freilich kaum an der starken Segmentierung der Kinder- und Jugendpolitikfelder im Föderalismus. Inwieweit Rahmenvereinbarungen mit Kantonen zu wirksamen Impulsen führen, wird sich weisen. Früher oder später müssen neue Lösungsmodelle für die verfassungsrechtlichen Grundlagen einer schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik diskutiert werden.



Michael Marugg
Mitglied der EKKJ

Die EKKJ in der schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik

Seit die EKKJ 1978 als Eidgenössische Kommission für Jugendfragen eingesetzt wurde, ist sie Teil der Debatten zur schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik. Als beratendes Gremium des Bundesrats gehört sie zum System all jener Institutionen, die in der Kinder- und Jugendpolitik relevant sind; als solche interveniert sie in

politischen Prozessen und arbeitet mit ihrem Expertenwissen auf inhaltlicher Ebene zu Kinder- und Jugendfragen. Schon zu Beginn startete die EKKJ mit einem allgemeinen jugendpolitischen Mandat, das aber mit ausdrücklichen Schwerpunkten bei der ausserschulischen Weiterbildung, dem staatsbürgerlichen Unterricht und der politischen Bildung verbunden war¹. Der spätere gesetzliche Auftrag liess es beim allgemeinen Teil bewenden, «die Situation der Jugend in der Schweiz» zu beobachten². Die Totalrevision der Bundesverfassung brachte eine Erweiterung auf die Zielgruppe der Kinder³.

Das politische Sichtfeld der EKKJ hat sich somit bezüglich Themen und Zielgruppen ausgedehnt. Auch hat sie nicht nur die Kinder- und Jugendpolitik des Bundes im Auge, sondern diejenige aller relevanten Akteure des föderalistischen Systems. Unter diesem weiten Blick auf die schweizerische Kinder- und Jugendpolitik werden für eine Stellungnahme zum vorliegenden Bericht des Bundesrats zwei Dokumente der EKKJ besonders wichtig: Einerseits die im Auftrag des Bundesrats erarbeiteten «Grundlagen für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik» aus dem Jahr 2000; andererseits eine Stellungnahme während der Entwurfsphase des Berichts, die am 10. September 2007 abgegeben wurde.

Kinder- und jugendpolitische Analysen und Massnahmen des Bundesrats

Wegleitend für den Gesamtbericht war ein Vorstoss von Nationalrat (heute Ständerat) Claude Janiak «Rahmengesetz für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik»⁴. Die schliesslich als Postulat überwiesene Motion bringt vieles in die Schwebel. Im Titel ruft sie mit einer «schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik» nach einer denkbar breiten Optik. In der Begründung lenkt sie das Interesse auf die Jugendförderung. Als Instrument nennt der Vorstoss das «Rahmengesetz», zu dem die Gesetzgebungslehre noch kein gefestigtes Konzept anbieten kann⁵.

1 Beschluss des Bundesrats vom 5. Juni 1978, Ziffer 5

2 JFG, Art. 4 Abs. 1 lit. a

3 BV, Art. 67 Abs. 2

4 00.3469 Motion Rahmengesetz für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik, vom 27.9.2000

5 Vgl. z.B. Müller, Georg: Elemente einer Rechtsetzungslehre, 2. Aufl. N 110; N 249

Als Ergebnis legt der Bundesrat seine Sicht zur Kinder- und Jugendpolitik dar, das darf unterstrichen sein. Das bisherige Vorgehensmuster war farblos: Bestellte Expertenberichte wurden in der Regel mit unterstützenden Worten und zusammengestrichenen Massnahmen weitergeleitet. Die nun vorliegende Auslegeordnung des Bundesrats darf als Ausdruck eines gewachsenen Bewusstseins für die Bedeutung der Kinder- und Jugendpolitik gewertet werden. Für erste Einschätzungen aus der Sicht der EKKJ drängt sich auf, zwischen den darin enthaltenen Analysen und den vorgeschlagenen Massnahmen zu unterscheiden.

Von der Kommission Gut zur Kinderrechtskonvention

Die bisherigen kinder- und jugendpolitischen Leitmotive des Bundes gingen aus dem Anfang der 70er Jahre erstellten Bericht der Kommission Gut «Überlegungen und Vorschläge zu einer schweizerischen Jugendpolitik» hervor. Dessen Unterscheidung zwischen einer «Politik mit der Jugend», einer «Politik der Jugend» und einer «Politik für die Jugend» prägte die jugendpolitische Diskussion bis zur Jahrtausendwende nachhaltig und wird in praktisch allen politischen Strategieanalysen aufgegriffen.

Der nun vorgelegte Bericht löst sich von dieser analytischen Struktur und entwickelt sie weiter, indem für eine Kinder- und Jugendpolitik im engeren Sinn drei Grundkategorien definiert werden.

- Politik des Schutzes von Kindern und Jugendlichen
- Politik der Förderung von Kindern und Jugendlichen
- Politik der Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen

Dieser Ansatz ist in mehrerer Hinsicht interessant und fruchtbar. Er greift mit den Kategorien Schutz, Förderung und Mitwirkung eine Struktur auf, die sich in der Diskussion der Kinderrechtskonvention durchgesetzt hat. Damit kann auf der normativen Ebene das ganze kinder- und jugendpolitische Themenspektrum der Kinderrechtskonvention eingefangen und gleichzeitig auch die ganze Breite der kinder- und jugendpolitischen Praxis erfasst und eingeordnet werden. Als Kinder- und Jugendpolitik im weiteren Sinn definiert der Bericht die Querschnittaufgabe, spezifische Interessen von Kindern und Jugendlichen im Sinne des Mainstreamings in alle und alle Altersgruppen betreffende Politikbereiche einzubringen.

Einzelne Aspekte der Inhaltsanalyse

Der Bericht wagt sich an eine generelle Zielformulierung für die Kinder- und Jugendpolitik⁶. Sie hat danach das Ziel, den Schutz, das Wohlergehen und die soziale Integration aller Kinder und Jugendlichen mittels öffentlicher Tätigkeiten, Massnahmen und Einrichtungen zu gewährleisten, um so ihre Entwicklung zu eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten zu fördern und ihren Interessen und Bedürfnissen gerecht zu werden, unabhängig von Geschlecht, sozialer Zugehörigkeit, Herkunft oder Behinderung. Darin wird erkennbar, dass die drei Jugendpolitikfelder Schutz, Förderung und Mitwirkung mit dem Sozialziel von Artikel 41 Absatz 1 lit. g BV verbunden werden: Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklung zu selbstständigen und sozial verantwortlichen Persönlichkeiten zu unterstützen. Das führt zu einer komplexen, eher schwer verständlichen, aber treffenden Umschreibung der Ziele für die Kinder- und Jugendpolitik.

Im Übrigen sprechen die kurzen Darstellungen zur Schutz-, Förderungs- und Mitwirkungspolitik die jeweiligen thematischen Spannweiten aktuell an. Sie rufen hier ebenso wenig nach einem Kommentar wie die Hinweise des Berichts zu den neuen Herausforderungen für die Kinder- und Jugendpolitik im gesellschaftlichen Wandel.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen

Vorab fällt positiv auf, dass die Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen im normativen Bezugsrahmen deutlich sichtbar wird. Sie bietet sich geradezu an, der strukturell und thematisch zersplitterten Kinder- und Jugendpolitiken der Schweiz als Orientierungsrahmen zu dienen.

Artikel 11 der Bundesverfassung als Schwachstelle

Der Bericht zeigt, dass Artikel 11 BV für konkrete kinder- und jugendpolitische Entwicklungen eher bedeutungslos ist. Er kann nur dort Wirkungen entfalten, wo dem Bund in anderen Bestimmungen materielle Kompetenzen eingeräumt werden. Dieser juristische Befund muss wohl akzeptiert werden, fordert aber dazu auf, die verfassungsmässigen Rahmenbedingungen der Kinder- und Jugendpolitik neu zu diskutieren.

Bei den materiellen kinder- und jugendpolitischen Kompetenzen des Bundes bleibt dann eigentlich nur der Verweis auf den Kinder- und Jugendförderungsartikel (Artikel 67 BV) und das Strafrecht. Man vermisst eine Auslegeordnung von Kompetenzartikeln, die im

⁶ Bericht, S. 4

Sinne eines kinder- und jugendpolitischen Mainstreamings relevant werden können, beispielsweise im Gesundheitsbereich, beim Konsumentenschutz oder dem neuen generellen Programmartikel für die Umsetzung von Bundesrecht (Artikel 46 Absatz 2 BV).

Das Strafrecht – ja, aber

Für Massnahmen im Bereich der Prävention von Kindesmisshandlung und der Sensibilisierung für Menschenrechte lenkt der Bericht das Interesse auf Artikel 386 StGB. Die Stossrichtung, diese Bereiche mit einer Bundesratsverordnung zu regeln, ist zu begrüßen und der Rückgriff auf Artikel 386 StGB ist pragmatisch interessant. Dennoch bleibt ein Nachgeschmack. Bei der Kinder- und Jugendpolitik geht es ja um die Förderung von Kindern und Jugendlichen in ihrer Entwicklung zu gemeinschaftsfähigen und eigenverantwortlichen Persönlichkeiten. Das Strafgesetzbuch droht aber das Vorinteresse in die defizitorientierte Richtung zu lenken, Straftaten zu verhindern.

Die politischen Rahmenbedingungen

Bei den Voraussetzungen einer schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik im föderalistischen System beschränkt sich der Bericht mehr oder weniger auf die Feststellung, dass die Kantone kein Rahmengesetz wollen. Als Vorgabe dieser ablehnenden Haltung dringt die Interpretation durch, ein Rahmengesetz enthalte zwingend Bestimmungen, welche die Kantone entgegen der geltenden Zuständigkeitsordnung zu bestimmten kinder- und jugendpolitischen Massnahmen verpflichten werde. Beide Annahmen können hinterfragt werden.

Die EKKJ hatte in einer Stellungnahme zum Vorentwurf moniert, dass sie die Schlussfolgerung des Teilberichts zur Haltung der Kantone fachlich für ungenügend abgestützt halte. Der Kreis der befragten Personen war zu klein und die relevanten politischen Entscheidungsträger wurden kaum einbezogen. Die Kantone wurden nicht vertieft konsultiert, kantonsintern fanden keine eigentlichen Meinungsbildungsprozesse statt.

Der EKKJ zeigt sich ein anderes Bild von den Einstellungen der Kantone. Danach unterstützen viele der in Kantonen und Gemeinden für kinder- und jugendpolitische Massnahmen zuständigen Fachpersonen einen unterstützenden und verbindlicheren nationalen Rahmen durchaus. Das Bild dürfte wesentlich differenzierter sein, als im Bericht gezeichnet.

Die EKKJ betrachtet den Föderalismus in der Kinder- und Jugendpolitik als Ordnung von Zuständigkeiten und nicht als Fluchtpunkt für Unzuständigkeiten. Ein Rahmengesetz kann die verfassungsmässige Rege-

lung der Kompetenzen nicht ändern. Dennoch gibt es Interesse und sicher auch Möglichkeiten für einen gesetzlichen Rahmen, der bestehende Zuständigkeiten in sinnvolle Zusammenhänge bringen kann.

Zu den vorgeschlagenen Massnahmen

Für eine Stabilisierung der bisherigen Bundestätigkeit beim Kinderschutz und bei der Sensibilisierung für die Kinderrechte scheint der vorgeschlagene Weg einer Vollzugsverordnung zu Artikel 386 Strafgesetzbuch zweckmässig. Gleichzeitig zeugt dieser Vorschlag von fehlenden Möglichkeiten des Bundes, die Kinderschutzpolitik über die heutige Tätigkeit hinaus mitzugestalten. Wenn dazu, so der Befund des Berichtes, die verfassungsmässigen Grundlagen fehlen, müssten sie im Sinne einer parlamentarischen Initiative von Nationalrätin Viola Amherd geschaffen werden⁷.

Das Kernelement der kinder- und jugendpolitischen Strategie des Bundes ist sicher die vorgeschlagene Totalrevision des Jugendförderungsgesetzes. Sie greift mit einer Stärkung der offenen Jugendarbeit und der Möglichkeit für programmgesteuerte Impulsprogramme Entwicklungen auf, die sich schon lange abzeichnen. Allerdings darf diese Entwicklung nicht zulasten der Verbandsjugendarbeit gehen. Die These, dass die Jugendverbände an Attraktivität verlieren und an Mitgliederschwund leiden, wird im Bericht nicht näher belegt. Innerhalb des Spektrums der Jugendverbände mögen Verlagerungen stattfinden, insgesamt ist es jedoch fraglich, ob die Mobilisierungskraft effektiv schwächer geworden ist. Zudem mobilisieren Jugendverbände besonders aktive Jugendliche, die später in Wirtschaft und Gesellschaft oft verantwortungsvolle Positionen einnehmen. Es wäre eine grundlegend falsche Strategie, die Förderung dieses Segments der Jugendarbeit zu schwächen. Für die Mitwirkungspolitik ist die vorgeschlagene Sicherung der eidgenössischen Jugendsession wichtig. Im Übrigen folgt der guten Analyse des Berichtes zur Partizipation erstaunlich wenig Elan für die konkrete Umsetzung.

Mit einer Totalrevision des Jugendförderungsgesetzes soll der Bund ferner die Möglichkeit erhalten, die Kantone beim Aufbau ihrer Kinder- und Jugendpolitiken sowie beim interkantonalen Erfahrungsaustausch zu unterstützen. Dies könnte sich zu einer interessanten Perspektive entwickeln, wenn damit beispielsweise interkantonale Austauschgremien gestärkt werden. Von diesen Unterstützungsmassnahmen abgesehen, sieht der Bericht keinen Handlungsbedarf. Die grosse Frage nach einer vertikal koordinierten Kinder- und Jugend-

⁷ Parlamentarische Initiative 07.402, vom 12.3.2007

politik von Bund und Kantonen bleibt damit ausgeklammert. Und es bleibt Skepsis, ob die Mittel ausreichen werden, um ohne regulatorische Steuerung allein über Anreize mit Impulsprogrammen eine stärkere Kohäsion der nationalen Kinder- und Jugendpolitik zu erreichen ist.

Einleuchtend ist der Vorschlag, die horizontale Koordination auf Bundesebene in die Hände des federführenden Geschäftsfeldes beim Bundesamt für Sozialversicherungen zu legen. Dazu müssen auch internationale Koordinationsaufgaben gehören, die Staatenberichte zur Kinderrechtskonvention sind dabei mitgedacht. Dies dürfte einzelne Ämter oder Departemente einem Anpassungsdruck aussetzen. Im Interesse einer wirksamen und effizienten Kinder- und Jugendpolitik muss dies aber geleistet werden.

Schliesslich wird eher lakonisch angedeutet, dass sich die vorgeschlagenen Massnahmen nur mit zusätzlichen Mitteln realisieren lassen. Es wird nicht einfach darum gehen, mehr Geld zu verlangen. Entscheidend ist, dass die schweizerische Kinder- und Jugendpolitik an Effektivität gewinnt. Die Anforderungen an das Gemeinwesen, Kinder, Jugendliche und ihre Eltern zu unterstützen, sind in den letzten Jahren gewachsen. Die Zielgruppe solcher Massnahmen hat sich mit der Umsetzung der Kinderrechtskonvention von Jugendlichen auf Kinder erweitert. Der ausserschulische Bereich muss den Anschluss ans Bildungssystem behalten, in das mehr investiert wird. Das sind sicher Faktoren, die nach mehr Mitteln rufen. Mit den vielfältigen Kinder- und Jugendpolitiken der Kantone sind aber auch Synergiegewinne möglich.

Fazit

Dass der Bundesrat nicht nur einen Bericht, sondern einen Weg zu einer «Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik» vorlegt, muss als Signal begrüsst werden, für diesen Politikbereich Verantwortung wahrzunehmen. Die Bestandesaufnahme entwickelt in den drei Kategorien Schutz, Förderung und Mitwirkung

eine fruchtbare und tragfähige Grundlage für politische Entscheidungen. Die konkret vorgeschlagenen Massnahmen, insbesondere die umrissene Totalrevision des Jugendförderungsgesetzes, entsprechen dem pragmatischen Teil der Haltung der EKKJ. Das Angebot, die Politik in diesen Bereichen zu entwickeln, ist willkommen und muss aufgegriffen werden. Die EKKJ wird im Rahmen ihrer Möglichkeiten einen konstruktiven Beitrag dazu leisten.

Eher enttäuschend ist die zurückhaltende Annäherung an die Kantone. Die EKKJ glaubt nicht, dass die Kantone eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik grundsätzlich ablehnen. Verständlicherweise werden sie Vorbehalte gegen einseitige Verpflichtungen durch den Bund haben, die nicht entschädigt werden. Die EKKJ hält einen aktiven, zielorientierten und konstruktiven Dialog mit den Kantonen für äusserst wichtig – analog und parallel zu den laufenden Entwicklungen in der Bildungspolitik.

Für in die fernere Zukunft gerichtete Perspektiven sind dem Bericht kaum mehr Handlungsvorschläge zu entnehmen. Dabei hat sich das bei der Totalrevision der Bundesverfassung mit Artikel 11 eingegangene kinder- und jugendpolitische Versprechen als leere Worthülse erwiesen. Das ist die eher bittere Seite eines Fazits zum Bericht. Faktisch bedeutet das Schweigen des Bundes zum verfassungsrechtlichen Handlungsbedarf einen Rückschritt in die Zeit vor der Verfassungsrevision. Deshalb wird sich eine erneute politische Debatte über die verfassungsrechtlichen Grundlagen einer schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik aufdrängen. Lösungsmodelle sind vorhanden. Diese reichen von materiellen Bundeskompetenzen über Lösungen wie in der neuen Bildungsverfassung bis zu einem Einbau der Kinder- und Jugendpolitik in die Verfassungsbestimmungen über das Zusammenwirken von Bund und Kantonen.

Michael Marugg, Dr. iur., Mitglied der EKKJ, Stabstelle Recht und Politik der pro juventute.
E-Mail: michael.marugg@projuventute.ch

Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik – Erkenntnisse zuwenig umgesetzt

Der Bericht des Bundesrats zum Postulat Janiak fällt zwiespältig aus. Einerseits wird im Bericht eine ausführliche und fundierte Auslegeordnung zur Situation der Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz gemacht. Andererseits fehlt aber offensichtlich der Mut, eine aktivere Rolle des Bundes in einem Rahmengesetz niederzuschreiben.



Jürg Caflisch

Beauftragter für Kinder- und Jugendfragen des Kantons Basel-Stadt

Acht Jahre hat es gedauert, bis der Bundesrat endlich seinen Bericht zum Postulat Janiak vorgelegt hat. Diese lange Zeit zeigt vielleicht auch, wie sich der Bund schwertut mit dem Thema – dies seit dem Bericht Gut von 1973. Das liegt aber nicht nur am Bund, sondern auch an den Kantonen. Im gängigen politischen Verständnis wird die Hauptrolle einer aktiven Kinder- und Jugendpolitik den Kantonen zugesprochen – diese wiederum delegieren die Aufgabe postwendend an die Gemeinden. Diese Konstellation führt dazu, dass die Bedeutung und der Stand der Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz extrem unterschiedlich sind. Die grossen Unterschiede werden von den Akteuren – sprich den Kantonen – entweder dadurch begründet, dass bei ihnen die Welt noch in Ordnung ist oder mit fehlenden finanziellen Ressourcen.

Aus der Sicht der Jugendförderung und der Jugendpolitik bietet der Bericht über weite Strecken eine differenzierte Auslegeordnung in den Bereichen, welche die Konferenz der kantonalen Kinder- und Jugendbeauftragten (KKJF) am meisten tangiert. Er beschreibt die Jugendpolitik in all ihren Facetten und zeigt auch auf,

wo vermehrte Aktivitäten nötig wären. Die wichtigsten Punkte hat die KKJF in ihrem Positionspapier für das «Dossier für ein Rahmengesetz für die schweizerische Kinder- und Jugendpolitik» April 2006, herausgegeben von der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände SAJV, festgehalten.

Umfassende Koordination fehlt

Richtigerweise stellt der Bericht aber fest, dass eine umfassende Koordination im Kinder- und Jugendbereich sowohl in den meisten Kantonen als auch beim Bund nicht vorhanden ist. Genau diesen Mangel hat die KKJF als Fachkommission immer wieder kritisiert. Dies auch im Bewusstsein, dass die politischen VertreterInnen in der Schweizerischen Konferenz der kantonalen ErziehungsdirektorInnen (EDK) eine etwas andere Optik einnehmen. Für sie hat die kantonale Souveränität in diesen Belangen oberste Priorität. Allerdings ist die KKJF der Meinung, dass eine solche Koordination die Mitsprache und Bedeutung der Kantone durchaus verbessern kann. Als Beispiel dafür sei die Finanzierung des Projektes tschau.ch erwähnt. Hier hat der Bund – ohne Einbezug der Kantone – mit pro juventute und Infoclick verhandelt und mit Letzterem eine Leistungsvereinbarung geschlossen. Diese sieht aber nur eine Teilfinanzierung vor. Die grossen Beiträge müssen von den Kantonen kommen. Es ist allerdings stossend, wenn die Kantone nur noch als reine Geldgeber dastehen, ohne bei der Entscheidung, wer was für wen macht, mitentscheiden zu können. Darum ist die KKJF dezidiert der Meinung, eine bessere Koordination auf Bundesebene verbessere auch die **Zusammenarbeit** mit den Kantonen.

Noch eine Bemerkung zum Thema Jugendgewalt: Hier verweist der Bericht auf die ausstehenden Beantwortungen der Postulate Leuthard und Amherd. Sollte die Antwort auf der Einschätzung der Ursachen beruhen, wie sie im Bericht erwähnt sind, dürfte das Thema Jugendgewalt leider einmal mehr am Kern vorbeidiskutiert werden. Das Erklärungsmuster, dass vor allem strukturell benachteiligte Jugendliche mit oder ohne Migrationshintergrund die Hauptverursacher von Jugendgewalt seien, greift so zu kurz. Die Untersuchungen von Waziill und Mäder (Uni Basel, 2007) zeigen auf, dass die Realität komplexer ist. Es bleibt zu hoffen, dass diese Erkenntnisse noch in den Bericht einfliessen. Richtig und wichtig bleibt, dass der Bund und die Kan-

tone auch hier **gemeinsam** wirksame Strategien zur Prävention und Reduktion von Jugendgewalt entwickeln.

Totalrevision des Jugendförderungsgesetzes

Ausdrücklich begrüsst wird von der KKJF die Totalrevision des Jugendförderungsgesetzes mit dem Ziel, die Unterstützungsbeiträge gegenüber der offenen Kinder- und Jugendarbeit zu ermöglichen. Dieser Bereich hat für viele Kinder und Jugendliche eine grosse Bedeutung, und allgemein hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass non-formale Bildungsprozesse für Kinder und Jugendliche im Prozess des Erwachsenwerdens von grosser Wichtigkeit sind. Mit der Gründung des Dachverbandes offene Jugendarbeit (DOJ) hat dieses Arbeitsfeld der Jugendarbeit auch eine adäquate Organisationsform auf nationaler Ebene erhalten. Die neuen Beiträge für diesen Bereich dürfen aber nicht zu Lasten der bisherigen Bezügerinnen gehen (Verbandsjugendarbeit, Jungparteien u.ä.).

Die Absicht des Bundes, in Zukunft auch finanzielle Hilfen im Sinne einer Anstossfinanzierung zur Förderung der Entwicklung umfassender Strategien für die Kinder- und Jugendförderung auf Kantons- und Gemeindeebenen vorzusehen, wird positiv gewertet. Allerdings muss sichergestellt werden, dass die Modalitäten für die Anstossfinanzierungen klar geregelt werden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass der Bund Projekte fördert, welche die Kantone nach Ende der Anstossfinanzierung weiter aufrechterhalten sollen, ohne beim Grundsatzentscheid eine Mitsprachemöglichkeit gehabt zu haben.

Die Absicht des Bundesrats, die **internationale Zusammenarbeit und Vernetzung** im Bereich der Jugendförderung durch ein grösseres Engagement zu stärken, wird von der KKJF ausdrücklich begrüsst. Es bleibt zu hoffen, dass die Vollteilnahme am Europäischen Programm Jugend in Aktion bald umgesetzt werden kann.

Partizipation von Kindern und Jugendlichen

In Abgrenzung zum Anhörungsrecht gemäss UNO-Kinderrechtskonvention ist die politische Partizipation

von Kindern und Jugendlichen für die KKJF ein wichtiger Teil der Förderung. Dabei sind altersgerechte Formen der Partizipation von grosser Bedeutung. Daher ist es richtig, Kinder hauptsächlich bei Angelegenheiten, die sie direkt betreffen, mitreden zu lassen. Bei Jugendlichen sollte der Horizont diesbezüglich erweitert werden. Diese Praxis hat sich ja auch schon bei der Jugendsession durchgesetzt. Die dort behandelten Anliegen sind oft Themen, die Jugendliche in der nahen oder weiteren Zukunft betreffen. Die Absicht des Bundes, den eingeschlagenen Weg weiterzugehen und zu unterstützen, ist sicher richtig. Allerdings bedauert es die KKJF, dass mit juristischen Argumenten ein Antragsrecht der Jugendsession an das Bundesparlament verneint wird. Zuzugeben ist, dass die Zusammensetzung der Jugendsession nicht repräsentativ ist. Hier ist von den Organisatoren noch weitere Arbeit zu leisten. Allenfalls ergeben sich aber im Laufe der Diskussionen weitere, bessere Formen der Mitsprache von Jugendlichen auf Bundesebene. Wichtig in diesem Zusammenhang ist auch, dass das Augenmerk vermehrt auf die Umsetzung von Anliegen geht. Es nützt wenig, Mitwirkungstage und Jugendsessionen zu veranstalten, wo viele Anliegen und Forderungen an die Politik gestellt und kaum umgesetzt werden. So verlieren diese Instrumente an Glaubwürdigkeit.

Aufgrund der Lektüre des gesamten Berichts ist nicht nachvollziehbar, wieso der Bundesrat vom einst formulierten **mittelfristigen Ziel eines Rahmengesetzes** wieder abweicht. Solange ein solches Gesetz nicht vorhanden ist, wird die Rolle des Bundes eine schwierige bleiben. Nur mit einer genügenden (Rechts-)Grundlage wird der Bund die Rolle als Koordinations- und Fachstelle für die Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz spielen können. Sonst besteht die Gefahr, dass der Status quo bestehen bleibt. Das kann nicht im Sinne einer kohärenten Kinder- und Jugendpolitik für die Betroffenen sein.

Jürg Caffisch, dipl. Sozialarbeiter FH, wissenschaftlicher Mitarbeiter Justizdepartement Kt. Basel-Stadt, Beauftragter für Kinder- und Jugendfragen, Präsident der Konferenz der kantonalen Kinder- und Jugendbeauftragten (KKJF).
E-Mail: juerg.caffisch@bs.ch

Erster Stein im Mosaik einer wirkungsvollen Kinder- und Jugendpolitik – griffigere Massnahmen nötig

Die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände SAJV hält die im Bundesratsbericht formulierten Erkenntnisse zur Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz für eine gute Grundlage für die künftigen Diskussionen. Bestehende Defizite werden erkannt und Lösungsansätze skizziert. Die vorgeschlagene Totalrevision des Jugendförderungsgesetzes ist aber nicht mehr als ein erster Stein in einem wirkungsvollen kinder- und jugendpolitischen Mosaik.

Die Umsetzungsvorschläge sind moderat und wenig innovativ, die Chance wird verpasst, die Jugendförderung einen grossen Schritt vorwärts zu bringen. Die SAJV hält deshalb ihre Forderung nach einer griffigeren Kinder- und Jugendpolitik – wie sie im Postulat Janiak formuliert wurde – aufrecht.

schliesslich 1989 zusammen mit der SAJV dem Bundesgesetz über die Förderung ausserschulischer Jugendarbeit und dem Jugendurlaub im Obligationenrecht zum Durchbruch verholfen. In der neuen Bundesverfassung von 1999 wurden auf Vorschlag der SAJV zwei Artikel, die den Anliegen von Kindern und Jugendlichen speziell Rechnung tragen, geschaffen. So ist das Recht der Minderjährigen auf Partizipation nun in Artikel 11 explizit in der Verfassung verankert. Bund und Kantone sind ausserdem durch Artikel 41 verpflichtet, sich dafür einzusetzen, dass «Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklung zu selbstständigen und sozial verantwortlichen Personen gefördert und in ihrer sozialen, kulturellen und politischen Integration unterstützt werden.»

An diesen beiden Punkten setzten die im Jahr 2000 eingereichten Postulate von NR Janiak und NR Wyss an, die im nun vorliegenden Bericht des Bundesrats behandelt werden.

Das lange Warten auf konkrete Massnahmen

In seiner ersten Antwort auf den Vorstoss von NR Ursula Wyss (00.3400) versicherte der Bundesrat, die politische Beteiligung der Jugendlichen mit verschiedenen Massnahmen fördern zu wollen. Als konkreten Vorgehensvorschlag erwähnte er darin die Erarbeitung eines Rahmengesetzes für die Jugendpolitik, gestützt auf Artikel 67 Absatz 2 der neuen Bundesverfassung. Dieser Antwort folgten aber keine weiteren Schritte – das lange Warten begann.

Des Wartens überdrüssig nahm die SAJV im Frühling 2005 das Zepter selbst in die Hand. Gemeinsam mit 20 weiteren Organisationen und Institutionen gründete sie eine Arbeitsgruppe, die zum Ziel hatte, die Schaffung eines solchen Rahmengesetzes voranzutreiben. Ein Jahr später lancierte sie das «Schweizer Kinder- und Jugendmanifest» welches konkrete Aktionen für die Einführung einer umfassenden Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz fordert. Am 12. August 2006 wurde dieses dem Bundesamt für Sozialversicherungen überreicht.

In der Zwischenzeit wurde die Arbeitsgruppe der SAJV breit verankert und in die «Koalition für eine wirkungsvolle Kinder- und Jugendpolitik» überführt.

Ziel der Koalition ist es, die Öffentlichkeit, Bund und Kantone sowie insbesondere die eidgenössischen Räte auf die Wichtigkeit einer aktiven Kinder- und Jugendpolitik hinzuweisen. Die Koalition organisiert sich in einer Kern-, Echo- und Interessengruppe. Die Kern-



Christian Renfer
Schweizerische Arbeitsgemeinschaft
der Jugendverbände SAJV

Die Entstehung der schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik und die Rolle der SAJV

Bereits in den 1970er und 1980er Jahren, als der Bund aufgrund der Jugendunruhen eine eigene Jugendpolitik startete, begleitete die SAJV die Prozesse aktiv mit. 1971 wurde die Förderung von Jugend & Sport in der Bundesverfassung verankert. 1978 setzte der Bundesrat die Eidgenössische Kommission für Jugendfragen EKJ (heute Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen EKKJ) ein. Diese ExpertInnenkommission hat

gruppe besteht nebst der SAJV aus VertreterInnen der pro juventute, der Kinderlobby Schweiz und des Dachverbands der offenen Jugendarbeit DOJ. Die Echo-gruppe umfasst rund 20 Organisationen, die Interessengruppe 200 Organisationen und Privatpersonen.

Acht Jahre haben die Jugendorganisationen auf konkrete Massnahmenvorschläge seitens des Bundes gewartet. Entsprechend hohe Erwartungen setzten sie in den nun vorliegenden Bericht. Mit den formulierten Vorschlägen werden diese nun aber nur sehr bedingt erfüllt.

Würdigung und Analyse

Nichtsdestotrotz weiss die SAJV zu würdigen und zu schätzen, dass die zuständigen Verwaltungsstellen sowie der Bundesrat der Forderung des Manifests nachgekommen sind und das Thema angepackt haben. Der Bericht bildet eine gute Grundlage für die dringend nötige und breit zu führende Diskussion über eine künftige wirkungsvolle Kinder- und Jugendpolitik.

Welche Stossrichtung diese Diskussion nach Auffassung der SAJV haben soll und inwiefern der vorliegende Bericht nötige und wichtige Grundlagen dafür liefert, dazu nimmt die SAJV im Folgenden Stellung.

Die Stellungnahme der SAJV ist in drei Teile gegliedert:

- Beurteilung der Analyse
- Beurteilung der vorgesehenen Massnahmen
- Beurteilung des weiteren Handlungsbedarfs

Beurteilung der Analyse: fundiert

Die SAJV attestiert dem Bundesrat in seinem Bericht eine fundierte Analyse der aktuellen Situation der Kinder- und Jugendpolitik sowie interessante Ausführungen und Beurteilungen zu dieser Situation.

Folgende Punkte sind aus Sicht der SAJV genauer zu betrachten:

Strukturierung

Im Bericht werden, auf Basis der Bundesverfassung und der von der Schweiz ratifizierten Uno-Kinderrechtskonvention, drei zentrale Elemente einer schweizerischen Kinder- und Jugendpolitik definiert: Schutz, Förderung und Mitwirkung.

Die SAJV begrüsst diese Strukturierung, da sie ein gutes Raster für die weiteren Diskussionen bietet und sich die kinder- und jugendpolitischen Aktivitäten darin in ihrer ganzen Breite abbilden lassen:

- Schutz von Kindern und Jugendlichen
Dass Kinder und Jugendliche vor Missbrauch, Gewalt und gesundheitsschädigenden Lebensbedingungen geschützt werden müssen, ist unbestritten.

Für die SAJV ist es wichtig und richtig, dass explizit auch präventive und pädagogische Massnahmen als wichtige Schutzfaktoren genannt werden.

- Förderung von Kindern und Jugendlichen
Die Förderung der Kinder und Jugendlichen – ein Grundanliegen der SAJV – wird als eigener, wichtiger Baustein der Kinder- und Jugendpolitik anerkannt und mit dem Kinder- und Jugendschutz auf die gleiche Ebene gestellt.

Es wird erkannt, dass die ausserschulische Jugendarbeit beim schrittweisen Einüben von Selbstständigkeit, Autonomie und sozialer Verantwortung eine zentrale Rolle einnimmt. Die SAJV setzt sich dafür sowie für die formulierten nötigen Rahmenbedingungen wie Freiräume und Chancengleichheit gezielt ein. Insofern unterstützt sie diesen Aspekt vollumfänglich.

- Mitsprache und Mitbestimmung von Kindern und Jugendlichen

Mitsprache und Mitbestimmung sind aus Sicht der SAJV zentrale Elemente einer demokratischen Gesellschaft und deshalb allen in der Schweiz lebenden Personen zuzugestehen; unabhängig von Alter, Geschlecht und sozialer Herkunft. Das Bekenntnis, Kinder und Jugendliche als eigenständige (Rechts-)Subjekte in Bezug auf ihre persönliche Lebenssituation zu sehen, ist ein erster wichtiger Schritt in diese Richtung.

Im Verständnis der SAJV muss der Einbezug von Kindern und Jugendlichen jedoch viel weiter gehen und deutlich gezielter erfolgen. Die Partizipation der jungen Generation muss in allen Belangen selbstverständlich werden. Kinder und Jugendliche sind als eigenständige AkteurInnen einzubeziehen, nicht nur in der Familie und der Schule, sondern in allen Belangen des Lebens, von der Quartierplanung bis hin zur Bundespolitik.

Kinder- und Jugendpolitik als Querschnittaufgabe

Ein für die SAJV ausserordentlich wichtiges Thema ist die Frage nach der richtigen Aufgabenteilung und der Vernetzung. Hier ortet der Bericht deutliche Mängel, da die Zuständigkeit für Kinder- und Jugendfragen innerhalb der Verwaltung auf allen Ebenen sektoriell organisiert ist. Es wird festgehalten, dass heute eine umfassende Koordination im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik sowohl beim Bund als auch bei den Kantonen fehlt.

Als eine in der ganzen Schweiz tätige Dachorganisation, die regelmässig mit unterschiedlichen Verwaltungsstellen zu tun hat, teilt die SAJV diese Einschätzung. Auch sie ortet einen grossen Handlungsbedarf bei der Überprüfung und allfälligen Neuorganisation von Zuständigkeiten sowie bei der Klärung von Schnittstellen und der Definition von neuen Informations- und Austauschgefässen.

Die SAJV erfährt in ihrer täglichen Arbeit, dass die AkteurInnen viel zu wenig voneinander wissen und ein klarer Lead für die Bearbeitung bereichsübergreifender Themen oft fehlt. Auf Ebene Bund kann das Bundesamt für Sozialversicherungen BSV aktuell nur eine sehr beschränkte Koordinationsfunktion wahrnehmen.

Sehr unübersichtlich ist die Situation in den Kantonen. Auch hier sind die Gründe sicher in der Transversalität des Themas zu suchen. Die fehlende Kohärenz der Kinder- und Jugendförderung in und zwischen den Kantonen führt zu mangelnder Koordination, fehlender Synergienutzung und damit zu Doppelspurigkeiten und Ressourcenverschleiss.

Fehlende Strategien

Der Bericht zeigt auf, dass verschiedene AkteurInnen auf kantonaler Ebene das Fehlen einer globalen Strategie auf Bundesebene bemängeln. Dies habe zur Folge, dass auch die Koordination zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen und in den Kantonen ungenügend sei. Die SAJV teilt diese Auffassung voll und ganz und widerspricht dem Sekretär der Konferenz der Kantonsregierungen, welcher gemäss Bericht einzig auf Gemeindeebene Verbesserungsbedarf ausmacht.

Fehlende Grundlagendaten

Um die Kinder- und Jugendförderung effizienter zu gestalten, ist nicht zuletzt auch mehr wissenschaftliches Grundlagenmaterial nötig. Die bisherige Forschung zum Thema Kinder und Jugend sowie zu deren Freizeitverhalten ist in der Schweiz lückenhaft. Die entsprechende Forderung der SAJV wird in der Analyse des Berichts zitiert und das politische Interesse anhand eingereicher parlamentarischer Vorstösse belegt.

Mit dem nationalen Forschungsprogramm (NFP 52) «Kindheit, Jugend und Generationenbeziehungen im gesellschaftlichen Wandel»¹ und dem ersten Schweizer Kinder- und Jugendsurvey des Jacobs Center an der Universität Zürich², wurden erste Schritte zur Schliessung dieser grossen Lücke getan.

Ein zentrales Feld, das aus Sicht der SAJV in Zukunft weiter an Bedeutung gewinnen wird und zu dem in der Schweiz weitgehend wissenschaftliche Grundlagen fehlen, ist die non-formale Bildung; d.h. die Bildung ausserhalb des Schulwesens, wie sie typischerweise in einem Jugendverband gelernt wird.

Beurteilung der vorgeschlagenen Massnahmen: bescheiden

Der Analyseteil des Berichts ist nicht nur fundiert, er enthält auch zahlreiche Erkenntnisse, welche für die Realisierung einer tatsächlich wirksamen Kinder- und Jugendförderung von höchster Relevanz sind. Leider

schenkt der Bundesrat den meisten dieser Erkenntnisse keine Beachtung, sondern schlägt stattdessen sehr bescheidene Massnahmen vor.

Die Chance wurde verpasst, mit mutigen Vorschlägen dem Willen Ausdruck zu geben, sich auf Bundesebene nicht nur bei Problemen um die Belange der Kinder und Jugendlichen zu kümmern – wie es der Bund beispielsweise mit dem im April 2008 vom EJPD veröffentlichten Bericht zur Jugendgewalt tat –, sondern sich zusammen mit den Kantonen aktiv für eine wirkungsvolle Kinder- und Jugendförderung einzusetzen. Auch mit der Umsetzung der vom Bundesrat vorgeschlagenen Massnahmen bleibt die Kinder- und Jugendpolitik ein Flickwerk. Klarheit über Aufgabenverteilung und Zuständigkeiten fehlen weiterhin, ebenso eine verbindliche Zusammenarbeit von Bund und Kantonen.

Aus Sicht der SAJV, welche sich vom Massnahmenkatalog des Bundesrats enttäuscht zeigt, wäre es zur Klärung dieser Aspekte nötig gewesen, die Schaffung eines Rahmengesetzes, wie es im Postulat Janiak gefordert wurde, vertieft zu prüfen. Der Bundesrat verschliesst sich aber der Diskussion über eine Regelung, die über die Kantonsgrenzen hinausgeht. Zur Begründung für diese Haltung verweist er auf einen ExpertInnenbericht, nach welchem sich aus der Bundesverfassung keine Kompetenz ableiten lasse, um in diesem Bereich gesetzgeberisch tätig zu werden.

Statt die Tür zuzustossen, bevor sie richtig geöffnet wurde, wäre es aus Sicht der SAJV nötig gewesen, die Revision des kinder- und jugendpolitischen Verfassungsauftrags zu prüfen und andere Möglichkeiten einer verbindlichen überkantonalen Zusammenarbeit aufzuzeigen.

Die vom Bundesrat konkret vorgeschlagenen Massnahmen werden von der SAJV wie folgt beurteilt:

Totalrevision des Jugendförderungsgesetzes

Mit einer Totalrevision des Jugendförderungsgesetzes soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass sich das Spektrum von Angeboten der ausserschulischen Kinder- und Jugendarbeit erweitert hat. Im Speziellen soll die Bundesförderung der offenen Jugendarbeit ermöglicht werden.

Die SAJV erachtet diese Öffnung im Grundsatz als richtig. Bedauerlich ist, dass in erster Linie aufgrund von Problemfällen argumentiert wird, wie dies meistens geschieht, wenn Kinder und Jugendliche zum Polit-Thema werden. Es ist unbestritten, dass Jugendliche in schwierigen Lebenslagen im ausserschulischen Bereich wichtige Unterstützung erhalten können. Dies darf aber nicht der einzige Grund für den Bund sein, eine aktive Rolle in der Kinder- und Jugendförderung einzunehmen.

1 Mehr Infos dazu unter: www.nfp52.ch/

2 Mehr Infos dazu unter: www.cocon.unizh.ch/

men. Sowohl die Verbands- wie die offene Jugendarbeit haben ein Interesse, Jugendliche aus verschiedensten Bevölkerungsschichten anzusprechen.

Es wäre deshalb komplett falsch und nicht im Sinne der «Koalition für eine wirkungsvolle Kinder- und Jugendpolitik», wenn die verschiedenen Formen der Kinder- und Jugendarbeit im weiteren Prozess gegeneinander ausgespielt würden. Die Arbeitsformen ergänzen sich und werden sich weiterentwickeln. Die Grenzen zwischen Verbands- und offener Jugendarbeit werden sich verwischen, und auch mit der Schulsozialarbeit kommt es zunehmend zu Überschneidungen.

Dass im Zuge der Gesetzesrevision auch die eidgenössische Jugendsession gesetzlich verankert werden soll, ist zu begrüßen.

Die SAJV wünscht sich jedoch vom Bundesrat ein umfassenderes Verständnis einer Mitsprache der Kinder und Jugendlichen, generell und auch auf Bundesebene. Nach Ansicht der SAJV gibt es vielfältige Möglichkeiten und Animationsformen, um die Meinung der jungen Generation abzuholen, ohne dass es dabei zu der im Bericht postulierten Zuständigkeitsvermischung oder der unzulässigen Bevorzugung einer sozialen Gruppe kommt.

Verstärkung der horizontalen Koordination auf Bundesebene

Der intensivere Informationsaustausch und die verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Bundesstellen ist aus Sicht der SAJV dringend nötig und wird folglich sehr begrüsst. Eine Stärkung der jeweiligen Verwaltungsstellen ist dafür Voraussetzung.

Beurteilung des weiteren Handlungsbedarfs: gross

Für die SAJV ist der weitere Handlungsbedarf gross. Anhand von vier Themenfeldern wird im Folgenden aufgezeigt, in welcher Richtung aus Sicht der SAJV zusätzliche Massnahmen ergriffen werden müssen, damit auch in der Schweiz eine zeitgemässe Kinder- und Jugendpolitik realisiert werden kann.

Klare Rahmenbedingungen im Zusammenspiel der staatlichen AkteurInnen schaffen

Mit dem Verweis auf den Föderalismus sowie auf verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen kann jede Forderung nach Kohärenz weggewischt und die Problemlösung – je nach Position – nach oben oder unten delegiert werden. Damit dies in Zukunft nicht mehr passiert, braucht es den Willen und die Initiative aller Ebenen und AkteurInnen, damit eine Kinder- und Jugendförderung, die ihren Namen auch verdient, zum Durchbruch gelangt.

Der Bund muss die Kinder- und Jugendpolitik strategisch mitgestalten und sich für die vertikale Koordination (mit-)verantwortlich fühlen. Klare Zielvorgaben würden zudem einen effizienten Mitteleinsatz und mehr Steuerung und Unterstützung auf kantonaler Ebene sowie gegenüber den Gemeinden ermöglichen.

Die Kantone müssen anerkennen, dass ihnen die Rolle des Bundes als Koordinator und Impulsgeber Zugute kommt. Auch die Gemeinden könnten von Arbeitshilfen, Vorschlägen und Forschungsergebnissen der übergeordneten Fachstellen profitieren. Eine gut geregelte und gelebte Zusammenarbeit nützt allen Beteiligten und baut Doppelspurigkeiten ab.

Die SAJV ist überzeugt, dass nur dieser umfassende Ansatz der Kinder- und Jugendförderung erfolgversprechend ist. Umso mehr bedauert sie, dass dieser Ansatz aufgrund einzelner negativer Rückmeldungen von VertreterInnen der Kantone und der aktuell fragilen verfassungsrechtlichen Abstützung gar nicht erst diskutiert wurde.

Ist der Wille der AkteurInnen vorhanden, lassen sich die Voraussetzungen schaffen, um dieser Zusammenarbeit den nötigen rechtlichen Rahmen zu geben. Als Beispiel kann die «Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule» (HarmoS) genannt werden.

Visionen und Strategien entwickeln

Obwohl der verabschiedete Bericht als «Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik» betitelt wird, fehlen aus Sicht der SAJV strategische Aspekte weitgehend. Der Bericht lässt keine globale Strategie erkennen, wie sie u.a. von Fachpersonen aus den Kantonen gewünscht wäre. Bund, Kantone und Gemeinden müssen als Erstes gemeinsame Visionen zur Kinder- und Jugendförderung entwickeln. Und diese Visionen müssen dann – in Zusammenarbeit mit Kindern und Jugendlichen! – in verbindliche und kohärente Leitbilder, Strategien sowie konkrete Ziele und letztlich vor allem in die Tat umgesetzt werden.

Grundlagen und Datenlage ergänzen

Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern steckt die Kinder- und Jugendforschung in der Schweiz noch in den Kinderschuhen. Die SAJV erachtet es als wichtig, dass die Datengrundlage zu den Lebensumständen der jungen Generation erweitert wird und Forschungsprogramme, wie das kürzlich abgeschlossene NFP 52, weitergeführt werden. Einzig eine regelmässige Datenerhebung und -auswertung macht es möglich, Entwicklungen zu verfolgen, um allfälligen Handlungsbedarf innert nützlicher Frist zu erkennen und Massnahmen umzusetzen.

Des Weiteren braucht es eine Übersicht, wie die finanziellen und personellen Mittel der öffentlichen Trä-

ger investiert werden. So wird beispielsweise die offene Jugendarbeit heute von den Gemeinden und Kantonen getragen, während die Verbandsjugendarbeit in erster Linie vom Bund unterstützt wird. Nur wenn klar ist, in welcher Grössenordnung und wo die AkteurInnen der öffentlichen Hand ihre Mittel investieren, kann fundiert über eine künftige Aufgabenteilung der Ebenen sowie über die wirkungsvolle Mittelverwendung diskutiert werden.

Zusätzliche finanzielle und personelle Mittel bereitstellen

Im Bericht werden konkrete Aussagen zu diesem Punkt sorgsam umgangen.

Für die SAJV steht es aber ausser Frage, dass für die Umsetzung einer kohärenten Kinder- und Jugendpolitik deutlich mehr finanzielle und personelle Mittel notwendig sind – wobei mit einer klaren Aufgabendefinition und einer guten Koordination auch Parallelstrukturen minimiert und die Ressourcen zielgerichtet verwendet werden können.

Die SAJV ist überzeugt, dass sich die Investition zusätzlicher Mittel in eine wirkungsvolle Kinder- und Jugendförderung lohnt und künftig eine hohe Dividende in Form einer positiven gesellschaftspolitischen Entwicklung zurückfliessen wird.

Fazit

Mit den im Bundesratsbericht vorgeschlagenen Massnahmen, d.h. mit der Totalrevision des Jugendförderungsgesetzes und einer verstärkten Zusammenarbeit der beteiligten Bundesstellen ist ein erster Schritt in die Richtung einer zeitgemässeren Kinder- und Jugendförderung gemacht worden. Von einer wirkungsvollen Kinder- und Jugendpolitik ist die Schweiz damit aber immer noch weit entfernt.

Es ist an der Zeit, dass die AkteurInnen der verschiedenen politischen Ebenen gemeinsame Visionen und Strategien entwickeln, den Arbeiten auf den verschiedenen Stufen eine gemeinsame Stossrichtung geben und für eine wirksame Vernetzung sorgen. Aus Sicht der SAJV müssen hierbei Bund und Kantone gemeinsam die Führungsrolle übernehmen.

Die SAJV und ihre MitstreiterInnen werden weiterhin dranbleiben und ihren Teil dazu beitragen, damit in der Schweiz ein vollständiges Mosaik für eine wirkungsvolle Kinder- und Jugendpolitik entstehen kann.

Christian Renfer, Co-Generalsekretär, Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände SAJV.

E-Mail: christian.renfer@sajv.ch

Wirkungsvolle Kinder- und Jugendpolitik erfordert mehr!

Der Bericht des Bundesrats zur Kinder- und Jugendpolitik legt die Schwächen auf diesem Politikfeld offen. Er belegt namentlich die Uneinheitlichkeit kantonaler Gesetzesgrundlagen und Massnahmen, aber auch die fehlende Koordination auf der Bundesebene. Mit dem Bericht ist eine wichtige Basis für eine sachliche und zielorientierte moderne Kinder- und Jugendpolitik vorhanden. Doch die Massnahmen, die der Bundesrat vorschlägt, greifen zu kurz.



Viola Amherd
Nationalrätin CVP, Wallis

In seiner Antwort auf eine Interpellation von Christophe Darbellay 2006 sah der Bundesrat keinen zusätzlichen Handlungsbedarf bei der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik bzw. Schul- und Bildungspolitik. Doch nun kommt auch er zum Schluss, dass der Bund in der Kinder- und Jugendpolitik besser und stärker auftreten soll. Allerdings hält er sich mit Vorschlägen immer noch stark zurück. Nach meiner Ansicht stellt er die föderalistisch bedingten Zuständigkeiten der Kantone allzu sakrosankt als unverrückbar hin. So schlägt er letztlich nur zwei konkrete Schritte vor:

- Mit einer Bundesratsverordnung will er die bereits heute bestehenden Bundesaufgaben im Bereich der Prävention von Kindesmisshandlungen sowie bei der Sensibilisierung für die Kinderrechte regeln.
- Das Jugendförderungsgesetz soll vollständig überarbeitet werden. Innovative Formen der Jugendarbeit sollen stärker berücksichtigt und die Jugendsession gesetzlich gefördert werden.

Die Schaffung einer Koordinationsstelle für die Kinder- und Jugendpolitik lehnt der Bundesrat dagegen ab. Er verweist auf bestehende Stellen im Bundesamt für Sozialversicherungen, die eine gewisse Leitfunktion übernehmen könnten. Dabei weist der Bericht gerade hier auf gravierende Mängel hin.

Koordinationsstelle ist nötig

Der Bericht stellt fest: Weder beim Bund noch bei den Kantonen existiert eine zufriedenstellende Koordination in der Kinder- und Jugendpolitik. Nur der Kanton Solothurn hat bisher ein umfassendes Präventionskonzept erarbeitet. Einige wenige andere Kantone verfügen über ein Jugendgesetz.

Doch die Jugend ist heute so mobil wie noch nie. Das gilt sowohl für ihre kommunikative Vernetzung via Internet und Handy als auch für ihre physische Beweglichkeit dank unserem sehr dichten Verkehrsnetz und den finanziellen Möglichkeiten. Kantonsgrenzen existieren in dieser Hinsicht für die Jugend nicht mehr. Ohne gesamtschweizerische Koordination drohen Massnahmen einzelner Kantone wirkungslos zu verpuffen. Der Bund muss hier zusammen mit den Kantonen für einen minimalen Gleichstand sorgen.

Der Bundesrat fürchtet sich aber vor dem Überschreiten der Zuständigkeitsgrenzen der Kantone. So argumentiert er zum Beispiel, dass die Umsetzung der Kinderrechte durch die Kantone realitäts-, ressourcen- und bedürfnisnah ist. Das ist zwar richtig und darf nicht leichtfertig übergangen werden. Aber Mindeststandards müssen alle Kantone erreichen. Heute fehlen diese. Nicht zuletzt deshalb hat schon das UN-Komitee für Kinderrechte 2002 in seinem Bericht über die Umsetzung der UNO-Kinderrechtskonvention der Schweiz geraten, eine Koordinationsstelle zu schaffen.

Auch dem Bund selber stellt der Bericht kein gutes Zeugnis aus. Er hält fest, dass Massnahmen auf Bundesebene relativ unkoordiniert nebeneinander laufen. Eine explizite kinder- und jugendpolitische Gesamtstrategie besteht nicht. Der Bundesrat räumt ein, dass es eine Reihe von Mängeln und Lücken gibt: Das föderalistisch geprägte System sei besser zu strukturieren, die Koordination zwischen den Akteuren zu verbessern und die Kompetenzen und Aufgaben auf den verschiedenen Ebenen klarer zu definieren. Er erklärt sich daher bereit, vermehrt koordinierend und unterstützend tätig zu werden. Sogar eine Strategie auf nationaler Ebene will

er festlegen und dafür Bundesmittel einsetzen. Das ist löblich.

Aber reicht es, dies in einer Bundesrats-Verordnung zu regeln? Ich bezweifle es. Auch wenn das Bundesamt für Sozialversicherungen hier eine führende Rolle einnimmt: Die Zuständigkeiten bleiben auf verschiedene Stellen in verschiedenen Departementen verteilt. Genau das ist für mich ein Argument für eine eigentliche Koordinationsstelle. Anders kann der Bund dem Anspruch an die Kinder- und Jugendpolitik, Querschnittspolitik zu sein, nicht gerecht werden.

Mehrsäulenpolitik als Ansatz

Der Bericht unterteilt die Kinder- und Jugendpolitik in die Felder «Förderung», «Schutz» und «Integration». Sie können letztlich aber nicht strikt voneinander getrennt werden. Im Sinne einer Mehrsäulenpolitik, wie ich sie fordere, und wie sie die Schweiz bereits erfolgreich bei der Drogenpolitik anwendet, haben die Massnahmen in diesen Bereichen ineinanderzugreifen, wenn sie ihre optimale Wirkung entfalten sollen. Die heutige Situation ist aber durch eine recht unterschiedliche Tragfähigkeit der Säulen geprägt. Das Resultat ist nicht nur mathematisch gesehen eine schiefe Ebene. Diese ins Lot zu rücken ist die vordringliche Aufgabe des Bundes, gemeinsam mit den Kantonen und weiteren Akteuren.

Für echte Lösungen braucht es ein breit abgestütztes, interdisziplinäres Vorgehen mit einer starken koordinierenden Hand. Und zwar nicht nur innerhalb der Bundesverwaltung, sondern auch beim Zusammenwirken von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie den Verbänden und anderen wichtigen Akteuren der Gesellschaft. Eine solche Stelle kann auch als Ansprechpartner für jugendpolitische Probleme dienen, etwa für die Festlegung einer einheitlichen Schutzalterskala für die neuen Medien oder weiteren Massnahmen in diesem Bereich, wie sie die CVP kürzlich vorgeschlagen hat.

Selbstverständlich muss die Koordinationsstelle für ihre Arbeit mit den entsprechenden Ressourcen ausgestattet sein.

Rahmengesetz öffnet den Weg

Mit der Totalrevision des Jugendförderungsgesetzes sieht der Bundesrat einen wichtigen und notwendigen Schritt vor. Das ausserschulische Umfeld, so der Bericht, habe sich in den letzten Jahren massiv verändert. Jugendverbände, auf die das Gesetz ausgerichtet ist, erreichen immer weniger Jugendliche, da sich viele nicht mehr in organisierten Vereinen und Verbänden be-

tätigen. Häufig sind es Jugendliche mit Migrationshintergrund. Dem Ausbau des Jugendförderungsgesetzes kommt daher ein zusätzlicher, migrationspolitisch höchst bedeutsamer Stellenwert zu. Damit ist auch gesagt, dass föderalistische Bedenken gegen mehr Einfluss des Bundes zu relativieren sind. Wie erwähnt: Kinder- und vor allem Jugendpolitik kennt keine kantonalen Grenzen mehr. Die Stossrichtung des Bundesrats ist daher ausdrücklich zu begrüssen.

Doch das Jugendförderungsgesetz deckt nur einen Teil der Jugendpolitik ab. Schutz und Integration werden damit nicht erreicht. Schutzbestimmungen müssen aber einheitlich sein und landesweit Geltung haben. Die Schaffung der Hooliganismusklausel ist ein beredtes Beispiel dafür, denn gerade hier musste der Bund den Weg bahnen, auf dem nun die Kantone nachziehen.

Es darf nicht sein, dass Jugendliche und Kinder in unserem Land von Kanton zu Kanton unterschiedlichen Schutz geniessen. Der Bericht weist diesbezüglich eindeutig Mängel aus. Neben der Koordinationsstelle ist deshalb eine gesetzliche Basis notwendig, die dem Bund ein adäquates Mitwirken über alle drei Säulen «Förderung», «Schutz» und «Integration» ermöglicht. Er muss ein Rahmengesetz zur Verankerung einer in sich stimmigen Mehrsäulenpolitik schaffen. Damit wird die Basis gelegt, um Lücken zwischen den Spezialgesetzen zu schliessen und die Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Partnerorganisationen zu definieren.

Die Kantone müssen dazu nicht in ihren Kompetenzen beschnitten werden. Aber sie sind einzubinden. Und mit ihnen auch die anderen Partner wie Jugendorganisationen, Sportverbände, Elternorganisationen, Ausländerorganisationen.

Verfassungsartikel ist Voraussetzung

Es ist erstaunlich, dass der Bundesrat selber angesichts der negativen Beurteilung der heutigen Situation ein Rahmengesetz nicht für sinnvoll hält. Er begründet dies u.a. mit dem Fehlen einer verfassungsrechtlichen Kompetenz des Bundes, auf diesem Gebiet überhaupt gesetzgeberisch tätig zu werden. Das leuchtet wohl ein. Doch kann die Lösung nicht darin bestehen, nichts zu tun. Vielmehr muss die logische Folgerung heissen: Dann ist eine solche Kompetenz eben zu schaffen.

Artikel 67 in der Bundesverfassung erschöpft sich in einer Kann-Kompetenz des Bundes, nur zur *Förderung* von Kindern und Jugendlichen und nur in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen Unterstützung zu leisten. In diesem Teilbereich will der Bundesrat mit der Totalrevision des Jugendförderungsgesetzes nun weiter gehen, allerdings ohne Änderung der verfassungsmässigen Grundlage. Für den Schutz und die Integration fehlt

eine analoge Kompetenz. Der Spruch von der Querschnittsfunktion der Jugendpolitik wird so zur Farce.

Die zuständige Kommission des Nationalrats hat dieses Manko bereits erkannt und meine parlamentarische Initiative zur Ausweitung der Bundeskompetenz auch auf den Schutzbereich gutgeheissen. Dies zeigt, wie breit abgestützt das Anliegen ist.

Es geht darum, Bund und Kantone auf ein gemeinsames Handeln zu verpflichten, wie es analog im Bereich der Sicherheit und auf anderen Gebieten auch der Fall ist. Der Bund soll die Möglichkeit haben, Anstösse zu geben, Handlungsbedarf aufzuzeigen und «anzunehmen», eine Harmonisierung der Massnahmen zu erwirken und Unterstützung zu leisten. Und es geht darum, Gesetzeslücken landesweit zu schliessen, einheitliches, kantonsübergreifendes kohärentes staatliches Handeln zu erreichen, Mindeststandards festzulegen und koordinierend einzugreifen. Eine verfassungsmässige Verpflichtung hilft hier den nötigen Druck auszuüben und dient letztlich dem effizienteren und wirkungsvolleren Einsatz der Mittel.

Ein Signal für die Jugend

Ein Bundesverfassungs-Artikel, der vom Volk angenommen werden muss, besitzt darüber hinaus eine starke Signalwirkung: Er ist ein Bekenntnis der Gesellschaft zu ihren Jugendlichen. Das ist auch ein Aufruf zur Förderung der generationenübergreifenden Solida-

rität. Gerade weil unsere Gesellschaft am Überaltern ist.

Fazit

Was zur Systematisierung des Themas Jugendpolitik richtig erscheint – die Unterscheidung in die drei Bereiche Förderung, Schutz und Integration der Jugendlichen – muss im Sinne einer kohärenten und wirkungsvollen Gesamtpolitik im Gesamtrahmen gesehen werden. Wenn Kinder- und Jugendpolitik als Querschnittspolitik aufzufassen ist, dann müssen die Massnahmen und gesetzlichen Grundlagen einer Gesamtstrategie der Kinder- und Jugendpolitik folgen. Förderung, Schutz und Integration sind die tragenden Säulen ein und derselben Politik. Wichtig ist, dass sie untereinander abgestimmt werden. Angesichts der Bedeutung der Kinder- und Jugendpolitik für unser Land lässt sich eine eigens zu schaffende Koordinationsstelle absolut rechtfertigen. Sie braucht, um handlungsfähig zu sein, eine gesetzliche Grundlage, die sich über alle drei Säulen erstreckt. Mit einem neu zu schaffenden Rahmengesetz kann dies erreicht werden. Die Kompetenz dazu muss in der Bundesverfassung zwingend festgelegt werden.

Viola Amherd, Advokatin und Notarin, lic. iur., Nationalrätin CVP,
Stadtpräsidentin Brig.
E-Mail: viola.amherd@brig-glis.ch

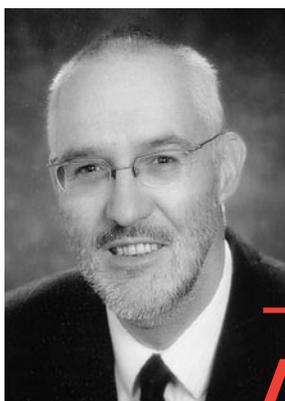
IV-Statistik 2008: Weniger Rentenausgaben

Durch die Abschaffung der laufenden Zusatzrenten für EhepartnerInnen (5. IV-Revision) wurden im Januar 2008 Zusatzrenten im Betrag von 31 Mio. Franken weniger ausbezahlt als im Vorjahr. Auch bei den Hauptrenten wurden 3 Mio. Franken weniger ausbezahlt. Diese leichte Entlastung der Versicherung im Rentenbereich ist jedoch angesichts des Defizits von 1 600 Mio. Franken im Jahre 2007 nur ein Tropfen auf den heissen Stein. Im Juni 2008 betragen die aufgelaufenen Schulden der IV über 12 000 Mio. Franken. Die Verzinsung dieser Schuld kostete allein im Juni 37 Mio. Franken. Das heisst, dass die Einsparungen im Rentenbereich nicht einmal ausreichen, um die Schuldzinsen zu bezahlen. Eine Zusatzfinanzierung der Versicherung ist, wie vom Parlament beschlossen, dringend notwendig.

2500 (12 Prozent) wurden reaktiviert. Es kann davon ausgegangen werden, dass sich in Zukunft die Zahl der Austritte, speziell die Übertritte in die AHV, aus demografischen Gründen kontinuierlich erhöht. Diese Dynamik nach Wohnsitz aufgeschlüsselt ergibt folgendes Bild: Eine Reduktion der Anzahl IV-RentnerInnen im Vergleich zum Vorjahr ist auch im Ausland feststellbar, allerdings wird dieser Effekt durch die Migrationsbewegungen wettgemacht: Per Saldo verlegten 2007 1300 IV-RentnerInnen ihren Wohnsitz aus der Schweiz ins Ausland.

Entwicklung der NeurentnerInnen 1998–2007 in der Schweiz

Die Analyse der Invaliditätsgründe zeigt auf, dass die «Wachstums-



Markus Buri
Bundesamt für Sozialversicherungen

Bereich Renten

RentenbezügerInnen und Rentensumme nach Rentenart

Im Januar 2008 bezogen 402 000 Personen IV-Renten im Betrag von 459 Mio. Franken, davon bezogen 294 000 Hauptrenten (Renten der invaliden Person) und 108 000 Zusatzrenten (Kinder von invaliden Personen). Gegenüber dem Vorjahr ging vor allem die Zahl der Zusatzrenten um 41 Prozent zurück. Das ist eine Folge der 5. Revision der Invalidenversicherung, die auf den 1.1.2008 in Kraft getreten ist und mit der die

laufenden Zusatzrenten für Ehepartner aufgehoben wurden (–31 Mio. Franken). Aber auch in allen andern Rentenarten, sowohl bei den BezügerInnen, wie auch bei den Kosten, konnte überall ein leichter Rückgang festgestellt werden.

Dynamik der IV-Renten

Zwischen Januar 2007 und Januar 2008 wurden 21 000 Eintritte und 22 000 Austritte gezählt. Die Austritte teilen sich folgendermassen auf: 15 000 (69 Prozent) IV-RentnerInnen erhielten eine AHV-Rente, 4 000 (19 Prozent) verstarben und rund

Die Datengrundlage der IV-Statistik sind die Register, welche die Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS) in Genf führt. Die ZAS sammelt alle Daten, die von den Ausgleichskassen der AHV und den IV-Stellen elektronisch gemeldet werden, arbeitet sie auf und stellt sie für die Statistik zur Verfügung.

Die IV-Statistik 2008 steht allen im Format PDF auf der Website www.iv.bsv.admin.ch gratis zur Verfügung. Zusätzlich können die einzelnen Tabellen des Tabellenteils auf derselben Site im Format Excel abgerufen werden. Die Website wird vom Bundesamt für Statistik betrieben und gewartet. Unter www.ahv.bsv.admin.ch ist die AHV-Statistik 2008 und unter www.el.bsv.adnim.ch die EL-Statistik 2007 auf derselben Website abrufbar.

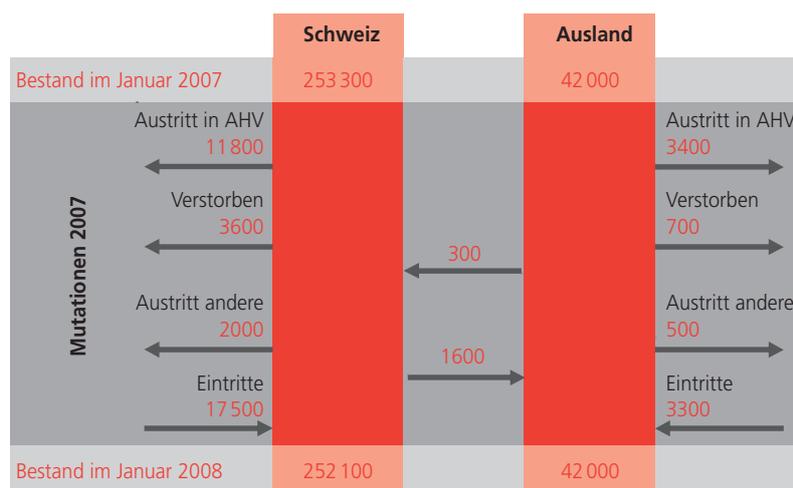
Renten der IV nach Rentenart, BezügerInnen und Kosten

T1

Rentenart	RentenbezügerInnen im Januar			Rentensummen in 1000 Fr. im Januar		
	2007	2008	Veränderung in Prozent	2007	2008	Veränderung in Prozent
Invalidenrente, Männer	166 345	165 435	-0,5 %	232 598	229 893	-1,2 %
Invalidenrente, Frauen	128 933	128 645	-0,2 %	173 205	172 620	-0,3 %
Total Invalidenrente	295 278	294 080	-0,4 %	405 803	402 513	-0,8 %
Zusatzrente für Ehefrauen	56 717			24 591		
Zusatzrente für Ehemänner	16 821			6 129		
Kinderrente (Vater)	68 922	67 536	-2,0 %	36 010	35 688	-0,9 %
Kinderrente (Mutter)	41 391	40 755	-1,5 %	20 467	20 417	-0,2 %
Total Zusatzrente	183 851	108 291	-41,1 %	87 197	56 105	-35,7 %
Total	479 129	402 371	-16,0 %	493 000	458 619	-7,0 %

Dynamik der IV-Renten, BezügerInnen 2007

G1

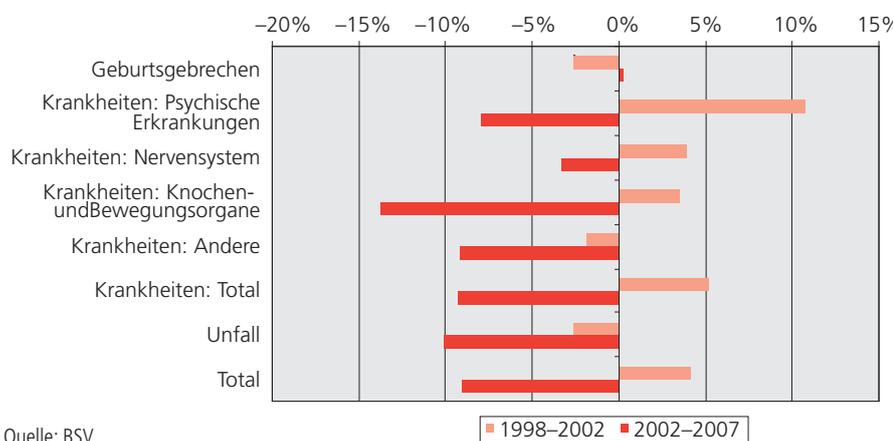


Quelle: BSV

phase» bei der Anzahl NeurentnerInnen (1998–2002) insbesondere auf die grössere Zahl psychischer Erkrankungen zurückzuführen ist: Diese Kategorie wuchs um durchschnittlich rund 10 Prozent pro Jahr an. Während 1998 die Berentung aufgrund psychischer Erkrankungen rund 31 Prozent ausmachte, waren es 2002 bereits 41 Prozent. Bei den unfallbedingten NeurentnerInnen ist ein deutlich geringerer Zuwachs zu verzeichnen und bei den Geburtsgebrechen kam es gar zu einem Rückgang der NeurentnerInnen. Mit Ausnahme der Geburtsgebrechen und der Erkrankungen des Nervensystems haben dann alle Gebrechensgruppen ab 2002 bis 2007 einen massiven Rückgang der Neuberentungen von über 5 Prozent pro Jahr erfahren.

Neuberentungen der IV nach Gebrechen, BezügerInnen 1998–2007

G2



Quelle: BSV

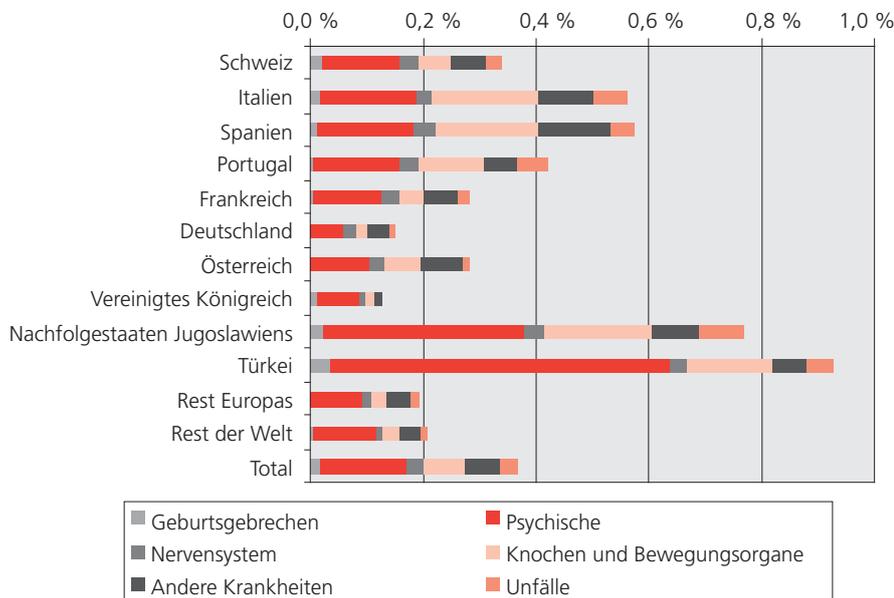
NeurentnerInnen 2007 in der Schweiz nach Nationalitäten und Gebrechen

Die Neuberentungsquote für Schweizerinnen und Schweizer beträgt 0,34 Prozent. Bei den ausländischen Staatsangehörigen weisen türkische Staatsangehörige mit 0,93 Prozent die höchste Quote auf. Migrantinnen und Migranten aus den Nachfolgestaaten Jugoslawiens liegen mit 0,77 Prozent an zweiter Stelle. Bei den «klassischen» Gastarbei-

Neuberentungsquoten der IV nach Nationalität und Gebrechen, BezügerInnen 2007

G3 Bereich Eingliederungs-

massnahmen



Die Eingliederungsmassnahmen bilden einen wichtigen Teil der IV. 2007 haben 240 000 Personen solche Massnahmen bezogen. Die medizinischen Massnahmen (110 000 Kinder) stellen vor allem die medizinische Versorgung von Kindern mit Geburtsgebrechen sicher. Die Massnahmen für besondere Schulung (44 000 Kinder) ermöglichen es, dass auch Kinder mit einer Behinderung eine adäquate schulische Ausbildung erhalten. 16 000 Personen bezogen Massnahmen beruflicher Art, welche die Integration von den Behinderten in den Arbeitsmarkt fördern. 70 000 Personen bezogen Leistungen im Bereich der Hilfsmittel. Das häufigste Hilfsmittel ist das Hörgerät.

Quelle: BSV

terländern Italien, Spanien und Portugal liegen die Quoten zwischen 0,42 Prozent und 0,57 Prozent. Die übrigen einzeln aufgeführten Nationen liegen unter dem Wert der schweizerischen Bevölkerung. Sehr niedrige Quoten weisen die Deutschen (0,15 Prozent) und die Briten (0,13 Prozent) auf. Der tiefe Wert dieser beiden Nationalitäten kann dadurch erklärt werden, dass diese in der Schweiz eher höher qualifizierten Tätigkeiten nachgehen, während Migrantinnen und Migranten aus den «klassischen» Gastarbeiterländern in eher mittel qualifizierten Stellen arbeiten und Personen aus den «Nachfolgestaaten Jugoslawiens» und der Türkei in eher niedrig qualifizierten Stellen beschäftigt sind, was das Invaliditätsrisiko wesentlich beeinflusst. Die tiefen Quoten von «Resteuropa» und vom «Rest der Welt» lassen sich u.a. damit begründen, dass die Anspruchsvoraussetzungen für diese Nationalitäten höher sind und in der Schweiz erworbene IV-Renten bei der Rückkehr ins Heimatland

vielfach nicht exportiert werden können.

Eine Aufschlüsselung der Neurennten nach Gebrechen zeigt, dass die sehr hohen Werte der MigrantInnen aus der Türkei und aus den Nachfolgestaaten Jugoslawiens in der sehr hohen Neuberentungsquote wegen psychischen Gebrechen begründet ist. Die Wahrscheinlichkeit, dass eine Person aus diesen Staaten eine Rente wegen psychischen Gebrechen erhält, ist etwa gleich gross oder grösser als die Neuberentungsquote der Gesamtpopulation.

Bereich Hilflosenent-

schädigungen

Im Januar 2008 erhielten über 30 000 Personen eine Hilflosenent-schädigungen für Erwachsene, was einer Summe von über 22 Mio. Franken entspricht. Von diesen 30 000 Personen hatten fast 44 Prozent Anspruch auf eine Entschädigung für Hilflosigkeit leichten, 34 Prozent mittleren und 24 Prozent schweren Grades. Aufgrund der Abstufung der ausgerichteten Beiträge floss fast die Hälfte der Ausgaben den Fällen

Eingliederungsmassnahmen der IV, BezügerInnen und Kosten 2007

T2

Personen mit:	Anzahl Massnahmen	Kosten (in Mio. Fr.)	Durchschnittskosten (Fr.) pro Massnahme
Medizinische Massnahmen	110 000	654,6	5 951
Massnahmen für besondere Schulung	44 000	382,3	8 689
Massnahmen beruflicher Art	16 000	381,4	23 838
Abgabe von Hilfsmitteln	70 000	216,5	3 093
Total der Eingliederungsmassnahmen	240 000	1 634,8	6 812

**Hilflosenentschädigungen der IV für Erwachsene,
BezügerInnen und Kosten Januar 2008**

T3

Hilflosigkeitsgrad	BezügerInnen	Kosten (in Mio. Fr.)
leicht	13 000	5,0
mittel	10 000	8,4
schwer	7 000	8,3

Wohnsituation

Zu Hause ohne lebenspraktische Begleitung	15 200	13,0
Zu Hause mit lebenspraktischer Begleitung	1 800	1,1
Im Heim	13 000	7,5
Total	30 000	21,6

**Hilflosenentschädigungen der IV für Kinder,
BezügerInnen und Kosten 2007**

T4

Hilflosigkeitsgrad	BezügerInnen	Kosten (in Mio. Fr.)
leicht	2 700	1,4
mittel	4 100	4,7
schwer	1 800	3,4

Wohnsituation

Zu Hause	8 300	4,6
Im Heim	200	0,2
Total	8 500	9,5

schweren Grades zu. Mit der 4. IV-Revision wurde der Leistungsbereich Hilflosenentschädigungen stark umgestaltet (Inkrafttreten 1.1.2004). Es wurden neu die «Hilflosenentschädigung zu Hause» (doppelter Ansatz wie im Heim) und die «lebenspraktische Begleitung» eingeführt: 57 Prozent der BezügerInnen von Hilflosenentschädigungen leben zu Hause und 43 Prozent im Heim. Bei den Kosten fallen 65 Prozent auf BezügerInnen zu Hause und 35 Prozent auf solche im Heim.

Mit der 4. IV-Revision wurden die «Pflegebeiträge für hilflose Minderjährige» durch Hilflosenentschädigungen für Kinder ersetzt. Das neue System der Gewährung der Leistungen der Hilflosenentschädigungen an Kinder zeigt, dass sich die Leistungen stark von denjenigen für Erwachsene unterscheiden. Wie Tabelle T4 zeigt, wohnen fast alle Kinder mit einer Hilflosenentschädigung zu Hause.

Markus Buri, lic. phil. hist., wissenschaftlicher Mitarbeiter, Bereich Statistik, Abteilung Mathematik, Analysen, Statistik, BSV.
E-Mail: markus.buri@bsv.admin.ch

Vergütung von Hilfe, Pflege und Betreuung durch die Ergänzungsleistungen

Mit Inkrafttreten der 4. IVG Revision am 1.1.2004 wurde die Vergütungsobergrenze für Krankheitskosten der Ergänzungsleistungen deutlich erhöht. Dank dieser Massnahme sollten auch Personen mit hohem Pflegebedarf eine Alternative zum Heim erhalten. Die Zahl der Bezügerinnen und Bezüger dieser Leistungen blieb jedoch unter den Erwartungen. Die Evaluation schafft einen quantitativen Überblick und gibt Gründe für die Zurückhaltung bei der Inanspruchnahme.



Günther Latzel
BRAINS



Christoph Andermatt
BRAINS

Vorgeschichte, Zweck der Leistungen und gesetzliche Grundlagen

Die Erhöhung der Autonomie der Betroffenen war eines der vier Hauptziele der Botschaft zur 4. Revision des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (IVG) vom 21.2.2001¹. Das Parlament unterstützte dieses Anliegen noch stärker als der Bundesrat, der die Verdoppelung der Hilflosenentschädigung für zu Hause lebende Menschen mit Behinderungen vorgeschlagen hatte. Um auch Personen mit hohem Pflegebedarf eine Alternative zum Heim zu ermöglichen, erhöhte es die Vergütungsobergrenze für Krankheitskosten der Ergänzungsleistungen für

Alleinstehende von jährlich 25 000 Franken auf 60 000 Franken (bei mittlerer Hilflosigkeit) resp. 90 000 Franken (bei schwerer Hilflosigkeit), für Ehepaare auf bis zu 180 000 Franken.

Diese Regelung trat mit der vierten IVG-Revision am 1.1.2004 in Kraft. Neu daran war – neben der Höhe der Höchstbeträge – Artikel 13a der Verordnung über die Vergütung von Krankheits- und Behindernungskosten bei den Ergänzungsleistungen (ELKV), gemäss welchem Kosten für direkt angestelltes Personal vergütet werden konnten. Mitte 2005 hatten alle Kantone eine Abklärungsstelle bezeichnet, d.h. ab diesem Zeitpunkt war auch Art. 13a ELKV schweizweit operativ.

In der Verordnung vom 29. Dezember 1997 über die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten bei den Ergänzungsleistungen (ELKV) ist der Vollzug geregelt. Im Zentrum dieser Untersuchung stehen die Artikel 13ff ELKV:

- Art. 13 Abs. 1–4 regelt die Vergütung von Hilfe, Pflege und Betreuung, welche durch anerkannte (Spitex-) Organisationen erbracht wird.
- Art. 13 Abs. 6–7 regelt die Vergütung von Hilfe und Betreuung im Haushalt, die nicht von einer anerkannten Spitex-Organisation erbracht wird, sondern von einer Person ausserhalb des Haushalts. Für die Inanspruchnahme solcher Leistungen besteht eine Höchstgrenze von 4800 Franken pro Kalenderjahr.
- Art. 13a ELKV regelt die Vergütung der Kosten für direkt angestelltes Pflegepersonal.
- Art. 13b ELKV regelt die Vergütung von Einkommensausfällen pflegender Familienangehöriger.
- Art. 14 ELKV regelt die Vergütung von Kosten für Hilfe, Pflege und Betreuung in Tagesstrukturen.

Ziel der Evaluation und Vorgehen

Die Evaluation sollte quantitative und qualitative Angaben zur Durchführung und zur Wirkung der vom Parlament beschlossenen Massnahmen liefern. Zwei Fragen standen im Vordergrund:

¹ BBl 2001 3205: 01.015 Botschaft über die 4. Revision des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung, Kap. 1.1.2 – gezielte Anpassungen im Leistungsbereich

- Wie viele Bezügerinnen und Bezüger erhielten Leistungen für Hilfe, Pflege und Betreuung auf der Basis der Artikel 13, 13a, 13b und 14 ELKV?
- Und warum wurden die Leistungen nicht öfter nachgefragt?

Das Bundesamt für Sozialversicherungen führte im zweiten Quartal 2007 eine schriftliche Umfrage bei den für die Durchführung der Ergänzungsleistungen zuständigen kantonalen Stellen durch. Der Rücklauf war insgesamt gut. Die Ergebnisse der Umfrage wurden im Rahmen der Evaluation im Sommer/Herbst 2007 in einer Auswahl von fünf Kantonen mittels Dokumentenanalysen und Interviews vertieft.

Die quantitativen Auswirkungen der Artikel 13ff ELKV

Jede neue Massnahme oder Leistung benötigt eine gewisse Anlaufzeit, bis ihre Umsetzung auf breiter Basis erfolgt und erst recht, bevor sie ihre volle Wirkung entfaltet. Die Spanne zwischen der Inkraftsetzung der Artikel 13ff ELKV im Jahr 2004 und 2006, dem Jahr, aus dem Daten zur Auswertung zur Verfügung standen, ist deshalb eher kurz. Ein anderer Grund, der zur Vorsicht bei der Interpretation der Daten mahnt, ist der Umstand, dass die kantonalen Angaben zum Teil auf Schätzungen beruhen; teilweise fehlten präzise Dokumentationen und schliesslich liessen sich die unterschiedlich angelegten Datenbanken nur bedingt in Bezug auf die Evaluationsfragen auswerten. Auf die Darstellung einzelner Kantonsdaten musste deshalb verzichtet werden.

Die folgende Zusammenstellung basiert auf den Ergebnissen der Umfrage des BSV im zweiten Quartal 2007, welche in Interviews mit den EL-Stellen von fünf Kantonen und deren Daten verifiziert und z.T. korrigiert wurden, sowie auf Annahmen der EL-Stellen aufgrund ihrer Erfahrungen.

Überblick über die LeistungsbezügerInnen und die Leistungen (2006)

T1

Durchführung der Pflege und Betreuung durch:	Total BezügerInnen AHV und IV	Leistungen an AHV- und IV-BezügerInnen in Fr.	Quoten IV-BezügerInnen (Schätzung)	BezügerInnen im IV-Alter (Schätzung)	Anteil an BezügerInnen IV-EL zu Hause	Leistungen an IV-BezügerInnen (Schätzung) in Fr.
Anerkannte (Spitex-) Organisationen	13 100	20 150 000	25 %	3 271	4,3 %	5 035 000
Personen ausserhalb des Haushaltes	6 592	11 675 000	50 %	3 296	4,3 %	5 790 000
Direkt angestelltes Pflegepersonal	149	3 300 000	70 %	104	0,1 %	2 310 000
Familienangehörige	109	2 215 000	40 %	44	0,1 %	885 000
In Tagesstrukturen	1 808	3 750 000	80 %	1 446	1,9 %	2 995 000
Total	21 742*	41 090 000	42 %	8 161*	10,7 %	17 015 000

* inkl. BezügerInnen mehrerer Leistungen

Überblick

- Im Rahmen der Vergütung von Kosten für Hilfe, Pflege und Betreuung durch die Ergänzungsleistungen nach Artikel 13ff ELKV erhielten im Jahr 2006 knapp 20 000 Personen (unter Berücksichtigung der «Mehrfach-BezügerInnen») Leistungen über einen Betrag von gut 41 Millionen Franken.
- Im Durchschnitt wurden rund 2 000 Franken pro LeistungsbezügerIn vergütet. Einzelne Vergütungen für die Anstellung von Personal (Art. 13a ELKV) erreichten allerdings um die 100 000 Franken.
- Rund die Hälfte der Aufwendungen wurde anerkannten Spitex-Organisationen vergütet; etwas über ein Viertel entfiel auf die Hilfe und Betreuung im Haushalt durch nicht anerkannte Leistungserbringer ausserhalb des eigenen Haus-

halts, und der letzte Viertel ging an angestelltes Pflegepersonal, Familienangehörige und an Einrichtungen mit Tagesstrukturen.

Die Inanspruchnahme der Massnahmen durch BezügerInnen im IV-Alter

Während das Total «Bezüger AHV und IV» sowie das Total «Leistungen» in Tabelle T1 die Angaben der EL-Stellen für 2006 wiedergeben, beruhen die Quoten der Leistungen und BezügerInnen im IV-Alter auf Schätzungen anhand der Daten und Annahmen der fünf untersuchten Kantone.

- Gut 8 000 Menschen im IV-Alter bezogen rund 17 Millionen Franken aufgrund der Artikel 13ff ELKV.
- Dies entspricht rund 10 Prozent der zu Hause wohnenden BezügerInnen einer Ergänzungsleistung zur IV.

Zu den einzelnen Leistungserbringern:

Anerkannte (Spitex-) Organisationen und Personen ausserhalb des Haushaltes (Artikel 13 ELKV)

- Unter den BezügerInnen von Leistungen anerkannter Spitex-Dienste war nur jede vierte Person im IV-Alter. Deutlich höher – nämlich zwischen 40 bis 60 Prozent – liegt der Anteil IV-BezügerInnen für Leistungen, die von nicht anerkannten Leistungserbringern erbracht wurden.
- Der Aufwand für diese Leistungen kann insgesamt auf knapp 11 Millionen Franken geschätzt werden.
- Die Zahl der LeistungsbezügerInnen und die ausbezahlten Vergütungen stiegen in den letzten Jahren langsam, aber kontinuierlich. Ein Zusammenhang mit der 4. IVG-Revision (ab 2004) konnte hingegen nicht festgestellt werden.

Direkt angestelltes Pflegepersonal und Familienangehörige (Artikel 13a/13b ELKV)

- Eine verschwindend kleine Anzahl Versicherter stellte Personal selbst an, nämlich weniger als ein Promille der zu Hause wohnenden BezügerInnen von Ergänzungsleistungen zur IV.
- Für die direkte Anstellung von Personal durch schweizweit gut 100 Versicherte im IV-Alter wurden 2006 in den untersuchten Kantonen gesamthaft rund 2,3 Mio. Franken vergütet.
- 50 Versicherten wurden 0,9 Mio. Franken für den Erwerbsausfall von Familienangehörigen vergütet (Art. 13b ELKV).
- Die Bandbreiten der durchschnittlich vergüteten Beträge waren sehr gross. Darin drückt sich die Individualität der Bedürfnisse aus, welche von einmaligen kurzen Leistungen bei einem Ausfall einer regelmässigen Hilfe bis zu täglicher aufwändiger Betreuung über lange Zeit reichen kann.

- Diese Vergütungen wurden zu mehr als drei Vierteln von SchweizerInnen beansprucht.
- Mehr Frauen stellten externes Hilfspersonal an, während mehr Männer auf die Hilfe durch Familienangehörige zurückgriffen.

Tagesstrukturen (Artikel 14 ELKV)

- Rund 80 Prozent dieser Leistungen entfielen auf Menschen im IV-Alter, d.h. dass mit einem geschätzten Aufwand von rund 3 Mio. Franken knapp 1500 Personen mit Behinderungen im IV-Alter einen Teil ihrer Zeit in Tagesstätten verbrachten.

Die Umsetzung in den Kantonen

Die befragten EL-Stellen beklagten das Fehlen klarer Rahmenbedingungen und ausreichender Vorgaben des BSV. So waren sie gezwungen, eine eigene Praxis der Vergütungen zu entwickeln. Das führte – abhängig auch vom politischen und administrativen Umfeld in den Kantonen – zu beträchtlichen Unterschieden in der Quantität und Anwendung. Problematisch ist insbesondere die Vergütung von direkt angestellten Personen, weil – nach Auffassung der EL-Stellen – Gesetz und Verordnung diese Massnahme nicht befriedigend regeln: es fehlen Richtwerte, Grenzen, Bandbreiten.

Diese kantonalen Unterschiede lassen sich quantifizieren:

Aufgrund von Durchschnittskosten pro EinwohnerIn und Kanton wurde zuerst untersucht, wie sich die Praxis der Ausrichtung von Leistungen zwischen den Kantonen unterscheidet.

Die Auswertung der schriftlichen Umfrage bei den EL-Stellen ergab ein sehr uneinheitliches Bild: In zehn Kantonen wurden für Leistungen gemäss Artikel 13ff ELKV im Jahr 2006 weniger als 10 Rappen pro EinwohnerIn ausgerichtet, in weiteren acht weniger als 10 Franken. Eine

dritte Gruppe von Kantonen lag zwischen 10 und 50 Franken pro EinwohnerIn. Und nur drei Kantone lagen darüber, die Bandbreite reichte im Jahr 2006 bis rund 400 Franken pro EinwohnerIn.

Dieses Ergebnis wurde in einem zweiten Schritt mit der Verteilung der periodischen EL verglichen, wo das Verhältnis zwischen Minimum und Maximum rund eins zu zwei beträgt. Im Vergleich dazu sind die kantonalen Umsetzungen und die Praktiken der Ausrichtung von Leistungen gemäss Art. 13ff ELKV und insbesondere Art. 13a ELKV sehr uneinheitlich.

Obwohl die neuen Massnahmen erst seit Kurzem in Kraft sind, gehen die befragten EL-Stellen nicht davon aus, dass in den nächsten Jahren grössere Änderungen der Praxis zu erwarten sind.

Kommentare zu Konzept und Vollzug

Hauptziel des qualitativen Teils der Evaluation war die Beantwortung von Fragen auf der Konzeptebene und zum Vollzug. Dieser Teil der Evaluation basiert auf einer Dokumentenanalyse und den ausführlichen Interviews mit den für die Durchführung Zuständigen in den fünf beteiligten Kantonen. Auch die «KundInnenseite» wurde einbezogen: Stellungnahmen wurden von direkt Betroffenen eingeholt und – in der Annahme, dass die Organisationen der Selbsthilfe und der Fachhilfe (potenzielle) BezügerInnen von Leistungen beraten oder begleitet haben – von VertreterInnen von 13 Organisationen in einer Fokusgruppe oder in persönlichen, z.T. telefonischen Interviews.

Zum Grundkonzept

Übereinstimmung besteht darin, dass der Aufbau des Konzepts auf der Bedarfsabhängigkeit ein Hauptproblem ist: Indem die Vergütung (eines Teils) des notwendigen Pfl-

ge- und Betreuungsbedarfs in den EL-Bereich verlegt wird, ist sie von den wirtschaftlichen Verhältnissen der betroffenen Person abhängig, was grundsätzlich fragwürdig sei. Wer schwerbehindert sei und trotzdem ein Einkommen erziele, müsse die Assistenzkosten so lange selbst bezahlen, bis das Einkommen auf das EL-Minimum gesunken sei. Gleichzeitig werde damit eine Hürde errichtet, besonders für Leute, welche (noch) keine EL beziehen, z.B. weil ihr Vermögen noch zu hoch ist.

Eine andere Argumentationslinie befasste sich mit versicherungspolitischen und Föderalismus-Fragen: Auch wenn der politische Druck gross sei, wird die Tendenz als problematisch betrachtet, die Sozialversicherungen zu entlasten und dafür andere Systeme, wie die EL, die zur Zeit (noch) nicht im Fokus der politischen Debatte steht, und die Sozialhilfe zu belasten.

Ein weiteres Problem, das vor allem von Vertretungen der Betroffenen angeführt wurde, liegt in der Unsicherheit in Bezug auf die neuen Massnahmen und ihre Auswirkungen, welche Betroffenen keine dauerhafte Leistungsgarantie gäben und welche es als Wagnis erscheinen liessen, die Sicherheit einer «Rundum-Versorgung» im Heim aufzugeben.

Einschränkungen durch die Verordnung und das Konzept der Hilflosigkeit

Durch einzelne Bestimmungen in der Verordnung wird in den Augen der Betroffenen die ursprüngliche Idee des Gesetzgebers zurückbuchstabiert. Beispielsweise werde die Freiheit der LeistungsbezügerIn in der Anstellung des Personals eingeschränkt, wenn gemäss Art.13a ELKV Abs.2 angeordnet wird, dass die vom Kanton zu bezeichnende Stelle nicht nur Bedarf und Umfang abklärt, sondern auch die dafür erforderliche Qualifikation vorgibt.

In Bezug auf die Hilflosigkeit wurde angemerkt, die Eintrittshürde sei

für Menschen mit einer Sinnesbehinderung, einer psychischen, einer leichten geistigen Behinderung oder einer Hirnverletzung aufgrund der einseitigen Ausrichtung der Kriterien der Hilflosigkeit auf Körperbehinderung und Pflege oft nicht zu überwinden.

Probleme der Umsetzung

Insgesamt ist sowohl für die EL-Stellen wie auch aus der Sicht der Betroffenen und ihrer Vertreter das Verfahren z.T. sehr aufwändig. Dies treffe umso mehr zu, wenn sich die Situation der betroffenen Person ändere. Die behinderte Person benötige die neue oder zusätzliche Hilfe in der Regel per sofort, die Bewilligungsfristen könnten aber mehrere Monate dauern. Zudem seien die Betroffenen, aber auch die lokalen Behörden wenig und schlecht informiert, was die Beratung angesichts der unterschiedlichen kantonalen Praktiken zusätzlich erschwere.

Bisher kam es nur zu wenigen Einsprachen, welche intern geregelt werden konnten. Drei Fälle sind bekannt, in denen Entscheide einer EL-Stelle angefochten und weitergezogen wurden.

Fazit

Ziel der Erhöhung der Vergütungsobergrenze für Krankheitskosten der Ergänzungsleistungen war es, auch Personen mit hohem Pflegebedarf eine Alternative zum Heim zu ermöglichen. Als Zielgruppen definiert waren grundsätzlich alle zu Hause lebenden EL-BezügerInnen mit einer Gesundheitsbeeinträchtigung, bzw. für 13a ELKV die IV- und AHV-LeistungsbezügerInnen mit mittelschwerer und schwerer Hilflosigkeit. Diese Zielgruppen wurden nur in sehr geringem Ausmass erreicht.

Die unter den Erwartungen gebliebene Inanspruchnahme hat verschiedene Ursachen. Als erste ist die Entstehungsgeschichte zu nennen,

denn sie hat Konsequenzen auf allen Ebenen: Die kantonalen EL-Stellen, die mit der Umsetzung beauftragt waren, fanden zum einen, dass die Vergütung der Kosten für Pflege, Betreuung und Hilfe zu Hause eher ins IVG als ins ELG gehört, weil es sich dabei nicht eigentlich um Bedarfsleistungen, sondern um Leistungen handelt, die unabhängig von der ökonomischen Situation der Betroffenen notwendig sind. Zum andern konnten sich die EL-Stellen nicht einfach auf die Verordnung und auf Vorgaben des BSV in Form von Anweisungen, Richtlinien etc. stützen. Sie mussten zuerst selber eine Praxis entwickeln. Aufgrund der Zunahme der EL-Fälle immer stärker belastet, ist es bis zu einem gewissen Grad verständlich, dass sie sich mit der Umsetzung und Bekanntmachung der Möglichkeiten, Leistungen aufgrund von Art. 13a ELKV in Anspruch zu nehmen, nicht sehr beeilten. Das zeigt sich in der z.T. zögerlichen Einrichtung der kantonalen Abklärungsstellen und dem eher passiven Informationsverhalten. Aufgrund der untersuchten Kantone scheint zudem – was inhaltlich wichtiger ist – die neue Regelung von den EL-Stellen eher restriktiv ausgelegt worden zu sein.

Eine andere Ursache liegt bei den Fachorganisationen der Behindertenhilfe, welche Mühe mit der Umsetzung des Parlamentsbeschlusses bekundeten. Ein Zweck der vom Parlament durchgesetzten Regelung war, es den Menschen mit Behinderungen zu ermöglichen, selbst das von ihnen benötigte Personal einzustellen. Mit dem Ansatz von 25 Franken pro Stunde wurde signalisiert, dass dabei nicht an Fachpersonal gedacht war. Dies konnte für die Fachorganisationen, die lange für die Professionalisierung der Pflege, Betreuung und Hilfe zugunsten von Menschen mit Behinderungen gekämpft hatten, weder aufgrund ihres Selbstverständnisses noch aus ökonomischen Gründen ein Anreiz sein, die neue Regelung zu forcieren.

Dass von den Menschen mit Behinderungen und ihren Selbsthilfeorganisationen der Impuls des Parlaments nicht enthusiastischer aufgenommen wurde – immerhin handelte es sich um eine deutliche Erhöhung der ihnen zur Verfügung gestellten Mittel – hängt sicher mit der mangelhaften Information zusammen. Wäre dies die einzige Ursache, so könnte man erwarten, dass die Tendenz der Inanspruchnahme nach einer Einführungsphase immer stärker zunähme. Daran ist zu zweifeln, weil etliche Hindernisse auf verschiedenen Ebenen im Weg stehen: Das Grundkonzept der Übertragung der neuen Leistungen auf die Ergänzungsleistung; die teils vage, teils restriktive und zum Teil dem ursprünglichen Zweck widersprechende Formulierung der Verordnung, welcher eine zum Teil noch restriktivere Auslegung seitens der kantonalen EL-Stellen folgt; der praktische Ausschluss der Menschen mit Sinnes-, psychischer und leichter geistiger Behinderung von den Leistungen wegen «nur» leichter Hilflosigkeit. Diese und verschiedene andere Schwierigkeiten dürften auch in Zukunft einen starken Schub der Inan-

spruchnahme dieser Leistungen verhindern.

Hinzu kommt die von den Betroffenen gespürte Unsicherheit, ob die Regelungen längerfristig so bleiben, bzw. wie sie sich weiter entwickeln werden. Wenn man einen «sicheren» Heimplatz aufgibt, um selbstständig zu leben, ist man auf langfristige Gewissheit angewiesen. Mindestens zum Zeitpunkt der Evaluation im Herbst 2007 empfanden die Befragten die Aussicht, dass die Massnahme auf den 1.1.2008 mit der Einführung der NFA definitiv auf die Kantone übertragen würde, eher als eine Verlängerung der Unsicherheit.

Am Beispiel der Kantone mit etwas höherer Inanspruchnahme zeigt sich, dass diese eher pessimistische Prognose durch ein anderes, optimistischeres Szenario verdrängt werden könnte: Art.13a (und auch 13b) ELKV haben ein, wenn auch begrenztes, so doch mindestens deutlich höheres Potenzial. Voraussetzung ist, dass das «Arbeitgebermodell» sehr aktiv propagiert und gefördert wird – wie dies in einzelnen Kantonen Pro Infirmis bzw. ihre Exponenten und kleinere Selbsthilfeorganisationen tun. Die potenziel-

len LeistungsbezügerInnen werden aktiv unterstützt, beraten und in ihren Verhandlungen mit den EL-Stellen begleitet. Zudem können sie bei der Anwendung des Arbeitsrechts auf die Anstellungsverhältnisse auf Unterstützung zählen und werden administrativ entlastet. Die Inanspruchnahme in den betreffenden Kantonen ist immer noch niedrig, liegt aber sehr deutlich über dem schweizerischen Durchschnitt. Die durch die EL-Stellen und die Vertretungen der Betroffenen ausgesprochenen Empfehlungen für Verbesserungen dürften sich für sie, aber auch für die bisher noch zurückhaltenden Kantone als hilfreich erweisen.

Günther Latzel, Dr. rer. publ., Partner von BRAINS, Berater im Sozial-, Bildungs- und Gesundheitswesen.

E-Mail: latzel@brains.ch

Christoph Andermatt, lic. phil. I, Partner von BRAINS, Berater im Sozial-, Bildungs- und Gesundheitswesen.

E-Mail: andermatt@brains.ch

Die Rechtsprechung und Gerichtspraxis in der Invalidenversicherung und ihre Wirkungen

Welche Rolle spielen das Bundesgericht und die kantonalen Gerichte in der Invalidenversicherung? Eine Studie des Büro Vatter, Politikforschung & -beratung im Rahmen des Forschungsprogramms IV (FoP-IV) des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) zeigt auf, inwiefern die Rechtsprechung und die Gerichtspraxis in der Invalidenversicherung zur Trendwende bei den IV-Neuberentungen seit 2003 und zum Wandel der Abklärungspraxis in den IV-Stellen beigetragen haben.



Christian Bolliger
Büro Vatter



Christian Rüefli
Büro Vatter



Jonas Willisegger
Büro Vatter

Den ersten Ausgangspunkt der Studie bildet die IV-Rentenentwicklung seit den 1990er Jahren. Nachdem die Anzahl der Neurenten pro Jahr kontinuierlich angestiegen war und 2002 einen Höhepunkt erreicht hatte, erfolgte ein deutlicher Trendbruch. Seit 2003 geht die Anzahl der neu zugesprochenen Renten von Jahr zu Jahr zurück, was teilweise auf eine

strengere Beurteilungspraxis der IV-Stellen zurückgeführt wird.

In derselben Periode¹ sahen sich die kantonalen Versicherungsgerichte und das Eidgenössische Versicherungsgericht (EVG)² mit einer zunehmenden Anzahl Beschwerden gegen IV-Rentenentscheide konfrontiert. Diese Entwicklung wird einerseits auf eine steigende Anzahl Rentengesuche, andererseits auf eine höhere Ablehnungsquote der IV-Stellen zurückgeführt. Auch hier findet sich ein Trendbruch ab 2002 (kantonale Gerichte) bzw. ab 2003 (EVG), der sich mit der Einführung des Einspracheverfahrens 2003 (vgl. Bundesrat 2005) begründen lässt. Insgesamt zeigt sich, dass ablehnen-

de Entscheide der IV-Stellen von den betroffenen Personen zunehmend besser akzeptiert und weniger häufig vor Gericht angefochten werden, während die Beschwerdequote gegen erstinstanzliche Urteile der Kantonsgerichte schwankt, aber keinen eindeutigen Trend aufweist (vgl. Grafik G1).

Den zweiten Ausgangspunkt der Studie bildet die zunehmende Professionalisierung der Abklärungspraxis bei den IV-Stellen: Die Überprüfung von Rentengesuchen wird heute intensiver als noch in den 1990er Jahren durchgeführt, und es lässt sich eine zunehmende Arbeitsteilung bei den Abklärungsarbeiten feststellen. Die IV-Stellen stützen sich bei ihren Entscheiden immer häufiger auf medizinische und juristische Fachdienste sowie auf verwaltungsexterne Gutachten. Damit einher geht ein zunehmender administrativer Aufwand pro abzuklärenden Fall.

Vor diesem Hintergrund rückt auch die Bedeutung der Rechtsprechung und Gerichtspraxis des EVG und der kantonalen Gerichte im Bereich der Invalidenversicherung zunehmend ins Blickfeld des Interesses.

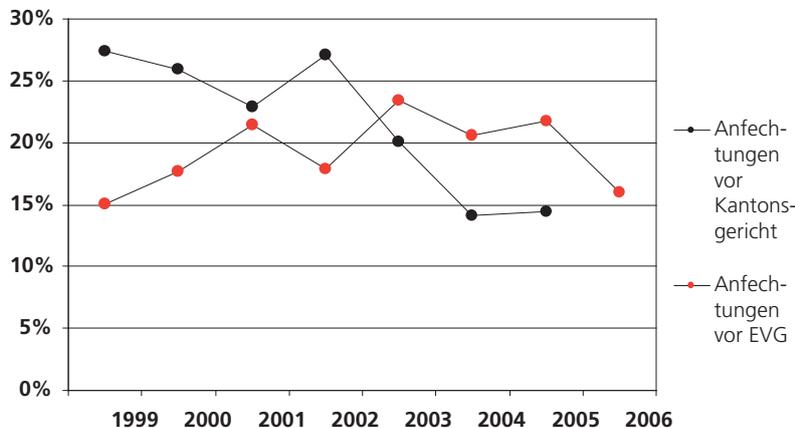
Rolle und mögliche Wirkungen der Gerichte im IV-Verfahren

Auf der individuell-konkreten Ebene haben die Gerichte die Funktion, die Rechtmässigkeit umstrittener Entscheide der IV-Stellen – in der Regel abschlägige Rentenentscheide – zu beurteilen. Auf einer generell-abstrakten Ebene besteht ihre Funktion darin, eine Auslegung und Klärung von unklaren Sach- und Rechtsfragen vorzunehmen, in denen das Gesetz den vollziehenden

¹ Systematische und vergleichbare Datenreihen hierzu sind erst ab 1999 verfügbar.

² Per Januar 2007 wurde das zuvor selbstständige EVG in das Schweizerische Bundesgericht eingegliedert und bildet nun dessen beide sozialrechtlichen Abteilungen. Da sich die hier vorgestellte Untersuchung überwiegend auf die Praxis vor 2007 bezieht, wird auch terminologisch auf die damalige Gerichtsorganisation Bezug genommen.

Anteile angefochtener Rentenverfügungen und kantonalen Gerichtsentscheide



Quelle: BSV, eigene Berechnung

Akteuren einen Ermessensspielraum belässt. Mit ihren Entscheidungen konkretisieren Gerichte somit die rechtlichen Rahmenbedingungen des IV-Verfahrens, d.h. die Spielregeln des Zugangs zu einer IV-Rente, und beeinflussen entsprechend den Handlungsspielraum und das Verhalten der am Verfahren beteiligten Akteure.

Die Interpretationsfunktion der Gerichte bringt es mit sich, dass auch die Justizbehörden im Rahmen ihrer Rechtsprechung über einen gewissen Auslegungsspielraum verfügen. Diesbezüglich können zwei Dimensionen unterschieden werden: Gestaltungsspielraum besteht einerseits in der inhaltlichen Auslegung der IV-Gesetzgebung, welche die rechtlichen Voraussetzungen des Rentenanspruchs der Versicherten regelt³, andererseits in der Gestaltung der Verfahrensregeln, welche die Anforderungen an die Rentenabklärungen oder die rechtlichen Möglichkeiten der am IV-Verfahren beteiligten Parteien definieren.

Entsprechend untersucht die hier vorgestellte Studie⁴ deshalb den Einfluss der Gerichte auf zwei Wirkungsdimensionen:

1. Verfahrensrechtliche Auswirkungen: Welche betrieblichen Auswirkungen haben die Rechtsprechung

und Gerichtspraxis auf die Vollzugsstellen der Invalidenversicherung (IV-Stellen)?

2. Materielle Auswirkungen: Wie beeinflussen die Rechtsprechung und Gerichtspraxis die Rentenentwicklung?

Wirkungszusammenhänge im IV-Verfahren

Der Studie liegt ein Wirkungsmodell zu Grunde (Grafik G2), das die am IV-Verfahren (inkl. Rechtsweg) beteiligten Akteure miteinander in Beziehung setzt und die untersuchten Wirkungsdimensionen und diverse zu berücksichtigende Kontextfaktoren⁵ enthält. Entsprechend beschränkt sich die Untersuchung nicht bloss auf die Gerichte und IV-Stellen als Recht sprechende und vollziehende Institutionen. Sie schenkt auch der anwaltschaftlichen Tätigkeit im IV-Bereich Aufmerksamkeit und beleuchtet die Rolle des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) in Bezug auf seine Mitwirkung in Gerichtsverfahren und seine Aktivitäten bei der Umsetzung von höchstrichterlichen Leitentscheiden.

Die Studie umfasst den Untersuchungszeitraum der 1990er Jahre bis in die Gegenwart und stützt sich auf

G1

verschiedene empirische Grundlagen. Anhand der rechtswissenschaftlichen Literatur, einschlägiger Leiturteile des EVG sowie Leitfadenterviews mit Experten und Praktikern wurde die Entwicklung der Rechtsprechung seit den 1990er Jahren nachgezeichnet. Die Gerichtspraxis des EVG und der kantonalen Gerichte wurde mittels einer quantitativen Inhaltsanalyse von 322 EVG-Urteilen und anhand bestehender Statistiken des BSV untersucht. Über Leitfadenterviews mit entsprechenden Akteuren in den drei Kantonen Luzern, St.Gallen und Waadt wurden jeweils die Mechanismen und Abläufe zwischen IV-Stelle und Kantonengericht sowie der Einfluss der EVG-Praxis und von Anwaltschaften darauf näher betrachtet. Weitere Expertengespräche mit Personen mit einem nationalen Überblick dienten zur Validierung der Befunde.

Entwicklung und Auswirkung der verfahrensbezogenen Rechtsprechung

Wie die Studie zeigt, hat das EVG in seiner Rechtsprechung den verfahrensrechtlichen Schutz der Versicherten sukzessive ausgebaut. Bevor die sozialversicherungsrechtlichen

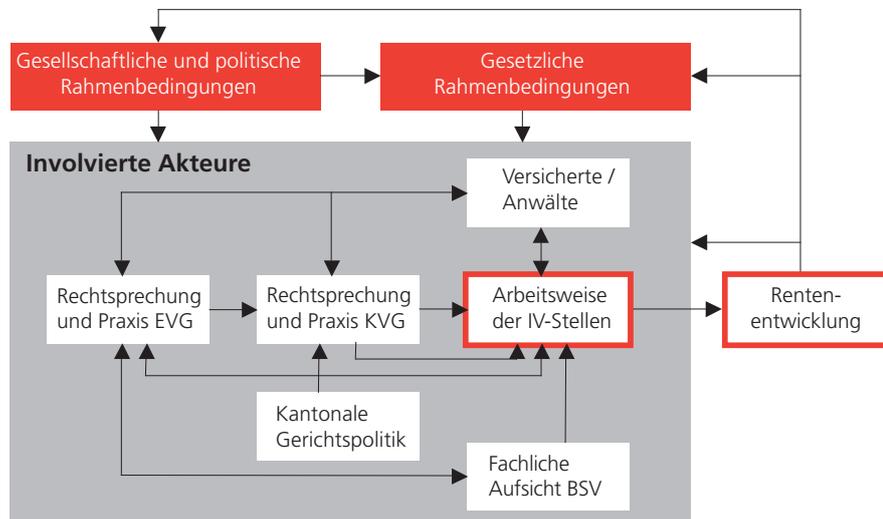
3 Diesbezüglich können aufgrund der Invaliditätsdefinition in Art. 4 Abs. 1 IVG drei Grunddimensionen unterschieden werden: Vorliegen eines Gesundheitsschadens (medizinische Dimension), Vorliegen von Erwerbsunfähigkeit (wirtschaftliche Dimension), Kausalzusammenhang zwischen Gesundheitsschaden und Erwerbsunfähigkeit.

4 Bolliger, Christian; Willisegger, Jonas und Rüefli, Christian (2007). Die Rechtsprechung und Gerichtspraxis in der Invalidenversicherung und ihre Wirkungen. Bern: BSV.

5 Die IV-Abklärungspraxis hat sich auch infolge gesetzlicher Änderungen mehrfach geändert, insbesondere durch das Inkrafttreten des Allgemeinen Teils des Sozialversicherungsrechts (ATSG) am 1.1.2003 (AS 2002 3371), durch den Aufbau der regionalen ärztlichen Dienste (RAD) im Zuge der 4. IV-Revision (in Kraft seit 1.1.2004; AS 2003 3837) sowie durch die vorgezogenen Massnahmen der 5. IV-Revision zur Straffung der Verfahren (in Kraft gesetzt am 1.7.2006; AS 2006 2003).

Wirkungsmodell mit Einflussfaktoren und Rahmenbedingungen der Arbeitsweise von IV-Stellen und der Rentenentwicklung

G2



EVG = Eidgenössisches Versicherungsgericht, KVG = Kantonale Versicherungsgerichte

Quelle: Eigene Darstellung

Verfahrensregeln im Jahr 2003 im ATSG zusammengeführt wurden, richtete das EVG seine Rechtsprechung zu verfahrensrechtlichen Fragen in der IV an den allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG) aus, was im Laufe der Zeit zu einer Stärkung der Stellung der IV-Versicherten im IV-Verfahren geführt hat. Die Untersuchungen zu den richterlich festgelegten Standards des Abklärungsverfahrens zeigen zudem, dass das EVG in den 1990er Jahren die Qualitätsansprüche an spezifische Beweisquellen angehoben hat. So wurden allgemeine Anforderungen an Beweismittel (z.B. Gutachten) festgelegt und das Gewicht einzelner Beweismittel (namentlich Aussagen des Versicherten und Berichte des Hausarztes) relativiert. Materielle Leiterteile zur IV präzisierten und erhöhten die verfahrensrechtlichen Anforderungen insbesondere an die medi-

zischen Abklärungen bei schwer objektivierbaren Gesundheitsschäden.

Die verfahrensrechtlichen Schutzbestimmungen der EVG-Rechtsprechung der 1990er Jahre wurden durch die Gesetzesänderungen von 2003 (ATSG) und 2006 (Verfahrenstraffung im Rahmen der 5.IV-Revision) kodifiziert und zugunsten der Versicherten weiter ausgebaut. Damit wurden die formalen Anforderungen an den Verfahrensablauf in den IV-Stellen weiter erhöht.

Die Möglichkeit, Fälle zu weiteren Abklärungen zurückzuweisen, erlaubt dem EVG und den kantonalen Gerichten die Durchsetzung der von ihnen geforderten Abklärungsstandards. Wie die hohen Rückweisungsquoten der kantonalen Gerichte zeigen, üben diese auf die IV-Stellen einen starken Druck zur Umsetzung der Verfahrensstandards aus. Allerdings unterscheidet sich die Rückweisungspraxis der Gerichte von Kanton zu Kanton, was mit Unterschieden der Entscheidungskultur, der Arbeitsbelastung und den Ressourcen der Gerichte erklärt werden kann.

Auch die Anwaltschaften der IV-Versicherten üben zugunsten der Behandlung der Gesuche ihrer Klienten zeitlichen Druck auf die IV-Stellen aus und pochen auf die Einhaltung verfahrensrechtlicher Standards. Die zunehmende Präsenz von Anwaltschaften insbesondere in den Gerichtsverfahren kann auf die strengere Rentenpraxis der IV-Stellen und die zunehmende Komplexität und Formalisierung der Verfahren zurückgeführt werden.

Die Entwicklung der Rechtsprechung zum IV-Verfahrensrecht bzw. zur Abklärungspraxis hatte für die IV-Stellen insgesamt einen höheren Aufwand zur Folge. Insbesondere werden gründliche medizinische Abklärungen getroffen, was die Anstellung von zusätzlichem medizinischem Fachpersonal bedingt, und zunehmend externe Gutachten eingeholt. Die Vervielfachung der Abklärungen soll zwar die Beweislage zur Abstützung der Entscheidungen der IV-Stellen verbessern, gleichzeitig nimmt aber die Komplexität der einzelnen Dossiers zu, was einerseits den Betreuungs- und Koordinationsaufwand seitens der IV-Stellen erhöht, andererseits eine höhere Wahrscheinlichkeit von Widersprüchen in den Dossiers mit sich bringt und dadurch die potenzielle Angriffsfläche in Einsprache- oder Gerichtsverfahren erhöht.

Entwicklung der materiellen Rechtsprechung

In materieller Hinsicht besteht der für die Rentenaufwandentwicklung der IV vermutlich bedeutsamste Auslegungsspielraum im IV-Gesetz bei der Beurteilung der Rentenansprüche von Versicherten mit schwer objektivierbaren Gesundheitsschäden⁶. Besteht bei diesen Fällen schon im Rahmen der medizinischen Abklärung, ob überhaupt ein Gesundheitsschaden vorliegt, ein grosser Spielraum (vgl. Jeger 2006), so ist es den Gerichten hier mehr als bei gut ob-

6 Zu diesen werden z.B. somatoforme Schmerzstörungen, weitere psychische Krankheiten, Erkrankungen an Knochen und Bewegungsorganen (z.B. Rückenschmerzen), das Schleudertrauma sowie psychogene Störungen nach Unfällen gezählt (vgl. Murer 2004).

jektivierbaren Gesundheitsschäden überlassen zu entscheiden, welche Willensanstrengung sie der versicherten Person für die Ausübung einer Erwerbstätigkeit zumuten. Von der Auslegung dieses Spielraums sind viele Versicherte betroffen, die überdies in vergleichsweise jungem Alter ihre Rentenansprüche stellen und somit – falls sie bis zum AHV-Alter invalid bleiben – während langer Zeit eine IV-Rente beziehen. Die entsprechende Gerichtspraxis wirkt sich somit einerseits auf eine grosse Zahl von Personen⁷, andererseits in Bezug auf einen langen Zeithorizont aus.

Der bestehende Auslegungsspielraum bei der Beurteilung des Rentenanspruchs bei schwer objektivierbaren Gesundheitsschäden wurde vom EVG seit dem Jahr 2000 eingeschränkt, mit Ausnahme der Beurteilung von Versicherten mit Schleudertrauma. Der Leitentscheid des Jahres 2004 (BGE 130 V 352) stellt hierbei den markantesten Meilenstein der materiellen EVG-Rechtsprechung im Bereich der Invalidenversicherung dar. Mit diesem Entscheid hat das EVG die Gewährung einer IV-Rente an Personen mit einer somatoformen Schmerzstörung an strenge zusätzliche Voraussetzungen geknüpft. Diese restriktivere Rechtsprechung wurde in der Folge auch auf die Fibromyalgie angewendet.

Auswirkungen auf die beteiligten Akteure

Ob sich die materielle EVG-Rechtsprechung auf die Rentenentwicklung auswirkt, hängt davon ab, inwieweit die kantonalen Gerichte, die IV-Stellen sowie die Versicherten und ihre Anwaltschaften sich davon beeinflussen lassen. Die Studie kommt diesbezüglich zu folgenden Befunden:

Die kantonalen Gerichte scheinen insgesamt den Wandel des EVG zu einer restriktiveren Rechtsprechung

bei schwer objektivierbaren Gesundheitsschäden ebenfalls vollzogen zu haben. Das heisst, sie geben den vom EVG erzeugten Druck weiter an die IV-Stellen. Allerdings lassen sich hinsichtlich der Strenge kantonalen Gerichte bedeutsame Unterschiede erkennen. Weil es aufgrund mangelnder Ressourcen weder den Versicherten noch den IV-Stellen möglich ist, jeden erstinstanzlichen Entscheid vor Bundesgericht anzufechten, und weil Mitte 2006 die Kognition des EVG eingeschränkt wurde, verfügen die Kantonsgerichte über einen gewissen Spielraum bei der Strenge ihrer Rechtsprechung.

Auch die IV-Stellen folgen dem Trend in Richtung einer restriktiveren Praxis bei der Beurteilung schwer objektivierbarer Gesundheitsschäden. Sie sprechen dem Leitentscheid 130 V 352 zu den somatoformen Schmerzstörungen grosse Bedeutung zu und versuchen, den vom EVG definierten Katalog strenger Beurteilungskriterien in ihre Rechtsanwendung zu integrieren. Die Tendenz einer zurückhaltenden Berentungspraxis ist zwar in allen Kantonen ersichtlich, doch bleiben trotz einer teilweisen Annäherung teils markante Unterschiede zwischen den IV-Stellen bestehen.

Hinsichtlich der weiteren Akteure kann davon ausgegangen werden, dass sich die zunehmende Präsenz von Privatanwälten und Rechtsvertretern von Behindertenorganisationen in den Rentenverfahren kaum auf die Entwicklung der Neurenten auswirkt. Auch die Hausärzte der IV-Versicherten scheinen keinen Einfluss auf den Ausgang von Rentenverfahren zu haben. Zudem kann festgestellt werden, dass die restriktivere materielle Rechtsprechung sich allenfalls indirekt auf die Motivation der Versicherten auswirkt, ein Rentengesuch einzureichen. Die festzustellende Stabilisierung der Anmeldungen bei den IV-Stellen ist jedoch vermutlich auf eine generell intensiviertere und differenzierte Dis-

kussion unter sämtlichen mit der IV befassten Akteuren zurückzuführen, von denen die Richterinnen und Richter nur eine Gruppe bilden. Der Grundsatz «Eingliederung vor Rente» ist in den letzten Jahren stärker ins Bewusstsein aller involvierten Akteure gerückt.

Rechtsprechung und Entwicklung der Neurenten

Die bereits beschriebenen Veränderungen des Abklärungsverfahrens wirken sich ambivalent auf die Rentenentwicklung aus. Einerseits erhöht sich mit der schrittweisen Vertiefung der Abklärungen und den steigenden Qualitätsansprüchen der Gerichte die Beweislast für einen positiven Rentenentscheid, was eine rentenbeschränkende Wirkung haben dürfte. Andererseits führen diese erhöhten Standards jedoch aufgrund mangelnder Ressourcen bei den IV-Stellen und langer Wartezeiten bei der Erstellung externer Gutachten dazu, dass Verfahren in die Länge gezogen werden. Damit erhöht sich das Risiko, dass ein Gesundheitsschaden sich bis zum Entscheid chronifiziert und damit eine Rente unausweichlich wird.

Der Wandel der Rechtsprechung seit 2000, die damit verbundene Gerichtspraxis und die beschriebenen Wirkungen auf die IV-Stellen korrespondieren insgesamt gut mit der eingangs beschriebenen Trendwende hin zu weniger Neurenten. Eine Wirkung der Rechtsprechung im Bereich der IV ist jedoch quantitativ weder direkt auf einzelne Leitentscheide zurückzuführen, noch lässt sie sich auf einzelne Kategorien von schwer objektivierbaren Gesundheitsschäden eingrenzen, sondern sie ist diffus. Wie das Wirkungsmo-

⁷ Anhand der IV-Statistik lassen sich die betreffenden Fälle nicht eindeutig isolieren. Die Diagnosekategorien, denen schwer objektivierbare Gesundheitsschäden zuzuordnen sind, machen jedoch einen hohen Anteil der rentenverursachenden Gesundheitsschäden aus.

dell in **G2** veranschaulicht, muss davon ausgegangen werden, dass das Gericht nicht isoliert agiert, sondern als eingebetteter Akteur, dessen Handeln und Wirkungen von anderen Akteuren und von äusseren Rahmenbedingungen beeinflusst wird. Richterinnen und Richter sind bezüglich des festgestellten Wandels somit vermutlich sowohl Beeinflusste als auch Impulsgeber gewesen.

Herausgeforderte IV-Behörden

Gemäss den Ergebnissen der Studie haben somit die Gerichte einen prägenden Einfluss auf die Gestaltung der IV-Abklärungsverfahren und auf die Definition der rentenbegrenzenden Invalidität. Der Gesetzgeber hat auf die Entwicklung der Rechtsprechung und Gerichtspraxis reagiert, in dem er im ATSG sowohl die richterrechtlich fixierten Verfahrensstandards als auch eine strengere Definition des Invaliditätsbegriffs festgelegt hat.

Die Vollzugsinstanzen (IV-Stellen, Bundesamt für Sozialversicherungen) sind in zweierlei Hinsicht gefordert, einerseits in Bezug auf den Vollzug der Gerichtsentscheide in der IV-Praxis, andererseits in Bezug auf die Wahrnehmung der Interessen der Invalidenversicherung als Partei vor Gericht.

Beim *Vollzug* ergibt sich für die *IV-Stellen* aus den erhöhten Ansprüchen der Gerichte insbesondere die Schwierigkeit, eine Verlängerung der Verfahren zu vermeiden, da diese mit einem erhöhten Chronifizierungsrisiko einhergeht. Hierzu sind bereits begonnene Bestrebungen

konsequent weiterzuführen: Zum einen ist die Eingliederungsorientierung der Abklärungsverfahren zu verstärken, zum anderen sind die Regionalen Ärztlichen Dienste so auszugestalten, dass ihre Abklärungen von allen Beteiligten und insbesondere auch von den Richtern und Versicherten als IV-unabhängig und objektiv wahrgenommen werden. Dies ist eine Bedingung dafür, dass Versicherte die Entscheide der IV-Stellen weniger anfechten und trägt zu einer Reduktion der Anzahl zeitraubender externer Gutachten in den IV-Verfahren bei. Der *Rechtsdienst der IV im BSV*, der wegweisende Urteile des EVG zu Publikationen und Weisungen an die Adresse der IV-Stellen verarbeitet, ist ebenfalls gefordert. Die durchgeführten Leitfadeninterviews lassen erkennen, dass das BSV mit einer breiteren Publikationspraxis und einem schnelleren Erlass von Weisungen zu einer einheitlicheren Rechtsanwendung durch die IV-Stellen beitragen könnte.

Zweitens stellt sich die Frage, ob die IV-Vollzugsbehörden ihre Parteirechte vor Gericht genügend in Anspruch nehmen. Die Studie gibt Anlass zur Vermutung, dass *IV-Stellen* teilweise aus Ressourcengründen auf Erfolg versprechende Beschwerden gegen Urteile von Kantonsgerichten verzichten. Sie empfiehlt, vertiefter abzuklären, ob die IV-Stellen ihr Beschwerderecht genügend beanspruchen. Das *BSV* ist neben dem EVG der einzige IV-Akteur mit nationalem Charakter und aufgrund seiner Oberaufsichtsfunktion auch für einen einheitlichen Vollzug verantwortlich. Vernehmlassungen im

Vorfeld von EVG-Entscheiden und eigene Beschwerden erlauben es dem Bundesamt zu reagieren, wenn ein Kantonsgericht von der gängigen Gerichtspraxis abweicht. Angesichts der festgestellten Unterschiede empfiehlt die Studie, die Präsenz des BSV in den bundesgerichtlichen IV-Verfahren zu verstärken.

Literatur

Bundesrat (2005). Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (Massnahmen zur Verfahrensstraffung) vom 4. Mai 2005. BBl 2005 3079-3092.

Jeger, Jörg (2006). «Somatoforme Schmerzstörung und Arbeitsunfähigkeit: Differenzen oder Konsens zwischen Medizin und Rechtsprechung?», in René Schaffhauser und Franz Schlauri (Hrsg.): *Medizin und Sozialversicherung im Gespräch*. St.Gallen: IRP-HSG; 155–210.

Murer, Erwin (2004). «Die verfehlte rechtliche Behandlung der «Versicherungsfälle unklarer Kausalität» und ihre Auswirkungen auf die Rentenexplosion in der IV», in Erwin Murer (Hrsg.). *Die 5. IVG-Revision: Kann sie die Rentenexplosion stoppen?* Bern: Stämpfli; 1–45.

Christian Bolliger, Dr. rer. soc., wissenschaftlicher Mitarbeiter, Büro Vatter, Politikforschung & -beratung, Bern.
E-Mail: bolliger@buerovatter.ch

Christian Rüefli, lic. rer. soc., Geschäftsführer, Büro Vatter, Politikforschung & -beratung, Bern.
E-Mail: ruefli@buerovatter.ch

Jonas Willisegger, lic. rer. soc., ehemals wissenschaftlicher Mitarbeiter Büro Vatter, jetzt Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung, Bern.
E-Mail: jonas.willisegger@bwl.admin.ch

Rentenreformen in den OECD-Ländern: Beispiele für die Schweiz?

Im Laufe der letzten zwei Jahrzehnte reformierten die meisten OECD-Länder ihre Rentensysteme, zum Teil von Grund auf. Diese Reformen entstanden in der Regel aus der Notwendigkeit, die Rentensysteme an die demografische Alterung anzupassen, boten aber oft auch die Gelegenheit, Strukturen zu modernisieren, die in den meisten Ländern aus der Nachkriegszeit stammen. Der Zweck unserer Studie bestand darin, die wichtigsten Tendenzen im Bereich der Rentenreformen in den OECD-Ländern herauszukristallisieren¹. Wir befassten uns im Besonderen mit den Zielen, den angewandten Instrumenten und den Erfolgsfaktoren der Reformen. In einem zweiten Schritt versuchten wir, uns vorzustellen, wie manche dieser Erfahrungen auf den institutionellen Kontext der Schweiz, vor allem in Zusammenhang mit der ersten Säule (AHV), übertragen werden könnten.



Giuliano Bonoli
IDHEAP, Universität Lausanne

Wichtigste Arbeitsgrundlagen für die Studie waren die Fachliteratur zum Thema Rentenreform sowie eine Vergleichsstudie zu den seit 1990 in den folgenden fünf europäischen Ländern vorgenommenen Rentenreformen: Deutschland, Frankreich, Italien, Niederlande und Schweden. Die Länderwahl ist darauf zurückzuführen, dass es diesen Staaten – häufig unter erheblichen politischen Schwierigkeiten – gelungen ist, ihre Rentensysteme, deren langfristige Finanzierung zum Teil äusserst problematisch war, zu reformieren. Anhand der Analyse des Reformverlaufs in den fünf Ländern konnte eine verhältnismässig umfassende Palette von

Massnahmen aufgezeigt werden, die zum finanziellen Bestand der Rentensysteme im Umlageverfahren beitragen können. Diese Massnahmen, die nachfolgend zusammenfassend erläutert werden, dienen als Anregung zur Erarbeitung von drei Reformmodellen für die AHV.

Die Studie bestätigt, dass die während der Nachkriegszeit aufgebauten Rentensysteme derzeit widersprüchlichen Entwicklungen ausgesetzt sind. Einerseits wird sich die demografische Alterung im Laufe der nächsten 20 bis 30 Jahre konsequent auf die Ausgaben auswirken. Andererseits entwickelten die Bürgerinnen und Bürger der OECD-

Länder eine sehr starke emotionale Bindung zu den heutigen Rentensystemen. Politisch ist es daher äusserst schwierig, eine Rentenreform erfolgreich umzusetzen. Tatsächlich war die rentenpolitische Landschaft in den OECD-Ländern während mehrerer Jahre von Blockaden und der Unfähigkeit der Regierungen, diese zu überwinden, geprägt. Einige aufsehenerregende Fehlschläge wie der berühmte Juppé-Plan in Frankreich (im Dezember 1995 angekündigt und nach dreiwöchigen Streiks zurückgezogen) verstärken den Eindruck der Unbeweglichkeit in diesem Bereich der Sozialpolitik noch.

Dennoch verfügen wir nach zwei Jahrzehnten mit vielen Initiativen im Rentenbereich über mehrere Beispiele von gelungenen Reformen. Eine Tendenz, die sich ziemlich klar abzeichnet, ist die Tatsache, dass Reformversuche, die auf einer rein rechnerischen Logik beruhen, sehr geringe Erfolgchancen haben. Tiefgreifende Reformen, die auf breit abgestützten Grundsätzen beruhen, sind dagegen erfolgversprechend. In der Regel gehen erfolgreiche Reformen von einem Konsens über einige Grundsätze aus. Diese Grundsätze werden dann in konkrete Massnahmen und Instrumente umgesetzt.

Grundsätze der Reformen

Finanzielle Tragfähigkeit der Rentensysteme im Hinblick auf die demografische Alterung wahren: Seit Be-

¹ Dieser Artikel beruht auf der Studie «Anpassung der Rentensysteme in der OECD: mögliche Reformmodelle für die Schweiz», die in Zusammenarbeit mit Fabio Bertozzi und Sabine Wichmann realisiert wurde. Die deutsche und die französische Fassung sowie die Fallstudien (nur in französischer Sprache) können gratis heruntergeladen werden unter: www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/

ginn der 1990er Jahre geht es bei fast allen Eingriffen in die Rentenpolitik darum, umlagefinanzierte Systeme gegen die Auswirkungen der demografischen Alterung zu wappnen. Häufig wird dabei auf Rentenkürzungen zurückgegriffen. Es kommen aber auch andere Instrumente wie z.B. die Erschliessung zusätzlicher Finanzierungsquellen zum Zug.

Generationengerechtigkeit fördern: Dieser Grundsatz geht davon aus, dass jede Generation (im Sinne von Kohorte, d.h. Personen, die innerhalb einer bestimmten Zeitperiode geboren sind) denselben Ertrag auf den während des Erwerbslebens bezahlten Beiträgen erhalten sollte. Rentensysteme mit einer umlagefinanzierten Komponente erreichen nur selten diese Form der Gerechtigkeit, da sie ja gerade in der Absicht eingeführt wurden, die Eintrittsgeneration zu begünstigen. Deshalb erachten wir diese Auffassung von Gleichheit zwischen den Generationen als wenig geeignete Grundlage für den Rentenreformprozess. Ein anderes Konzept der intergenerationalen Gerechtigkeit versteht den Begriff Generation als Synonym von «Altersklasse»: Die Generationengerechtigkeit ist vor dem Hintergrund der demografischen Alterung nur dann gewährleistet, wenn das Verhältnis zwischen RentnerInnen und Erwerbstätigen unverändert bleibt. Konkret heisst das, dass das Verhältnis zwischen dem nach Abzug von Steuern und Sozialabgaben durchschnittlich verfügbaren Erwerbseinkommen und dem durchschnittlichen Renteneinkommen stabil bleiben muss. Damit dieses Ziel erreicht werden kann, müsste der Rentenbetrag gesenkt und die Beitragssumme erhöht werden.

Berücksichtigung der Dauer und der Beschwerlichkeit des Erwerbslebens: Dieser Grundsatz beruht auf dem Begriff der intragenerationellen Gerechtigkeit und beinhaltet eine bevorzugte Behandlung von bestimmten Kategorien von Erwerbstätigen, die während ihres Erwerbs-

lebens besonders benachteiligt waren. Es handelt sich dabei vor allem um Personen, die während vieler Jahre physisch anstrengende oder beschwerliche Arbeiten verrichten mussten, aber auch um Menschen, die besonders früh ins Erwerbsleben eingestiegen sind. Dieser Grundsatz lässt sich auch dadurch rechtfertigen, dass es grosse Unterschiede bezüglich Lebenserwartung gibt. Diese variiert nämlich je nach ausgeübter beruflicher Tätigkeit.

Rentensysteme an die veränderten sozialen und arbeitsmarktlichen Bedingungen anpassen: Die demografische Alterung und Finanzierungsprobleme sind nicht die einzigen Gründe für Rentenreformen. Auch die während der letzten drei Jahrzehnte auf dem Arbeitsmarkt eingetretenen Veränderungen, die sich durch eine Entstrukturierung der Arbeit sowie eine Feminisierung der Arbeitskräfte bemerkbar machen, verlangen nach neuen Rentenschutzmassnahmen, die besser auf den neuen typischen Karriereverlauf des heutigen Arbeitsmarktes abgestimmt sind. Teilzeitarbeit und Unterbrüche in der Erwerbstätigkeit für die Kinderbetreuung oder Weiterbildung sollten in Bezug auf die Bildung des Rentenskapitals keine Nachteile mehr mit sich bringen. Die Schweiz hat mit der 10. AHV-Revision und der 1. BVG-Revision einen wichtigen Schritt in diese Richtung gemacht.

Getroffene Massnahmen

Die Palette der in den fünf untersuchten Ländern getroffenen Massnahmen ist sehr breit. Manche Massnahmen wurden jedoch in mehreren Ländern aufgegriffen und auch auf internationaler Ebene diskutiert. Diese Massnahmen werden nachfolgend kurz dargelegt.

Fiktive Kapitalbildung: Mehrere Länder übernahmen ab Mitte der 1990er Jahre Rentensysteme, die auf dem Prinzip der fiktiven Kapitalbildung im Stile von «notional defined

contribution» (NDC, nominell bestimmtes Beitragssystem) beruhen. Die NDC-Systeme sollen das Umlageverfahren (PAYG) mit der für kapitalfinanzierte Systeme typischen Berechnungsart kombinieren. So werden die im Pensionsalter ausgerichteten Renten errechnet, indem man ein fiktives Kapital – d.h. die Summe der während des Berufslebens eingezahlten Beiträge plus Zinsen – mit einem Umrechnungskoeffizienten multipliziert. Der Zinssatz variiert je nach wirtschaftlicher Entwicklung oder Verhältnis zwischen Erwerbstätigen und Pensionierten. Noch besser ist, wenn er beide Faktoren kombiniert berücksichtigt. Das Hauptziel dieses Modells besteht darin, eine enge Verbindung zwischen den einbezahlten Beiträgen und den an jede bezugsberechtigte Person ausgerichteten Altersrenten herzustellen, wobei ein umlagefinanziertes System beibehalten wird. Von den ausgewählten Ländern kennen Italien und Schweden Systeme mit fiktiver Kapitalbildung im Stile von NDC.

In Italien entspricht die Höhe der Rente der Summe der einbezahlten Beiträge plus Zinsen, multipliziert mit einem Umrechnungskoeffizienten. Dieser Koeffizient ist geschlechterunabhängig, variiert jedoch je nach Alter zum Zeitpunkt des Rentenantritts. Die Umrechnungskoeffizienten sollen alle zehn Jahre angepasst werden, damit die Entwicklung der Lebenserwartung berücksichtigt werden kann.

Das entsprechende schwedische System, das durch die Reform im Jahr 1998 eingeführt wurde, beruht auf ähnlichen Grundsätzen. Die von den Versicherten bezahlten Beiträge (16 Prozent des Lohns) werden auf einem fiktiven Konto verbucht und je nach Anstieg des durchschnittlichen Reallohns verzinst. Beim Rentenantritt (Mindestalter 61 Jahre) wird die Altersrente berechnet, indem man das angesparte fiktive Kapital durch einen Faktor teilt, der das Alter und die Lebenserwartung der

Generation, zu der die versicherte Person gehört, berücksichtigt. Im Gegensatz zu Italien werden hier die Umrechnungskoeffizienten automatisch angepasst.

Pensionierung à la carte: Der Begriff der «Pensionierung à la carte» bezieht sich auf mehrere flexible Formen des Rentenbezugs: einerseits auf die Möglichkeit, das Rentenalter zu wählen (mit je nach gewähltem Alter tieferer oder höherer Rente), und andererseits auf die Möglichkeit, eine Teil- oder Teilzeitrente zu beziehen. Diese beiden Möglichkeiten bestehen in den meisten der untersuchten Länder, mit Ausnahme der Niederlande (erste Säule).

In Deutschland, Frankreich, Italien und Schweden kann man sein Rentenalter ab einem bestimmten Mindestalter wählen. In allen diesen Ländern besteht ein Zusammenhang zwischen dem gewählten Rentenalter und der Höhe der Rente. Es gibt Kürzungen oder Umrechnungskoeffizienten, die je nach Alter variieren. Eine Weiterführung der Erwerbstätigkeit über ein bestimmtes Höchstalter hinaus berechtigt zu einer höheren Rente.

Teilrenten können in Deutschland, Frankreich und Schweden bezogen werden. In diesen Ländern kann man zwischen mehreren Rentensätzen (zum Beispiel 33 Prozent, 50 Prozent oder 66 Prozent) wählen, was Bezugsberechtigte dazu ermutigt, die Rente mit einer Teilzeitbeschäftigung zu kombinieren. Das Einkommen aus der Teilzeitbeschäftigung wird beim Übergang zu einer Vollrente berücksichtigt, was einen Anreiz für die Weiterführung der Teilzeitbeschäftigung darstellen kann.

Selbstregulierende Mechanismen: Diese Mechanismen sollen das finanzielle Gleichgewicht der Rentensysteme langfristig gewährleisten, indem sie eine mechanische und automatische Verbindung zwischen den Parametern, welche die Höhe der Renten bestimmen, und den re-

levanten wirtschaftlichen und/oder demografischen Entwicklungen herstellen. Typischerweise betreffen diese Mechanismen die Aufwertung der Renten oder des Referenzlohns zur Berechnung der Rente. In Deutschland hängt die Aufwertung der laufenden Renten und der Berechnungsparameter für neue Renten vom Verhältnis zwischen Beitragszahlenden und Pensionierten ab. In Schweden hängt die Aufwertung vom Verhältnis zwischen Reserven und Verpflichtungen des Rentensystems ab. In den Niederlanden findet eine Aufwertung der Renten grundsätzlich nur statt, wenn das Verhältnis zwischen der Zahl der Bezügerinnen und Bezüger von Sozialleistungen und der Zahl der Erwerbstätigen eine bestimmte Schwelle überschreitet.

Berücksichtigung der Beschwerlichkeit der Arbeit/der Erwerbsdauer: Manche Länder haben Massnahmen getroffen, durch die man die Beschwerlichkeit der Arbeit bei der Berechnung der Altersrenten berücksichtigen kann. Von den in den Fallstudien untersuchten Ländern verankerte jedoch nur Italien eine solche Massnahme im Gesetz. In Italien berechtigt ein Jahr in einem beschwerlichen Beruf zu Beitragsgutschriften von 14 Monaten. Die zusätzlichen Beiträge, die mit diesem System erlangt werden können, dürfen höchstens fünf Jahren entsprechen. Die Massnahme ist jedoch derzeit noch nicht vollständig umgesetzt, da die detaillierte Bestimmung der als beschwerlich eingestuften Berufe, die den Sozialpartnern überlassen wird, noch nicht vorgenommen wurde.

In einem zweiten Fall (Frankreich) diskutieren die Sozialpartner derzeit über die Möglichkeit einer vorzeitigen Pensionierung für Personen, die eine anstrengende und gesundheitschädigende Tätigkeit ausüben. Die Rentenreform von 2003 überträgt nämlich den Sozialpartnern die Aufgabe, über die Definition von Beschwerlichkeit und die Berücksichti-

gung dieses Aspekts im Rentensystem zu verhandeln. Die Ergebnisse dieser Verhandlungen sind derzeit nicht bekannt.

In bestimmten Fällen wird die Beschwerlichkeit des Erwerbslebens bereits berücksichtigt. Dabei zählen die Dauer des Erwerbslebens und das Alter beim Eintritt in die Erwerbstätigkeit. In Italien werden die vor dem 18. Altersjahr abgeschlossenen Beitragsperioden mit einem Faktor von 1,5 multipliziert. In Frankreich kann man ab dem 60. Altersjahr in Rente gehen, sofern genügend Beitragsquartale vorliegen. Nur Personen, die früh ins Berufsleben eingestiegen sind, können von dieser Vorzugsbehandlung profitieren. In Deutschland gilt die Anhebung des Rentenalters auf 67 Jahre nicht für die Personen, die mit 65 Jahren 45 Beitragsjahre aufweisen. Hier wird somit die Erwerbsdauer berücksichtigt.

Anreize zum Rentenaufschub: Mit Ausnahme der Niederlande, wo die Massnahmen zur Vermeidung von Frühpensionierungen auf die zweite Säule abzielen, sehen alle untersuchten Länder Massnahmen oder Mechanismen vor, welche die Erwerbstätigen dazu verleiten sollen, später in Rente zu gehen. Die konkret getroffenen Massnahmen variieren von einem Land zum anderen, aber das Prinzip ist immer dasselbe: Die Höhe der Rente sinkt bei einer Pensionierung vor dem gesetzlichen Rentenalter und steigt bei einer Pensionierung nach diesem Zeitpunkt. In den meisten Ländern wurden die Möglichkeiten der Frühpensionierung stark eingeschränkt. So führte zum Beispiel die Reform von 2003 in Frankreich ein Untermass-/Übermass-System ein, das Strafabzüge/Boni bei Pensionierung vor/nach gesetzlichem Rentenalter (60 Jahre) beinhaltet. In Italien führte die Reform von 2004 einen Anreiz, den so genannten *Superbonus*, ein. Mit diesem Bonus belohnt man Arbeitnehmende, die auf ihren Anspruch auf vorzeitige Pensionierung verzichten,

indem man ihnen die gesamten Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge auf ihrem Lohn auszahlt. Die dadurch entstehende Einkommenserhöhung entspricht 32,7 Prozent. Auch das schwedische System fördert eine spätere Pensionierung, da das NDC-System höhere Renten einbringt, wenn man länger auf dem Arbeitsmarkt bleibt.

Vorfinanzierungsmechanismen:

Mehrere der untersuchten Länder richteten Reservefonds ein, die in der aus finanzieller Sicht heikelsten Phase, d.h. in den Jahren, in denen die Baby-Boomer-Generation das Rentenalter erreicht, zur Finanzierung der Rentensysteme beitragen sollen. Es stimmt zwar, dass das Umlageverfahren in Zukunft problematisch sein wird, aber es trifft auch zu, dass aufgrund der Altersstruktur der westlichen Bevölkerung die Zahl der Pensionierungen ab 2030 bis 2035 sinken wird. Die aus finanzieller Sicht heikelste Phase ist somit der Zeitraum zwischen 2030 und 2040 bis 2045. Danach sollte sich die finanzielle Situation der umlagefinanzierten Systeme verbessern.

In Frankreich wurde der Rentenreservefonds (FRR) 1999 eingeführt. Dieser Fonds wird aus verschiedenen Quellen gespeist (Sozialabzüge auf den Erträgen aus Vermögen und Kapitalanlagen, Überschüsse der nationalen Altersversicherungskasse, Erlös aus Privatisierungen usw.). In den Niederlanden wurde der Reservefonds AOW 1997 eingerichtet. Er wird durch die jährlichen Steuerüberschüsse gespeist. Die beiden Fonds sollen ab 2020 zur Finanzierung des französischen bzw. niederländischen Rentensystems beitragen. In Schweden wurde ein Vorfinanzierungsmechanismus aus der Vergangenheit «geerbt». Im «alten» Rentensystem häuften sich nämlich seit den 1960er Jahren bedeutende Reserven an. Auch wenn der Hauptzweck dieser Fonds nicht die Einführung eines Vorfinanzierungsmechanismus war, so bleibt doch ein bedeutender Teil der Fonds verfügbar

Übersicht über die in den untersuchten Ländern getroffenen Massnahmen

T1

	Deutschland	Frankreich	Italien	Niederlande	Schweden
NDC-System	✗	✗	✓	✗	✓
Pensionierung à la carte	✓	✓	✓	✗	✓
Selbstregulierender Mechanismus	✓	✗	✓	✓	✓
Berücksichtigung Beschwerlichkeit der Arbeit	✗	✓*	✓*	✗	✗
Anreize zum späteren Rentenaufschub	✓	✓	✓	✗	✓
Vorfinanzierungssystem	✗	✓	✗	✓	✓**

* derzeit im Gespräch zwischen den Sozialpartnern, Ausgang ungewiss.
 ** aus der Vergangenheit «geerbtes» Vorfinanzierungssystem.
 Quelle: Eigene Darstellung

(obwohl ein Teil der Mittel eingesetzt wurde, um den Übergang vom alten zum neuen System zu finanzieren). Die künftige Verwendung der Mittel wird derzeit diskutiert.

Reformmodelle für die Schweiz

Aufgrund der vergleichenden Studie erarbeiteten wir drei Reformmodelle für die AHV. Diese Modelle sind als mögliche Beispiele für die Kombination von Massnahmen zu betrachten, die es gemäss unserer Analyse ermöglichen, sich den folgenden drei Zielen gleichzeitig anzunähern: Verbesserung der finanziellen Perspektiven der AHV, sozial verträgliche Konsequenzen und breit abgestützte politische Akzeptanz.

Modell 1: Automatische Anpassung mit «Guillotine-Klausel»: Dieses Modell geht von der Annahme aus, dass die politische Ausgewogenheit einer Reformvorlage erreicht werden kann, indem man Sparmassnahmen mit der Einbringung von zusätzlichen Ressourcen kombiniert. Das Modell 1 zeigt einen Lösungsansatz zur Erreichung dieses Ziels. Um der ungewissen demografischen

und wirtschaftlichen Entwicklung zu begegnen, koppelt das Modell die allfälligen Sparmassnahmen über einen selbstregulierenden Mechanismus an den Stand des AHV-Kapitalkontos. Die Indexierung der Renten hängt vom Stand des AHV-Kapitalkontos ab. Die Sparmassnahmen werden also nur eingeführt, wenn die finanzielle Situation der AHV es erfordert. Entwickelt sich die Wirtschaft in den nächsten Jahrzehnten günstiger als erwartet, werden die Sparmassnahmen vielleicht gar nicht oder nur teilweise umgesetzt.

Neben diesem Mechanismus (der übrigens bereits in der Neuversion der 11. Revision angestrebt wird) sieht das Modell 1 die Einführung einer «Guillotine-Klausel» vor, die allfällige Sparmassnahmen an die Einbringung von zusätzlichen Mitteln knüpft. Konkret sieht das Modell vor, dass der selbstregulierende Mechanismus und damit die Sparmassnahmen nur ausgelöst werden, wenn der AHV zu im Voraus bestimmten Zeitpunkten zusätzliche MWST-Punkte zugewiesen wurden.

Modell 2: Einbezug eines «beruflichen und familiären Beanspruchungskoeffizienten» in die AHV-Formel: Dieses Modell beruht auf

der Beobachtung, dass man sich gegenwärtig in der Schweiz darin einig zu sein scheint, dass das Rentenalter auf bestimmte Weise die Dauer und/oder die Beschwerlichkeit des Erwerbslebens widerspiegeln sollte. Die AHV-Rente wird zunächst nach der heute gültigen Formel berechnet. Das Ergebnis wird mit dem beruflichen und familiären Beanspruchungskoeffizienten (BFBK) multipliziert.

Der BFBK könnte wie folgt funktionieren:

- Verbucht werden die Erwerbsjahre (berufliche Beanspruchung) oder die Jahre, die vom Bonus für Erziehungs- oder Betreuungsaufgaben profitieren (familiäre Beanspruchung).
- Konkret können die Erwerbsjahre aufgrund eines Mindestjahreseinkommens definiert werden, das der minimalen AHV-Rente entsprechen könnte (1105 Fr./Monat im Jahr 2007). Die von Studierenden entrichteten Beiträge wären somit von der Berechnung ausgeschlossen.
- In die Berechnung werden die Erwerbsjahre ab dem 18. Lebensjahr einbezogen².
- Die so erhaltene Gesamtzahl der Jahre wird durch 45 geteilt.
- Es ist denkbar, die Wirkung des Koeffizienten durch eine Untergrenze, zum Beispiel bei 40/45, einzuschränken.

Der BFBK könnte also zwischen $40/45 = 0.889$ und $47/45 = 1.044$ schwanken. Die gemäss aktuellem Recht berechnete AHV-Rente würde mit diesem Faktor multipliziert und somit je nach Dauer des Erwerbslebens abgestuft.

Modell 3: Soziale Gewichtung und demografischer Koeffizient: Mehrere Länder (Italien, Frankreich) ziehen es in Betracht, die im Rahmen von beschwerlicher Arbeit eingezahlten Beiträge höher zu gewichten (über 1). Andere Länder führten demografische Koeffizienten ein, die eine allgemeine Kürzung der Renten zur Folge haben (Deutschland, Itali-

en, Schweden). Diese beiden Instrumente kann man kombinieren, um ein ausgewogenes Reformmodell zu erarbeiten. Konkret bessert die soziale Gewichtung zunächst die tiefsten Renten auf. In einem zweiten Schritt reduziert der demografische Koeffizient die Leistungen linear und je nach demografischer und wirtschaftlicher Entwicklung. Im Ganzen verschont die Reform somit die Schwächsten. Die soziale Gewichtung wäre in Form eines Faktors möglich, mit dem die zwischen dem 18. und 25. Lebensjahr erzielten AHV-Einkommen multipliziert werden. Bei dem in unserem Bericht vorgestellten Modell werden diese Einkommen mit dem Faktor 5 multipliziert. Durch diesen Faktor steigen Renten, die unter der Höchstrente liegen, wenn die versicherte Person zwischen ihrem 18. und ihrem 25. Lebensjahr erwerbstätig war.

Was den demografischen Koeffizienten betrifft, können grundsätzlich mehrere Indikatoren einbezogen werden (Lebenserwartung, Abhängigkeitsgrad usw.). Diese rein demografischen Indikatoren berücksichtigen jedoch die wirtschaftliche Entwicklung nicht. Wenn diese günstig ist, könnte sie einen Teil der Alterungskosten finanzieren. So könnten zum Beispiel eine grössere Produktivität und ein höherer Beschäftigungsgrad einen Teil der durch die demografische Entwicklung verursachten Kosten ausgleichen, ohne dass ein zusätzlicher Aufwand von Seiten der Erwerbstätigen erforderlich wäre. Deshalb zogen wir dem rein demografischen Indikator einen Indikator vor, der auch die wirtschaftliche Entwicklung soweit berücksichtigt, wie sie zur Finanzierung der AHV beiträgt. Der verwendete Indikator stellt also die Höhe der Ausgaben der AHV in Prozent der AHV-pflichtigen Lohnsumme dar. Je mehr sich dieser Indikator verschlechtert, desto mehr werden die Renten nach unten angepasst. Dank der sozialen Gewichtung würde diese Kürzung jedoch hauptsächlich die

Höchstrenten betreffen (gemäss heutigem Recht).

Fazit

In der Debatte über die Rentenreform wird manchmal behauptet, dass man vor dem Hintergrund der demografischen Alterung im Wesentlichen über drei Optionen verfügt: Vermehrung der Einnahmen, Kürzung der Leistungen oder eine Kombination aus beidem. In Wirklichkeit zeigt die Untersuchung der in mehreren OECD-Ländern eingeführten Massnahmen, dass es noch viel mehr Aspekte gibt. Die Auswirkungen der Massnahmen können zwar unter den drei oben genannten Optionen zusammengefasst werden, aber daneben sind noch die Umverteilungseffekte, die Nachvollziehbarkeit der Reform für die Öffentlichkeit und die Konsensfähigkeit der Reform zu berücksichtigen.

Ein wichtiger Aspekt, der aus unserer Studie hervorgeht, ist der Erfolg von Reformen, die auf transparenten und breit abgestützten Grundsätzen der Gerechtigkeit beruhen. Diese Grundsätze müssen dann in konkrete Massnahmen umgesetzt werden, was nicht unbedingt eine einfache Aufgabe ist. Die Reformmodelle für die Schweiz sind als Beispiele für die Umsetzung von gewissen Grundsätzen zu verstehen. Wir hoffen, dass sie die Debatte über die AHV-Reform bereichern.

Prof. Giuliano Bonoli, Hochschulinstitut für öffentliche Verwaltung (IDHEAP), Universität Lausanne.
E-Mail: giuliano.bonoli@idheap.unil.ch

² Gemäss geltendem Recht sind die Einkommen von Personen im Alter zwischen 18 und 20 Jahren AHV-pflichtig. Die entsprechenden Beiträge werden jedoch nur berücksichtigt, wenn die versicherte Person in den Folgejahren Beitragslücken aufweist.

Im Januar 2008 bezogen mehr als zwei Millionen Personen eine AHV-Rente

Zwischen Januar 2007 und Januar 2008 nahm die Zahl der AHV-RentenbezügerInnen mit 3,2 Prozent deutlich zu (+60 300). Mehr als die Hälfte des Zuwachses entfiel dabei auf RentenbezügerInnen im Ausland (+34 200). Trotz dieser beträchtlichen Zunahme der Anzahl RentenbezügerInnen verzeichnete die AHV in den vergangenen beiden Jahren (2006, 2007) positive Rechnungsabschlüsse, die im Wesentlichen auf die gute Entwicklung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen mit einem starken Wachstum der Beiträge zurückgeführt werden können. Das erneut starke Wachstum der Anzahl RentenbezügerInnen im letzten Jahr ist auf zwei wesentliche Faktoren zurückzuführen: Bei AHV-RentenbezügerInnen in der Schweiz spielt die demografische Entwicklung die entscheidende Rolle, bei AHV-RentenbezügerInnen im Ausland kommen zusätzliche Faktoren wie die Folgen der vergangenen Migrationsbewegungen sowie die Bedingungen für den Rentenbezug im Ausland hinzu.



Michel Kolly
Bundesamt für Sozialversicherungen

RentenbezügerInnen und Rentensumme nach Rentenarten

Im Januar 2008 bezogen mehr als zwei Millionen Personen eine AHV-Rente. 1,815 Mio.

1 Zusatzrenten der AHV können (Ehegattenrenten) werden nur noch für eine Uebergangsgeneration gewährt. Grundsätzlich kann diese Zusatzrente der AHV nur noch für Frauen beansprucht werden, die vor dem 1. Januar 1942 geboren sind und selbst keinen Anspruch auf eine Altersrente haben.

2 Männer 65 Jahre und älter, Frauen 64 Jahre und älter

Personen (89,1 Prozent) bezogen eine Altersrente und 152 000 Personen (7,5 Prozent) eine Hinterlassenenrente (Witwen-, Witwerrente, Waisenrente). Die restlichen AHV-Renten entfielen auf Zusatzrenten (Ehegatten- und Kinderrenten)¹. Tabelle **T1** präsentiert die Struktur der RentenbezügerInnen und Rentenarten im Januar 2008 und deren Veränderung im Vergleich zur Vorjahresperiode.

AltersrentnerInnen nach Alter und Geschlecht

Im Januar 2008 waren sechs von zehn BezügerInnen von Alters-, Witwen oder Witwerrenten (im Ausland und in der Schweiz) Frauen (siehe Tabelle **T1**).

Berücksichtigt man nur Rentenleistungen an Personen in der Schweiz im AHV-Alter² beträgt der Frauenanteil unverändert immer noch 60,1 Prozent.

Dieser Anteil widerspiegelt in erster Linie die unterschiedliche Altersstruktur der Wohnbevölkerung nach Geschlecht, insbesondere wegen der höheren Lebenserwartung der Frauen.

Betrachtet man die Entwicklung der ständigen Wohnbevölkerung in den letzten zehn Jahren, präsentiert sich das bekannte Bild einer älter werdenden Bevölkerung. Die Anzahl Personen ab 65 Jahren nahm von 1997 bis 2007 mit 17 Prozent deutlich stärker zu als die ständige Wohnbevölkerung insgesamt, die «nur» um 7 Prozent wuchs. Bemerkenswert ist das erheblich stärkere relative Wachstum der Anzahl älterer Männer ab 65 Jahren (+22 Prozent) im Vergleich zu den Frauen (+13 Prozent) (siehe Grafik **G1**).

AHV-Renten in der Schweiz und im Ausland

Obwohl fast ein Drittel (32 Prozent) oder 650 700 aller AHV-Renten (inklusive Zusatzrenten) im Ausland bezogen wurden, betrug im Januar 2008 der Anteil der im Ausland entrichteten Rentensumme nur 12,8 Prozent der gesamten AHV-Rentensumme (Grafik **G2**). Der Grund hierfür liegt in der Tatsache, dass zwar viele Personen wegen ihres Aufenthaltes oder ihrer Erwerbstä-

AHV-RentenbezügerInnen und Rentensummen nach Rentenarten in der Schweiz und im Ausland Januar 2007–2008

T1

	RentenbezügerInnen im Januar			Rentensummen in 1000 CHF im Januar		
	2007	2008	Veränderung in Prozent	2007	2008	Veränderung in Prozent
Altersrenten						
– Männer	741 800	773 700	4,3 %	1 000 700	1 033 900	3,3 %
– Frauen	1 014 000	1 040 900	2,7 %	1 489 200	1 518 100	1,9 %
Total	1 755 800	1 814 600	3,3 %	2 489 900	2 552 000	2,5 %
Zusatzrenten						
– Ehegattenrenten	54 400	54 600	0,2 %	11 600	11 400	1,0 %
– Kinderrenten	15 300	16 500	7,6 %	8 500	9 300	8,3 %
Total	69 800	71 000	1,8 %	20 100	20 700	2,9 %
Hinterlassenenrente						
– Witwenrenten	105 000	108 700	3,6 %	113 000	113 900	0,9 %
– Witwerrenten	2 600	2 500	–2,9 %	2 800	2 800	–2,8 %
– Waisenrenten	41 000	40 600	–0,9 %	24 800	24 400	–1,5 %
Total	148 500	151 800	2,2 %	140 600	141 100	0,4 %
Total AHV-Renten	1 974 100	2 037 400	3,2 %	2 650 600	2 713 800	2,4 %

tigkeit in der Schweiz rentenberechtigt sind, aber diese Personen selten die für eine Vollrente erforderliche Beitragsdauer aufweisen oder aber

deren massgebendes Einkommen für die Rentenberechnung nicht zu einer Maximalrente führt.

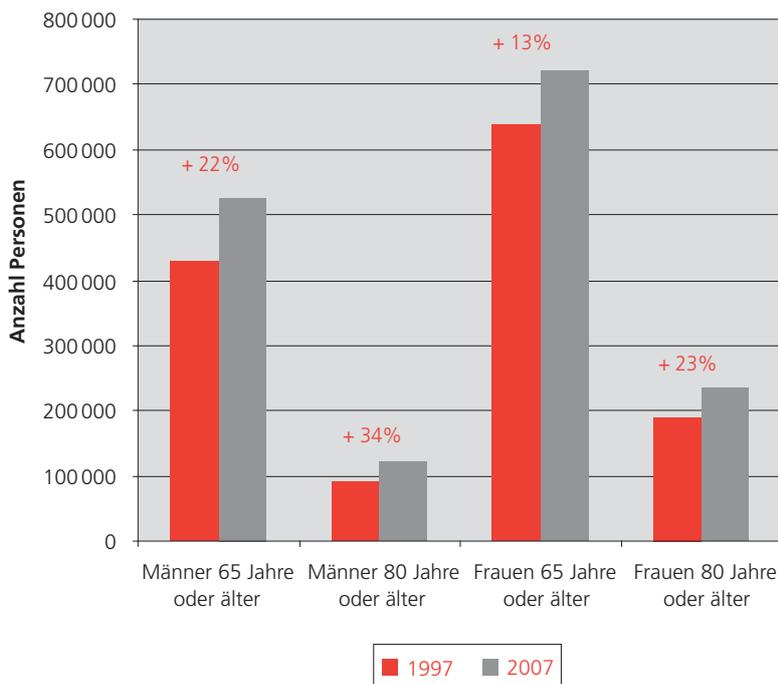
Beispielsweise erhalten nur 1 Prozent der ausländischen AltersrentenbezügerInnen im Ausland eine Vollrente (Grafik G3)³. Daher sind auch die durchschnittlichen Altersrenten in der Schweiz bedeutend höher als im Ausland. Im Januar 2008 war eine durchschnittliche Altersrente in der Schweiz (1753 Franken) mehr als drei Mal so hoch wie eine durchschnittliche Altersrente im Ausland (569 Franken).

Bei den Durchschnittsrenten gilt es zu berücksichtigen, dass EhepartnerInnen, die beide eine Altersrente beziehen, wegen der Rentenplafonierung⁴ eine deutlich tiefere Durchschnittsrente beziehen als Personen, die allein eine AHV-Rente beziehen.

Die Durchschnittsrente von Ehepaaren in der Schweiz, bei denen beide eine Altersrente beziehen, betrug demzufolge im Januar 2008 1602 Franken für Männer und

Entwicklung der ständigen Wohnbevölkerung in der Schweiz, 1997 bis 2007

G1



Quelle: BFS, ESPOP, ständige Wohnbevölkerung der Schweiz, 31. Dezember (2007)

³ Eine Vollrente führt nicht in jedem Fall zu einer Maximalrente, da für die Rentenhöhe zusätzlich das massgebende Einkommen für die Rentenberechnung eine entscheidende Rolle spielt.

⁴ Die Plafonierung wird auf 150 % der gewichteten Rentenskala vorgenommen. Maximaler monatlicher Betrag für zwei Vollrenten ist auf 3315 Franken begrenzt.

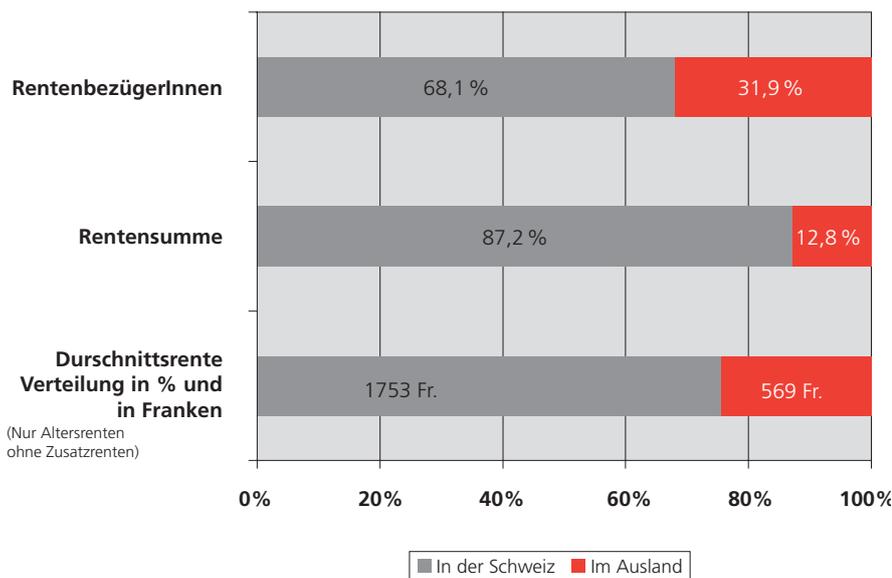
1579 Franken für Frauen. Bei Personen ohne rentenbeziehenden Ehepartner lag der Durchschnitt mit 1920 Franken bei den Männern und 1911 Franken bei den Frauen deutlich höher.

Während durchschnittliche Altersrenten in der Schweiz sich dank den Rentenanpassungen regelmässig erhöhten, veränderten sich die durchschnittlichen bezahlten Altersrenten im Ausland trotz den laufenden Anpassungen in den letzten Jahren

kaum. Der Grund hierfür liegt in der im Vergleich zur Vergangenheit (90er Jahre) deutlich tieferen Anzahl von Pauschalabfindungen an Personen im Ausland und in den immer zahlreicher werdenden Auszahlungen von oftmals sehr kleinen Renten an diese Personen. AltersrentenbezügerInnen im Ausland beziehen aber in den meisten Fällen auch Renten aus ihrem nationalen System der Altersvorsorge mit entsprechenden (Renten-)Leistungen. Ein Vergleich von Durchschnittsrenten sagt daher nichts über die wirtschaftliche Situation dieser Personen aus.

AHV-RentenbezügerInnen nach Wohnort, Januar 2008

G2



Quelle: BSV, Auswertung Rentenregister

Entwicklung und Dynamik der AHV-RentenbezügerInnen und der AHV-Rentensummen

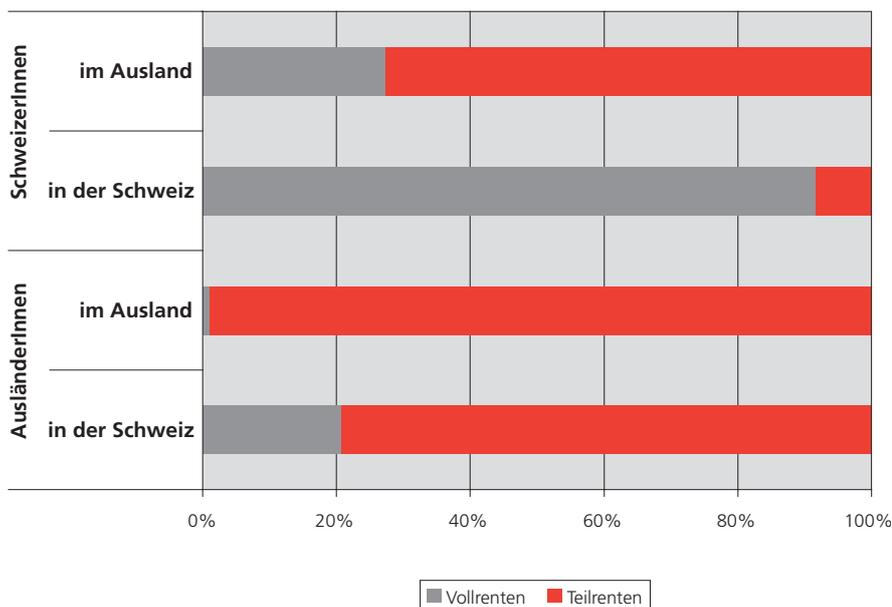
Im Vergleich zum Vorjahresmonat nahm die Anzahl AHV-RentenbezügerInnen im Januar 2008 um insgesamt 3,2 Prozent (+60 300) zu. Da im Jahr 2008 keine Rentenanpassungen vorgenommen wurden, erhöhte sich die AHV-Rentensumme im Januar 2008 nur um 2,4 Prozent.

Mehr als die Hälfte des AHV-Rentnerzuwachses (+34 200) entfiel dabei auf die RentenbezügerInnen im Ausland, aber nur 22,0 Prozent der zusätzlichen monatlichen Rentensumme wurde im Ausland ausbezahlt. Der starke Zuwachs der Anzahl RentenbezügerInnen im Ausland dürfte auch in den nächsten Jahren noch anhalten, da neben erwähnten Gründen auch MigrantInnen, welche in den 70er oder 80er Jahren in der Schweiz arbeiteten, in ihrem Heimatland nun ins Rentenalter kommen und somit ihren Anspruch auf eine AHV-Rente aus der Schweiz geltend machen können.

Eine Gegenüberstellung der RentenbezügerInnen des laufenden Jahres mit denjenigen des Vorjahres gibt zusätzlich Auskunft über die Anzahl der neuen, der erloschenen oder umgewandelten Alters- und Hinterlassenenrenten (Witwer-, Witwenrenten). Mit Ausnahme des Jahres 2005, als

BezügerInnen von Altersrenten nach Nationalität und Wohnort, Januar 2008

G3



Quelle: BSV, Auswertung Rentenregister

wegen der Rentenaltererhöhung der Frauen von 63 auf 64 Jahre für einen ganzen Jahrgang weniger Altersrenten ausbezahlt werden mussten, waren die Neuzugänge an Altersrenten in den letzten Jahren insgesamt jeweils fast doppelt so hoch wie die erloschenen Rentenansprüche.

Im letzten Jahr (2007) entstanden 124 900 neue Altersrenten (71 Prozent des Rentnerbestandes zum Jahresbeginn). 15 300 dieser NeurentnerInnen waren vorher bereits IV-RentnerInnen und 4 600 Personen bezogen bereits eine Witwen- oder Witwerrente. Auch hier ergibt sich nach Wohnort (Schweiz oder Ausland) ein unterschiedliches Bild. Während im Ausland auf drei neue Altersrenten (43 000) nur ein erloschener Rentenanspruch (15 000) kam, kamen in der Schweiz auf drei neue Altersrenten (81 900) etwas mehr als zwei aufgelöste Renten (51 000). Grafik G4 präsentiert die im Laufe des letzten Jahres (2007) neu entstandenen Alters- und Witwen- bzw. Witwerrenten. Nebst dem hohen Anteil an AHV-RentenbezügerInnen im Ausland ist bemerkenswert, dass in der Schweiz weniger Witwen- bzw. Witwerrenten ausbezahlt werden als im Ausland⁵.

Die Durchschnittsrente von neu entstandenen Altersrenten sind kleiner als die Durchschnittsrenten der aufgelösten Altersrenten. Der Grund hierfür liegt in der unterschiedlichen sozio-demografischen Zusammensetzung der ein- bzw. austretenden RentnerInnen. Beispielsweise ist bei aufgelösten Renten der Anteil verwitweter Frauen relativ gross. Verwitwete Personen erhalten zu ihrer Altersrente einen Verwitwetenzuschlag, der jedoch nur bis zum Maximalbetrag der Altersrente gewährt wird. Sofern also eine verwitwete Person nicht bereits eine Maximalrente bezieht, hat dieser Zuschlag eine höhere Durchschnittsrente zur Folge. Tiefere Durchschnittsrenten von NeurentnerInnen sind daher kein Indiz für tiefere Rentenleistungen an neu Eintretende. Für Renten-

Dynamik und Entwicklung der Alters- und Hinterlassenenrenten (Witwen-, Witwerrenten)

G4

Altersrenten	Schweiz		Ausland
Bestand im Januar 2007	1 253 100		502 700
Neue Renten	81 900	2400 →	43 000
Durchschnittsrente in Fr.	1 709		451
– Aus der IV	11 700		3 600
– Aus Witwen-/Witwerrenten	4 000	←	600
Erloschene Renten	51 100	1000	15 000
Durchschnittsrente in Fr.	1 814		680
Bestand im Januar 2008	1 282 500		532 100
Witwen-/Witwerrenten	Schweiz		Ausland
Bestand im Januar 2007	54 000	200 →	53 600
Neue Renten	4 700	←	5 100
Erloschene Renten	4 900	100	1 200
– Umwandlung in Altersrenten	4 000		600
Bestand im Januar 2008	53 500		57 700

Quelle: BSV, Auswertung Rentenregister

bezügerInnen im Ausland kommt hinzu, dass die Generation der austretenden AltersrentnerInnen in der Vergangenheit häufig Pauschalabfindungen anstatt kleine Rentenleistungen wie heute erhielten.

Vom Rentenvorbezug machen vor allem die Frauen Gebrauch

Den Rentenvorbezug kennt die AHV seit 1997 und seit 2005 können sowohl Männer als auch Frauen ihre Altersrente um zwei Jahre vorbezahlen. Pro Vorbezugsjahr wird die Rente lebenslänglich um 6,8 Prozent gekürzt (3,4 Prozent für Frauen der Jahrgänge bis 1947).

Von diesen Vorbezugsmöglichkeiten machen vor allem die Frauen Gebrauch. Während von den rentenbeziehenden Frauen eines Jahrgangs in der Schweiz ein Drittel (27 Prozent) ihre Altersrente um ein oder zwei Jahre vorbezogen, waren es bei den Männern nur knapp acht Prozent.

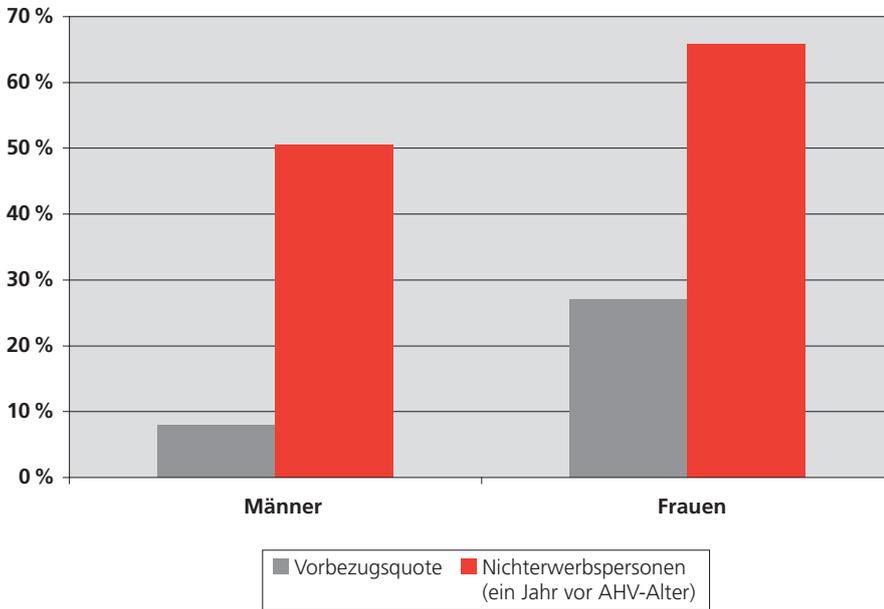
Die entsprechenden Erwerbsquoten von Personen genau ein Jahr vor dem Erreichen des AHV-Rentenalters (Männer 64 Jahre, Frauen 63 Jahre) zeigen hingegen ein anderes Bild: Die Hälfte der Männer (50 Prozent) und gut zwei Drittel der Frauen (66 Prozent) sind gemäss einer Auswertung aus der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE, Durchschnitt der Jahre 2005–2007) ein Jahr vor dem Erreichen des AHV-Alters nicht mehr erwerbstätig (Grafik G5)⁶.

5 Witwen- oder Witwerrenten können ebenfalls nach dem Erreichen des AHV-Rentenalters entstehen oder weiter ausgerichtet werden. Erfüllt nämlich eine Person gleichzeitig die Voraussetzung für eine Witwen- oder Witwerrente und eine Altersrente, wird die höhere Rente ausbezahlt. Ein Anspruch auf eine Witwen- oder Witwerrente im Ausland kann auch bei nicht versicherten Personen im Rentenalter entstehen, wenn der Ehemann verstorben ist. Letzteres erklärt zum grössten Teil den markanten Zuwachs an Witwen- oder Witwerrenten im Ausland. Dieser Zuwachs verläuft daher parallel zum starken Zuwachs an Altersrenten im Ausland.

6 Der Entscheid zum Rückzug vom Arbeitsmarkt kann freiwillig oder auch unfreiwillig erfolgen. Erwerbslose Personen, d.h. Personen, welche noch eine Arbeit suchen und verfügbar sind, zählen aber zu den Erwerbspersonen. IV-Bezüger zählen dabei nur zu den Nichterwerbspersonen, sofern sie keine Arbeit suchten und nicht für einen Arbeit verfügbar waren.

Vorbezug von Altersrenten (2008) in der Schweiz und Erwerbsbeteiligung (2005–2007) in Prozent

G5



Quelle: BSV, Auswertung Rentenregister und BFS, Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE) 2005–2007 (Durchschnitt)

Der Rentenvorbezug und der Rückzug vom Arbeitsmarkt scheinen daher zwei getrennt zu betrachtende Phänomene zu sein. Der

Rückzug vom Arbeitsmarkt, aber auch die Nichtbeteiligung (im Anteil Nichterwerbstätige sind auch Personen, die beispielsweise seit langer

Zeit nicht erwerbstätig sind, enthalten) hängen nur sehr marginal von der Möglichkeit eines Rentenvorbezugs aus der ersten Säule ab. Vielmehr spielen nebst der Nachfragesituation auf dem Arbeitsmarkt andere Faktoren wie die Haushaltszusammensetzung im Allgemeinen, das Gesamteinkommen des Haushaltes mit Einkommen aus der 2. Säule und 3. Säule sowie weitere Einkommensquellen eine entscheidende Rolle beim Entscheid, auf dem Arbeitsmarkt zu bleiben oder nicht.

Weitere Ergebnisse können in der soeben vom BSV veröffentlichten AHV-Statistik näher angeschaut werden. Die neuste AHV-Statistik mit separatem Tabellenanhang ist im Internet zugänglich unter: www.ahv.bsv.admin.ch

Michel Kolly, lic. rer. pol., wissenschaftlicher Berater, Abteilung Mathematik, Analysen und Statistik, Bereich Statistik, Bundesamt für Sozialversicherungen.
E-Mail: michel.kolly@bsv.admin.ch

Erwerbsersatz bei Mutterschaft – eine erste Bilanz

Am 1. Juli 2005 wurde die Mutterschaftsentschädigung in die Erwerbsersatzordnung (EO) aufgenommen. Jetzt ist eine erste statistische Analyse der Bezügerinnen und der Kosten dieser Entschädigung möglich. Seit 2006 beziehen jährlich ca. 55 000 Frauen eine Mutterschaftsentschädigung (was 70 Prozent der Wöchnerinnen entspricht) für einen Gesamtbetrag von gut 500 Millionen Franken. Der Lohnersatz beträgt durchschnittlich 107 Franken pro Tag.



Gabriel Sottas

Bundesamt für Sozialversicherungen



Philippe Millioud

Zentrale Ausgleichsstelle, Genf

Anfang an Beiträge an die EO zahlen, ohne den gleichen Nutzen daraus zu ziehen wie die Männer, war eine solche Erweiterung der Erwerbsersatzordnung nur logisch. Anspruchsberechtigt sind erwerbstätige Mütter¹, die während der letzten neun Monate vor der Niederkunft in der AHV obligatorisch versichert waren und in dieser Zeit mindestens fünf Monate lang eine Erwerbstätigkeit ausübten. Der Lohnersatzanspruch ist auf 98 Tage beschränkt und endet automatisch bei Wiederaufnahme der Arbeit, unabhängig vom Beschäftigungsgrad, auch vor Ablauf der 14 Wochen. Die Entschädigung beträgt 80 Prozent des ausfallenden Verdienstes, aber höchstens 172 Franken pro Tag.

¹ d.h. Frauen, die als Arbeitnehmerinnen gelten oder im Betrieb ihres Ehemannes gegen einen Barlohn mitarbeiten oder selbständig-erwerbend sind. Auch Frauen, die zum Zeitpunkt der Niederkunft arbeitslos sind oder gesundheitsbedingt nicht arbeiten können, sind anspruchsberechtigt, sofern sie einige Zusatzbedingungen erfüllen, wie z.B. Beziehen eines Erwerbsersatzes.

Der am 1. Juli 2005 in Kraft getretene Erwerbsersatz bei Mutterschaft (Mutterschaftsentschädigung) gewährt Müttern nach der Geburt ein Ersatzeinkommen. Er setzt das in der Bundesverfassung seit Jahrzehnten zuerkannte Recht auf Schutz nach der Niederkunft um und wurde bei der letzten Revision des Bundesgesetzes über die Erwerbsausfallentschädigungen für Dienstleistende in Armee, Zivil- und Schutzdienst (EOG), die auf die parlamentarische Initiative Triponez vom 20. Juni 2001 zurückgeht, eingeführt. Am 3. Oktober 2003 wurde diese Revision vom Parlament angenommen, am 26. September 2004 stimmte ihr nach einem Referendum auch das Volk zu. Da die Frauen von

Die Mutterschaftsentschädigung wird erst ausgerichtet, wenn die Anspruchsberechtigte bei der Ausgleichskasse ein entsprechendes Antragsformular eingereicht hat. Der Anspruch verjährt nach fünf Jahren, das bedeutet, dass die Entschädigung noch lange nach Eintritt des Ereignisses bezogen werden kann. Je nach Datum der Geburt können die 14 Wochen Mutterschaftsurlaub, in denen die Entschädigung gewährt wird, auf zwei Ziviljahre verteilt sein. In einem solchen Fall erhält die Mutter auch im Ziviljahr nach der Niederkunft einen Lohnersatz, da dieser grundsätzlich monatlich ausgerichtet wird.

Die in diesem Artikel aufgeführten statistischen Ergebnisse basieren auf den Angaben sämtlicher Anmeldeformulare, die von den verschiedenen Ausgleichskassen in regelmässigen Abständen an die Zentrale Ausgleichsstelle weitergeleitet werden. Die Angaben für sämtliche EO-Entschädigungen, d.h. die Entschädigungen für Dienstleistende und die Mutterschaftsentschädigung zusammengekommen, entsprechen im März des Folgejahres in der Regel 98% der in der jeweiligen Betriebsrechnung ausgewiesenen Kosten.

Der vorliegende Artikel liefert eine erste statistische Analyse der Kosten und Bezügerinnen der Mutterschaftsentschädigung für die Jahre 2005 bis 2007.

Mutterschaftsentschädigung und Erwerbersatz im Allgemeinen

Seit 2006 werden jährlich über 1,2 Milliarden Franken EO-Entschädigungen entrichtet. Rund 42 Prozent, d.h. 503 Millionen im Jahr 2006 und 532 Millionen im Jahr 2007, entfallen auf Mutterschaftsentschädigungen (s. Tabelle T1)². Diese Beträge liegen 4 bis 10 Prozent über den bei der Ausarbeitung des Gesetzes geschätzten 483 Millionen³. Jährlich beziehen 55 000 Frauen eine Mutterschaftsentschädigung.

Die Bezugstage pro Bezügerin sind von durchschnittlich 86 Tagen im Jahr 2006 auf 90 Tage im Jahr 2007 gestiegen. Daraus lässt sich angesichts des Ablaufs des Entschädigungsprozesses ziemlich eindeutig schliessen, dass der bezahlte Mutterschaftsurlaub von 98 Tagen von allen Bezügerinnen voll ausgenutzt wird. Durchschnittlich werden 107 Franken pro Tag entrichtet, was deutlich unter dem Höchstbetrag von 172 Franken liegt.

Die Ergebnisse für 2005 sind nicht direkt vergleichbar, da das neue Gesetz erst am 1. Juli in Kraft getreten ist und nach den Übergangsbestimmungen auch Frauen Anspruch auf eine Mutterschaftsentschädigung hat-

2 Da die Mutterschaftsentschädigung in der Betriebsrechnung der EO nicht getrennt aufgeführt wird, können die effektiven Kosten dieses Lohnersatzes nur anhand der statistischen Angaben ermittelt werden. Sie decken rund 98 Prozent der in der Betriebsrechnung ausgewiesenen Kosten (s. Tabelle T1 und Kästen).

3 S. Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates vom 3. Oktober 2002 zur parlamentarischen Initiative «Revision Erwerbersatzgesetz. Ausweitung der Erwerbersatzansprüche auf erwerbstätige Mütter (Triponez Pierre)» (BB 2002 7522).

EO- und Mutterschaftsentschädigungen 2005–2007

T1

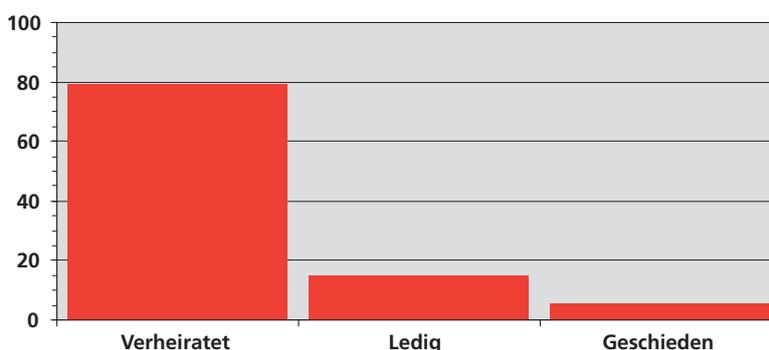
	2005	2006	2007
EO-Entschädigungen¹ gesamt (in Mio. Fr.)			
Betriebsrechnung ²	793,8	1250,7	1266,5
Statistische Angaben	784,9	1211,3	1252,2
Mutterschaftsentschädigung			
Eingezahlte Beiträge (in Mio. Fr.)	163,5	503,4	531,9
Gesamtanteil an den EO-Entschädigungen	20,8 %	41,6 %	42,5 %
Anzahl der Bezügerinnen	22 134	54 488	55 078
Durchschnittlicher Betrag pro Bezügerin (Fr.)	7387	9238	9657
Anzahl Bezugstage (in Tausend)	1551	4698	4953
Durchschnittliche Anzahl Bezugstage	70	86	90
Durchschnittlicher Betrag pro Tag (Fr.)	105	107	107

¹ Entschädigung für Dienstleistende und Mutterschaftsentschädigung

² Eine vollständige Präsentation der Betriebsrechnung der EO für die untersuchten Jahre ist in der CHSS 2/2006, CHSS 2/2007 und CHSS 2/2008 veröffentlicht.

Verteilung der Bezügerinnen, die 2006 ein Kind zur Welt gebracht haben, nach Zivilstand

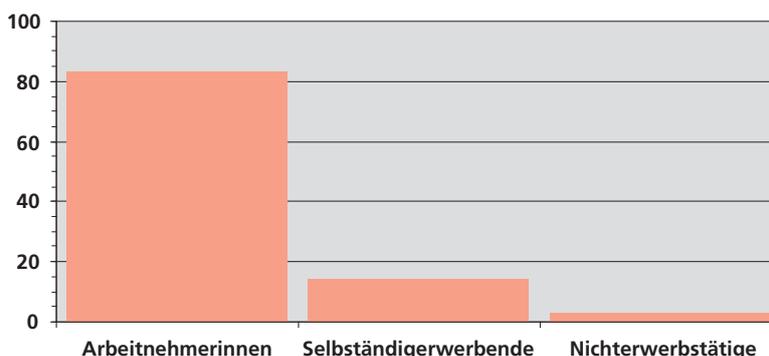
G1



Quelle: Eigene Darstellung

Verteilung der Bezügerinnen, die 2006 ein Kind zur Welt gebracht haben, nach Erwerbsart

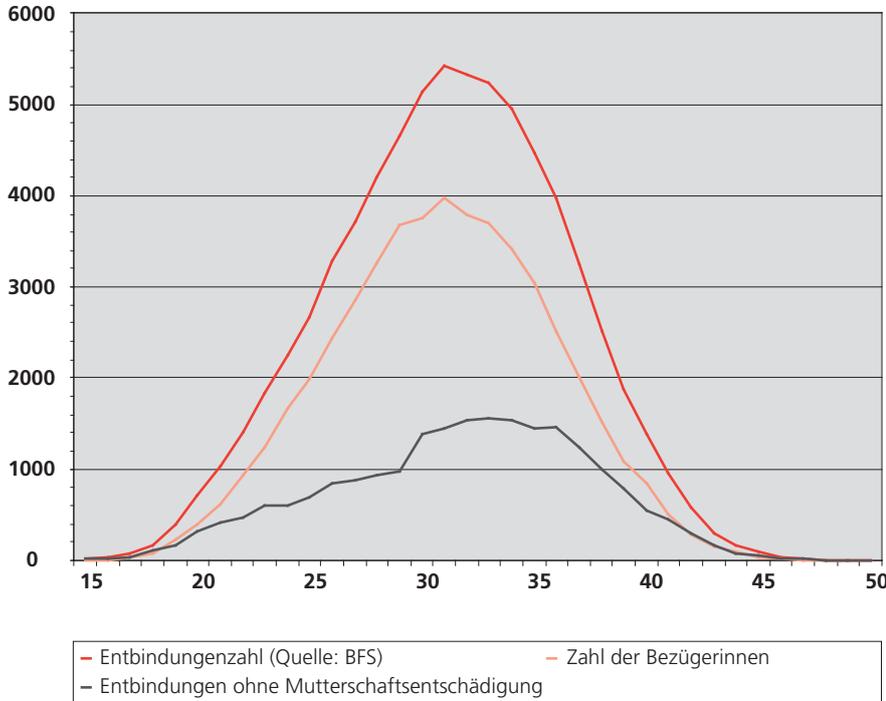
G2



Quelle: Eigene Darstellung

Entbindungszahl und Zahl der Bezügerinnen im Jahr 2006 nach Alter der Mutter

G3



Quelle: Eigene Darstellung

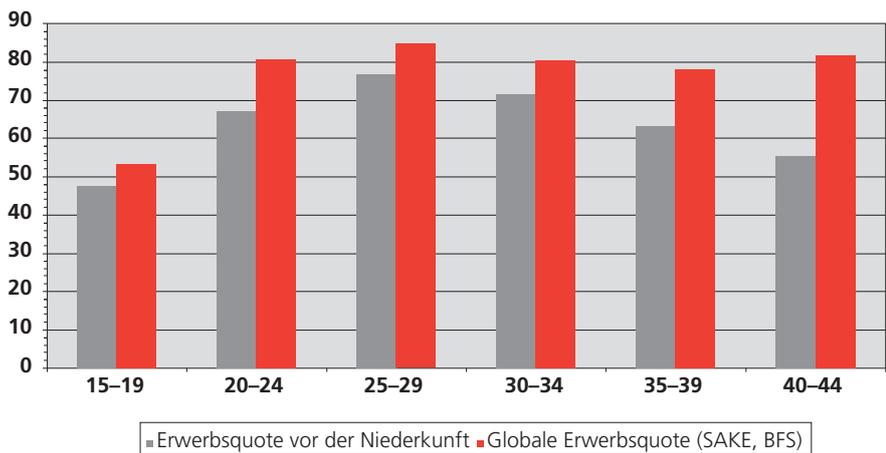
Analyse der Bezügerinnen, die im Jahr 2006 ein Kind zur Welt gebracht haben

Analysiert man die Angaben nicht mehr unter einem buchhalterischen Gesichtspunkt, sondern nach Bezugsperioden, zeigt sich, dass 50 100 Bezügerinnen der Mutterschaftsentschädigung im Jahr 2006 geboren haben. Die Bevölkerungsstatistik nennt für den gleichen Zeitraum 72 150 Niederkünfte⁴. Demnach erhielten ca. 22 000 Frauen, die im Jahr 2006 ein Kind zur Welt brachten, keine Mutterschaftsentschädigung. Mit anderen Worten: Lediglich 70 Prozent der Wöchnerinnen erfüllten die Anspruchsvoraussetzungen. Ferner ist zu bemerken, dass sich die Zahl der Bezügerinnen mit der Prognose des Bundesrats von 50 000 jährlich zu behandelnden Dossiers deckt⁵. Wie zu erwarten, ist eine grosse Mehrheit der 50 100 Bezügerinnen verheiratet (beinahe 80 Prozent, s. Grafik G1). 15 Prozent der Bezügerinnen sind unverheiratet, 5 Prozent sind geschieden⁶. Die beiden letztgenannten Anteile sind leicht höher als bei der Verteilung der Niederkünfte nach Zivilstand der Mutter. Sie machen deutlich, dass ledige oder geschiedene Frauen öfter einer Erwerbstätigkeit nachgehen als verheiratete Frauen.

Anspruchsberechtigt sind Frauen, die vor der Niederkunft erwerbstätig waren. Wie Grafik G2 zeigt, waren 83 Prozent der Bezügerinnen, die 2006 ein Kind zur Welt gebracht haben, Arbeitnehmerinnen und 14 Prozent Selbstständigerwerbende. Die restlichen 3 Prozent waren nicht

Erwerbsquote im Jahr 2006 nach Altersklasse

G4



Quelle: Eigene Darstellung

ten, wenn ihr Kind vor dem Inkrafttreten geboren wurde, aber die gesetzliche Entschädigungsdauer beim Inkrafttreten noch nicht abgelaufen war. So betrug die Zahl der Bezügerinnen im Jahr 2005 im Vergleich zu 2006 knapp die Hälfte, während die Zahl der Bezugstage pro Bezügerin (70) deutlich unter den Bezugstagen der folgenden Jahre lag.

rinnen im Jahr 2005 im Vergleich zu 2006 knapp die Hälfte, während die Zahl der Bezugstage pro Bezügerin (70) deutlich unter den Bezugstagen der folgenden Jahre lag.

4 BFS, Statistisches Lexikon der Schweiz, Tabelle su-d-1.2.2.4.23, im Internet abrufbar www.bfs.admin.ch

5 S. Stellungnahme des Bundesrats vom 6. November 2002 infolge des Berichts der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates vom 3. Oktober 2002 zur parlamentarischen Initiative «Revision Erwerbersatzgesetz. Ausweitung der Erwerbersatzansprüche auf erwerbstätige Mütter (Triponnez Pierre)» (BB 2003 1112).

6 Die Zahl der Witwen ist unbedeutend.

erwerbstätig, was darauf zurückzuführen ist, dass auch Mütter, die zum Zeitpunkt der Geburt anscheinend keiner Erwerbstätigkeit nachgehen (z.B. infolge krankheits- oder unfallbedingter Aufgabe der Erwerbstätigkeit oder Arbeitslosigkeit) die Anspruchsvoraussetzungen für die Mutterschaftsentschädigung erfüllen können.

Der Anspruch auf die Mutterschaftsentschädigung ist nicht an die Wiederaufnahme der Arbeit nach Beendigung des Mutterschaftsurlaubs gebunden. Es steht der Mutter somit frei, das Arbeitsverhältnis auf einen Zeitpunkt während des Entschädigungsanspruchs aufzulösen, ohne dass sie deswegen ihren Anspruch verlieren würde. Solange Mütter weiter in einem Arbeitsverhältnis stehen, erhalten sie den Lohnersatz über ihren Arbeitgeber. 2006 haben jedoch nur 16 Prozent ihre Entschädigungen ganz oder teilweise direkt bezogen. Eine grosse

Mehrheit der Arbeitnehmerinnen behält demnach ihren Arbeitsvertrag mindestens bis Ende des Entschädigungsanspruchs.

In Grafik **G3** wird die Zahl der Bezügerinnen mit der Zahl der Entbindungen nach Alter der Mutter verglichen⁷. Wie vorauszusehen war, ist die Zahl der Wöchnerinnen ohne Lohnersatzanspruch bei den obersten Altersklassen anteilmässig am höchsten. Das Verhältnis zwischen der Anzahl der Bezügerinnen, die 2006 ein Kind zur Welt gebracht haben, und der Anzahl Entbindungen ergibt eine Erwerbsquote zum Zeitpunkt der Niederkunft von durchschnittlich 70 Prozent. Am höchsten ist diese Erwerbsquote bei den 25- bis 29-jährigen Müttern. Sie nimmt dann allmählich ab und erreicht zwischen 40 und 44 Jahren einen Tiefstand (s. Grafik **G4**). Diese Abnahme ist mit grosser Wahrscheinlichkeit darauf zurückzuführen, dass Frauen über 40 meist nicht ihr erstes Kind gebären (was sich anhand der administrativen Datenbanken nicht ermitteln lässt). Es ist bekannt⁸, dass die Erwerbsquote der Frauen sinkt, je mehr Kinder sie haben. Bestätigt wird diese Beobachtung auch durch

den Vergleich mit der Erwerbsquote sämtlicher Frauen⁹.

Die Entschädigung kann erst nach der Anmeldung durch die Anspruchsberechtigte ausgerichtet werden. Je später die Anmeldung erfolgt, desto mehr verzögert sich die Auszahlung. Ca. 5000 der 50 100 Bezügerinnen, die 2006 ein Kind zur Welt gebracht haben (das sind immerhin knapp 10 Prozent), haben bis März 2007 keine Leistungen erhalten. Für eine entsprechende Analyse der Bezügerinnen, die im Jahr 2007 ein Kind zur Welt gebracht haben, ist es deshalb noch etwas verfrüht, obwohl davon ausgegangen werden kann, dass die Resultate ähnlich ausfallen werden.

Gabriel Sottas, Dr. sc. math., Statistikexperte, Bereich Statistik, Abteilung Mathematik, Analysen, Statistik, BSV.

E-Mail: gabriel.sottas@bsv.admin.ch

Philippe Millioud, lic. phil., wissenschaftlicher Mitarbeiter, Zentrale Ausgleichsstelle, Genf.

E-Mail: philippe.millioud@zas.admin.ch

7 Quelle: BFS, BEVNAT.

8 EDI, Familienbericht 2004: Strukturelle Anforderungen an eine bedürfnisgerechte Familienpolitik, 2004, S. 49.

9 Quelle: BFS, SAKE, Erwerbstätige gemäss internationaler Norm; Auswertung: BSV.

Revision des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung

Der Bundesrat hat am 30. Mai 2008 die Botschaft zur Revision des Unfallversicherungsgesetzes (UVG) zuhanden des Parlaments verabschiedet¹. Sie beinhaltet zwei Vorlagen. Die eine Vorlage betrifft die Anpassungen betreffend die Leistungen und die Durchführung der Versicherung inklusive die Verankerung der Unfallversicherung von arbeitslosen Personen sowie einige Änderungen bei den Bestimmungen zur Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten. Die andere Vorlage enthält die Anpassungen bezüglich der Organisation und der Nebentätigkeiten der SUVA. Die Botschaft hält grundsätzlich an den Vorschlägen der Vernehmlassungsvorlage fest. Der Nationalrat befasst sich als Erstrat mit der Revision. Sie sollte auf den 1. Januar 2011 in Kraft treten können.



Peter Schlegel
Bundesamt für Gesundheit

Grundzüge der obligatorischen Unfallversicherung

Ein wichtiger Schritt in der schweizerischen Sozialversicherung war der Ersatz der Haftung der Arbeitgeber bei Unfällen durch die obligatorische Unfallversicherung im Jahre 1918. Die obligatorische Unfallversicherung trägt dazu bei, die Gesundheit und die Erwerbsfähigkeit der versicherten Personen nach einem Unfall wieder herzustellen und den erlittenen Verdienstausschlag zu ersetzen.

Mit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung (UVG) am 1. Januar 1984 wurde die obligatorische Unfallversicherung nicht mehr mit der Krankenversicherung, sondern in einem eigenen Gesetz geregelt. Vorher waren unter dem KUVG nur diejenigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gegen die wirtschaftlichen Folgen von Unfällen und Berufskrankheiten versichert, welche in risikoreichen Branchen tätig waren. Seit 1984 sind grundsätzlich alle in der Schweiz beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (rund 3 Millionen Per-

sonen) obligatorisch gegen Unfälle bei der Arbeit und Berufskrankheiten sowie Unfälle in der Freizeit versichert. Ebenfalls versichert sind die arbeitslosen Personen. Selbstständig-erwerbende können sich freiwillig versichern. Teilzeitangestellte, deren wöchentliche Arbeitsdauer beim gleichen Arbeitgeber weniger als acht Stunden beträgt, sind gegen Freizeitunfälle nicht versichert.

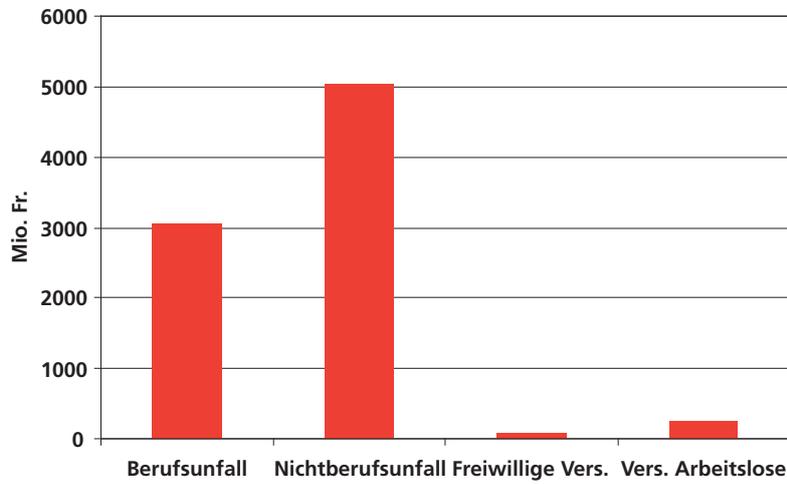
Die Leistungen der obligatorischen Unfallversicherung sind im Gesetz und in der Verordnung über die Unfallversicherung umfassend definiert. Es werden kurzfristige Leistungen (Heilbehandlung, medizinische Wiedereingliederung, Taggeld) und langfristige Leistungen (Invalidenrenten, Hinterlassenenrenten, Integritätsentschädigungen, Hilflosenentschädigungen) ausgerichtet.

Der versicherte Verdienst bildet die Grundlage für die Berechnung der Tagelder und der Renten. Er ist nach oben begrenzt. Der höchstversicherte Verdienst wird vom Bundesrat auf Grund der Preisentwicklung festgesetzt. Er gilt auch als Grundlage für die Berechnung der Beiträge und Leistungen der Arbeitslosenversicherung sowie für das Taggeldsystem der Invalidenversicherung. Seit dem 1. Januar 2008 beträgt der höchstversicherte Verdienst 126 000 Franken. Das Taggeld bei voller Arbeitsunfähigkeit und die Invalidenrente bei voller Invalidität belaufen sich auf achtzig Prozent des versicherten Lohns. Diese Leistungen werden bei teilweiser Arbeitsunfähigkeit oder teilweiser Invalidität entsprechend gekürzt.

¹ BBl 2008 5395ff. oder www.bag.admin.ch/themen/versicherung/00321/02413/04163/index.html

Einnahmen 2006

G1



Die obligatorische Unfallversicherung wird von der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (SUVA) und rund 30 anderen zugelassenen Versicherern (private Versicherungsunternehmen, Krankenkassen und öffentliche Unfallversicherungskassen) durchgeführt. Der Tätigkeitsbereich der SUVA ist im Gesetz festgelegt und wird in der Ausführungsverordnung näher geregelt. Infolge des Teilmonopols der SUVA können die übrigen zugelassenen UVG-Versicherer nur Unternehmen versichern,

für deren Versicherung nicht die SUVA zuständig ist. Die Ersatzkasse UVG trägt die Kosten für die gesetzlichen Versicherungsleistungen, wenn ein Betrieb nicht in den Tätigkeitsbereich der SUVA fällt und vom Arbeitgeber keine UVG-Versicherung abgeschlossen worden ist (z.B. Hausangestellte, Reinigungspersonal). Ferner erbringt die Ersatzkasse UVG die Versicherungsleistungen, wenn ein privater UVG-Versicherer oder eine Krankenkasse, welche das UVG durchführt, wegen

Insolvenz die Versicherungsleistungen nicht oder nicht mehr erbringen kann.

Einnahmen der UVG-Versicherer

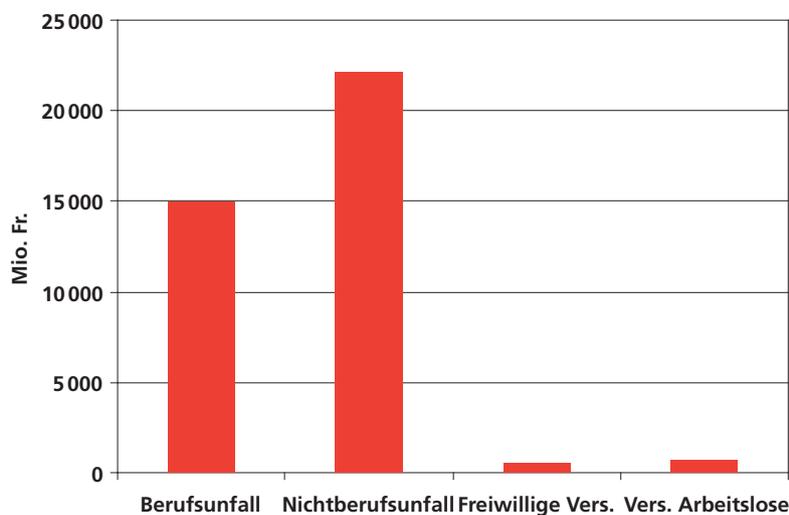
Die Einnahmen der UVG-Versicherer im Jahre 2006 betragen rund 8,5 Milliarden Franken. Sie setzen sich zusammen aus Prämieinnahmen, Kapitalerträgen und Regress-einnahmen. Das Prämienvolumen der SUVA betrug 4,2 Milliarden Franken, dasjenige der anderen Versicherer betrug 1,7 Milliarden Franken. Die Einnahmen in der Nichtberufsunfallversicherung übersteigen diejenigen in der Berufsunfallversicherung beträchtlich (vgl. Grafik G1).

Rückstellungen und Reserven der UVG-Versicherer

Das von den UVG-Versicherern für die obligatorische Unfallversicherung verwaltete Vermögen (Rückstellungen und Reserven) betrug im Jahr 2006 rund 40 Milliarden Franken. Davon verwaltet die SUVA rund 30 Milliarden Franken und die anderen Versicherer rund 10 Milliarden Franken. Die Rückstellungen und Reserven in der Nichtberufsunfallversicherung übersteigen diejenigen in der Berufsunfallversicherung beträchtlich (vgl. Grafik G2).

Rückstellungen und Reserven 2006

G2



Botschaft des Bundesrats zur Revision des UVG

Allgemeines

Das UVG wurde bisher keiner generellen Revision unterzogen. Es wurde jedoch punktuell an die Entwicklung in den übrigen Sozialversicherungszweigen angepasst. Da das UVG seit seinem Inkrafttreten während vielen Jahren ohne grössere Probleme funktioniert hat, bestand bisher kein Grund zu einer systematischen Revision. Bei der vorliegenden Botschaft handelt es sich um die erste breit angelegte Überprüfung des UVG, welche die Anliegen, Erfahrungen und Entwicklungen seit

Inkrafttreten des Gesetzes aufnimmt. Dabei wird namentlich den folgenden Umständen Rechnung getragen: In jüngster Zeit sind die unterschiedlichen Betrachtungsweisen und Finanzierungsanforderungen des UVG-Geschäftes der privaten Versicherungsgesellschaften und der öffentlich-rechtlichen Anstalt SUVA vermehrt zu Tage getreten. Es hat sich auch gezeigt, dass wegen des verschärften Wettbewerbs unter den Versicherern verschiedene Fragen geregelt werden müssen, bei welchen früher Konsens herrschte. Weiter hat es sich herausgestellt, dass zusammen mit den Leistungen der obligatorischen beruflichen Vorsorge – vor allem bei Personen, welche kurz vor dem AHV-Alter verunfallen – ins Gewicht fallende Überentschädigungen entstehen können, welche vorerst nicht als solche erkannt wurden. Diese Überentschädigungen müssen eliminiert werden. Das verstärkte Bewusstsein hinsichtlich von transparenten Unternehmensstrukturen (Corporate Governance) hat deutlich gemacht, dass die Organisation der SUVA den modernen Erfordernissen der Unternehmensorganisation angepasst werden muss.

Inhaltlich befasst sich die Botschaft auf Grund des Gesagten hauptsächlich mit Änderungen bei den Leistungen und der Finanzierung des UVG-Geschäfts. Ferner wird die Organisation der SUVA erneuert und die ihr gestatteten Nebentätigkeiten geregelt. Die beiden behandelten Themenkreise lassen sich klar abgrenzen. Deshalb ist die Botschaft so aufgebaut, dass das Parlament die Vorlage in zwei Gesetzgebungspaketen beraten kann.

Revisionspunkte im Einzelnen

Nachfolgend werden die folgenden Punkte der Botschaft näher beschrieben:

- Versicherungsdeckung bei Grossereignissen
- Reduktion der Invalidenrente nach Erreichen des AHV-Alters

- Künftige Finanzierung der Teuerung auf UVG-Renten
- Transparenz der Prämientarife infolge Aufhebung des Gemeinschaftstarifs
- Wahlrecht der öffentlichen Verwaltungen
- Medizinaltarife
- Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten
- Verstärkung der Aufsicht
- Organisation und Nebentätigkeiten der SUVA

Versicherungsdeckung bei Grossereignissen

Gemäss dem geltenden Recht gibt es keine Beschränkung der Haftung der UVG-Versicherer im Fall von grossen Schadenfällen (Erdbeben, Terroranschläge usw.). Die Versicherer müssen den versicherten Personen, die Opfer eines solchen Ereignisses werden, die volle gesetzliche Leistung ausrichten. Sie können für die Grossereignisse faktisch keine Rückversicherung abschliessen und müssen deshalb sehr hohe Rückstellungen tätigen. Andernfalls laufen sie Gefahr, zahlungsunfähig zu werden. Die privaten UVG-Versicherer möchten deshalb ihre Haftung bei grossen Schadensfällen einschränken. Daher wird in der Botschaft vorgeschlagen, bei Grossereignissen eine Höchstgrenze von 2 Milliarden Franken je für die privaten UVG-Versicherer und für die SUVA vorzusehen. Die Ereignislimite würde etwa bei einer nationalen Erdbebenkatastrophe oder bei einem Bruch des Grande-Dixence-Staudamms erreicht werden. Es handelt sich um sehr seltene Ereignisse, welche durchschnittlich alle 500 bis 1000 Jahre auftreten. Wird die Ereignislimite überschritten, werden die darüber hinaus zu erbringenden Leistungen vom Bund übernommen.

Reduktion der Invalidenrente nach Erreichen des AHV-Alters

Heute werden Invalidenrenten der obligatorischen Unfallversicherung grundsätzlich unverändert bis zum

Tod der versicherten Person ausgerichtet. Je näher sich die versicherte Person zum Unfallzeitpunkt am gesetzlichen Rentenalter befunden hat, desto häufiger können die Invalidenrenten zusammen mit den AHV- und den BVG-Leistungen zu Überentschädigungen führen. Es wird deshalb diesbezüglich eine Regelung zur Vermeidung von Überentschädigungen vorgeschlagen. Danach besteht der Anspruch auf eine Invalidenrente der Unfallversicherung zwar weiterhin grundsätzlich lebenslanglich. Die Rente wird jedoch ab dem AHV-Alter abgestuft nach dem Alter der versicherten Person zum Unfallzeitpunkt gekürzt.

Künftige Finanzierung der Teuerungszulagen auf UVG-Renten

Gemäss der geltenden Gesetzgebung passt der Bundesrat die Renten der obligatorischen Unfallversicherung in den gleichen Zeitabständen wie die AHV an die Teuerung an. Dabei stützt er sich auf den Landesindex der Konsumentenpreise. Die Teuerungszulagen werden mit den Zinsüberschüssen aus den Deckungskapitalien finanziert. Wenn diese nicht ausreichen, werden sie nach dem Ausgabenumlageverfahren finanziert, d.h. durch die zeitlich begrenzte Erhebung eines Prämienzuschlags (Umlageverfahren).

Das Umlageverfahren setzt eine gewisse Beständigkeit des Versichertenbestands voraus, was bei den privaten Versicherern nicht gegeben ist. Aus diesem Grund haben sie beim Inkrafttreten des UVG selber ein Ausgleichssystem geschaffen, den sogenannten «Fonds zur Sicherung der Renten». Im Rahmen der Revision ist vorgesehen, dieses System im Gesetz zu verankern.

Transparenz der Prämientarife

Die privaten UVG-Versicherer haben bis Ende 2006 einen gemeinschaftlichen Prämientarif angewendet. Auf Empfehlung der Wettbewerbskommission wurde vereinbart, dass die privaten UVG-Versicherer

ab 1. Januar 2007 keinen für alle UVG-Versicherer (ausser SUVA) massgebenden Tarif mehr erarbeiten, sondern, dass jede Versicherungsgesellschaft eigene Prämientarife aufstellt. Um trotzdem eine gewisse Transparenz und die Beachtung der sozialversicherungsrechtlichen Grundsätze (Risikogerechtigkeit, Gleichbehandlung) sicherzustellen, werden verschiedene Regeln neu ins Gesetz aufgenommen. Sie entsprechen grundsätzlich der bisherigen Praxis bei der Aufstellung von Prämientarifen.

Wahlrecht der öffentlichen Verwaltungen

Die öffentlichen Verwaltungen der Kantone und der Gemeinden haben zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des UVG im Jahre 1984 entscheiden müssen, ob sie ihr nicht handwerklich tätiges Personal bei der SUVA oder einem privaten UVG-Versicherer versichern wollen. Seither sind keine Änderungen mehr möglich. Die Revisionvorlage sieht vor, dass sie für das nicht handwerklich tätige Personal neu alle drei Jahre zwischen der SUVA und einem privaten UVG-Versicherer wählen können.

Medizinaltarife

Es ist zu unterscheiden zwischen der Struktur der Medizinaltarife, den Preisen und der Kostenträgerschaft. Diesbezüglich bestehen Unterschiede zwischen der Unfallversicherung und der Krankenversicherung. In einem ersten Schritt soll die Vereinheitlichung der Strukturen, auf welchen die Abgeltung der Heilbehandlung in den verschiedenen Sozialversicherungen basiert, erreicht werden. Zu einem späteren Zeitpunkt kann auch die Höhe der Abgeltungen sowie die Kostenträgerschaft bei der stationären Behandlung im Spital thematisiert werden.

Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten

Es werden Änderungen bei der Zusammensetzung der Eidgenössi-

schen Koordinationskommission für Arbeitssicherheit (EKAS) sowie bei der Stellung dieser Kommission im Zusammenhang mit der Verantwortung für die Sonderrechnung der SUVA über die Verwendung des Prämienzuschlags zur Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten vorgenommen. Ausserdem werden gesetzliche Grundlagen geschaffen für

- die Erhebung von Unfallverhütungsbeiträgen bei ausländischen Betrieben mit Tätigkeit in der Schweiz
- besondere Bestimmungen betreffend Arbeiten mit besonderen Gefahren
- die Planung und Koordination von baustellenspezifischen Massnahmen.

Verstärkung der Aufsicht

Die Aufsicht ist im heutigen Recht nur knapp geregelt. Infolge der Aufhebung des einheitlichen Prämientarifs und der Liberalisierung des UVG-Marktes muss das System zur Verhinderung von Problemen bei der Finanzierung der Versicherung und zur Gewährleistung der sozialversicherungsrechtlichen Grundsätze besser überwacht werden. Es wird daher vorgeschlagen, die Aufsicht zu verstärken und Bussen im Falle von schwerer Missachtung der gesetzlichen Vorschriften vorzusehen.

Reorganisation der SUVA

Für die Reorganisation der SUVA wurden in der Vernehmlassung zwei Varianten zur Diskussion gestellt, welche sich in ihrer Konzeption deutlich unterscheiden: Die Variante «Oberaufsicht Bund» übernimmt das heute geltende Organisationskonzept, nämlich die Selbstverwaltung durch die bei der SUVA versicherten Arbeitnehmenden und ihrer Arbeitgebenden. Bei der Variante «direkte Aufsicht Bund» wird die SUVA als eine Unternehmung im Eigentum des Bundes betrachtet, für welche die Grundsätze des Berichts des Bundesrats vom 13. September

2006 zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) voll zum Tragen kommen (namentlich Steuerung der Strategie durch den Bund, Genehmigung der Prämien durch den Bund). Von den Vernehmlassungsteilnehmern wurde grossmehrheitlich für die Variante «Oberaufsicht Bund» votiert. Gestützt auf dieses Vernehmlassungsergebnis gibt der Bundesrat der Variante «Oberaufsicht Bund» in der Revision den Vorzug: Es wird die bisherige Aufgliederung der Aufsicht über die Institution SUVA in eine Oberaufsicht des Bundesrates und eine direkte Aufsicht, welche von den Organen der SUVA wahrgenommen wird, beibehalten. Neu wird der bisherige Verwaltungsrat auf zwei Gremien aufgeteilt, einen Aufsichtsrat und einen Verwaltungsrat. Der Aufsichtsrat hat etwa die gleichen Funktionen wie die Generalversammlung bei einer AG. Insbesondere werden die Sozialpartner durch ihre Mitwirkung im Aufsichtsrat in die Verantwortung für die Unternehmung SUVA eingebunden. Der Verwaltungsrat hat wie bei einer Aktiengesellschaft als Hauptaufgabe die Oberleitung des Unternehmens.

Nebentätigkeiten der SUVA

Bei einer öffentlich-rechtlichen Anstalt wie der SUVA muss nach den massgebenden verfassungsrechtlichen Grundsätzen der Aufgaben- und Tätigkeitsbereich im Gesetz selbst umschrieben werden. Für die Ausübung von Tätigkeiten, welche nicht im direkten Zusammenhang mit der Erfüllung der Hauptaufgaben der SUVA stehen, braucht sie demnach – vor allem wenn sie gewerblicher Natur sind – eine zusätzliche ausdrückliche gesetzliche Grundlage.

Die SUVA führt bereits heute verschiedene Nebentätigkeiten durch, wie die Führung von Rehabilitationskliniken, die Entwicklung von Sicherheitsprodukten und deren Verkauf sowie die Beratung und Ausbildung in der betrieblichen Ge-

sundheitsförderung. Diese Tätigkeiten stehen in einem engen Zusammenhang zum gesetzlichen Hauptauftrag der SUVA. Sie sind weitgehend unbestritten, da sie nicht zuletzt der Senkung der Versicherungskosten und in einem weiteren Sinne der Prävention von Unfällen und Berufskrankheiten dienen. Allerdings sind sie bisher nicht durch eine gesetzliche Grundlage ausdrücklich legitimiert. Dies soll in der Revision nachgeholt werden.

Im Weiteren soll es der SUVA ermöglicht werden, ihr Wissen, welches sie im Zusammenhang mit der Durchführung der Unfallversicherung erwirbt, nutzbringend im Be-

reich «Schadenerledigung für Dritte» anzuwenden. Zusätzlich soll demnach diese Nebentätigkeit im Gesetz verankert werden.

Nicht in die Botschaft aufgenommen hat der Bundesrat eine gesetzliche Grundlage für die Betreibung des UVG-Zusatzversicherungsgeschäftes und der Vermögensverwaltung für Pensionskassen und öffentliche Verwaltungen durch die SUVA.

Ausblick

Der Nationalrat berät die Revision als Erstrat. In der Sitzung der vorberatenden Kommission für so-

ziale Sicherheit und Gesundheit vom 20. Juni 2008 wurden Hearings mit Vertretern der Sozialpartner und der SUVA sowie des Schweizerischen Versicherungsverbandes (SVV) durchgeführt. Die Eintretensdebatte erfolgte am 9. September 2008.

Peter Schlegel, Dr. iur., Rechtsanwalt, Leiter der Sektion Unfallversicherung, BAG.
E-Mail: peter.schlegel@bag.admin.ch

Parlamentarische Vorstösse

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

Familienfragen

08.3315 – Postulat Nordmann Roger, 11.6.2008: Auswirkungen des Vaterschafts- urlaubes

Nationalrat Roger Nordmann (SP, VD) hat folgendes Postulat eingereicht:

«Der Bundesrat wird beauftragt, einen Bericht über die Auswirkungen der Einführung eines Vaterschaftsurlaubes als Instrument einer ganzheitlichen Familienpolitik vorzulegen. Dabei sollen insbesondere seine Auswirkungen auf die Erwerbstätigkeit der Mütter, auf die Paarbeziehungen, auf die Erziehung der Kinder sowie auf die Gleichstellung von Mann und Frau untersucht werden.

Die indirekten Auswirkungen sollen ebenfalls dargelegt werden, insbesondere auch diejenigen auf das Verhältnis zwischen erwerbstätigen Personen und Personen im Ruhestand in Bezug auf die Finanzierung der Sozialversicherungen. Schliesslich soll ein internationaler Vergleich angestellt werden.

Begründung

Die Schweiz hat punkto Familienpolitik, und insbesondere was die Unterstützung von Eltern mit Kleinkindern betrifft, viel aufzuholen.

Die Anforderungen von Berufs- und Familienleben müssen besser in Einklang gebracht werden können;

eine vielversprechende Massnahme wäre die Einführung eines Vaterschaftsurlaubes.

In der Schweiz kann ein Vater bei der Geburt eines Kindes laut Gesetz nämlich nur einen Tag frei nehmen; das ist nicht genug.

Der Nationalrat hatte dieses Problem mit der Annahme der Motion 06.3662 zwar erkannt, doch der Ständerat hat die Motion schliesslich abgelehnt.

Mit einem Bericht über die Auswirkungen der Einführung eines Vaterschaftsurlaubes hätte man eine umfassendere Analyse zur Hand und könnte die Diskussionen diesbezüglich weiter vorantreiben.»

Antwort des Bundesrats vom 27.8.2008

«Der Bundesrat hat sich in seiner Stellungnahme zur Motion 06.3662 Nordmann gegen die Einführung eines bezahlten Vaterschaftsurlaubes ausgesprochen, weil sich die sozialpartnerschaftliche Lösung bewährt und die Einführung eines Vaterschaftsurlaubes aus sozialpolitischer Sicht keine Priorität hat. Das Parlament ist dem Antrag des Bundesrates gefolgt.

Im Lichte dieser erst kürzlich erfolgten Ablehnung eines Vaterschaftsurlaubes ist es nicht angezeigt, einen umfassenden Bericht über die volkswirtschaftlichen und arbeitsmarktlichen Auswirkungen eines mehrwöchigen bezahlten Vaterschaftsurlaubes zu erstellen. Im Übrigen hielten zahlreiche familienpolitische Organisationen und Stellen in ihrem Letter of Intent vom 30. August 2007 zuhanden der Ständeratsdebatte zur Motion 06.3662 Nordmann fest, die Untersuchungen betreffend familienfreundliche Personalpolitik, in der ein gesetzlich verankerter Vaterschaftsurlaub ein unverzichtbares Element sei, seien gemacht. Ein weiterer Bericht im Sinne des Postulats brächte deshalb kaum zusätzliche Erkenntnisse, aus denen neue Schlussfolgerungen gezogen werden könnten.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass zur Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie andere Massnahmen als die Einführung eines Vaterschaftsurlaubes prioritär zu verfolgen sind. Hierbei im Zentrum stehen die Reform der Familienbesteuerung, die Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung sowie die Förderung flexibler Arbeitszeitmodelle auf betrieblicher Ebene. Der Bundesrat erachtet es deshalb – auch eingedenk der limitierten Ressourcen in der Bundesverwaltung – als nicht zielführend, einen Bericht zu den Auswirkungen eines Vaterschaftsurlaubes zu erstellen.»

08.3391 – Postulat Hochreutener Norbert, 12.6.2008: Wirtschafts- und familienpolitische Bedeutung aktiver Vaterschaft

Nationalrat Norbert Hochreutener (CVP, BE) hat folgendes Postulat eingereicht:

«Der Bundesrat wird beauftragt, einen Bericht vorzulegen und insbesondere folgende Fragestellungen zu beantworten:

1. Welche Position nehmen die Schweizer Väter (auch im internationalen Vergleich) bezüglich Verteilung von Erwerbs- und Nichterwerbsarbeit zwischen den Geschlechtern und bezüglich relevanter gesundheitlicher, sozialer und ökonomischer Indikatoren ein?
2. Wie wirkt sich vermehrte teilszeitliche Erwerbstätigkeit von Männern mit Kindern unter 15 Jahren auf Wirtschaftswachstum, Arbeitsmarktpartizipation, Erwerbsquote, Gesundheitsausgaben und demografische Entwicklung der Schweiz aus? Es ist eine Kosten-Nutzen-Analyse vorzunehmen.
3. Welche Faktoren verhindern eine stärkere Beteiligung der Männer im häuslich-familiären Bereich? Welche Änderungen in der Wirtschafts- und Familienpolitik, im Sozialversicherungs- und Steuersystem sind nötig, um ein stärkeres Engagement der Männer im häus-

lich-familiären Bereich zu ermöglichen?

Begründung

Mit der Emanzipation der Frau und der Steigerung ihrer Erwerbsquote ist die Forderung nach stärkerer Beteiligung der Männer im Bereich der Kinderbetreuung und des Haushalts zum breit geteilten Konsens geworden. Trotzdem nimmt die Zahl der Männer, die ihr familiäres Engagement mit einer Teilzeitanstellung kombinieren, nur schwach zu (2007 11,9 Prozent, 1991 7,8 Prozent). Gesundheitsdaten weisen auf beträchtliche geschlechterspezifische Belastungen mit entsprechenden betriebs- und volkswirtschaftlichen Folgekosten hin.

Laut einer Studie des Bundesamtes für Statistik (BFS) sind die Unvereinbarkeit von Beruf und Familie und die hohen Aufwendungen für Kinder die zwei wesentlichsten Gründe, weshalb Paare heutzutage auf Kinder verzichten und ein markanter Geburtenrückgang bei gut ausgebildeten Personen zu verzeichnen ist. Für die Wohlfahrt der Schweiz ist es deshalb wichtig, das Gebot nach gelebter Gleichstellung im Arbeitsbereich so zu realisieren, dass sowohl Männer wie Frauen möglichst produktiv sind und gesund bleiben.

Der verlangte Bericht will die entsprechenden Wissens- und Datenlücken auf Männerseite beheben. Im Ausland gibt es bereits verschiedene vergleichbare Anstrengungen. In Österreich existiert z.B. sogar eine eigene «Männerpolitische Grundsatzaufteilung» im Bundesministerium für Soziales und Konsumentenschutz.»

Antwort des Bundesrats vom 27.8.2008

«Das Postulat verlangt einen Bericht, welcher die Beteiligung der Väter im häuslich-familiären Bereich beleuchtet und die gesellschaftlichen Auswirkungen vermehrter Teilzeiterwerbstätigkeit von Vätern aufzeigt.

Mit dieser Thematik haben sich bereits verschiedene vom Bundesamt für Statistik (BFS) in den vergangenen Jahren publizierte Studien eingehend beschäftigt: «Rollenteilung im Haushalt» (Sozialberichterstattung Schweiz – Dritter statistischer Bericht; BFS 2003); «Familienarbeit, Erwerbsmuster und Arbeitsteilung im Haushalt» (Informationen aus der Demografie; BFS 2005); «Arbeitsplatz Haushalt: Zeitaufwand für Haus- und Familienarbeit und deren monetäre Bewertung» (BFS Aktuell; 2006).

Gemäss Volkszählung 2000 bildet das häufigste Erwerbsmuster bei Paaren Teilzeitarbeit der Frau und Vollzeitarbeit des Mannes (33 Prozent), das zweithäufigste Vollzeitarbeit des Mannes und Nichterwerbstätigkeit der Frau (28 Prozent). Der Anteil teilzeiterwerbstätiger Männer hat in den vergangenen 15 Jahren nur wenig zugenommen und ist noch heute klein (12 Prozent; SAKE 2007). Diese Zahlen widerspiegeln den weiterhin sehr deutlichen geschlechterspezifischen Unterschied im Arbeitsmarktverhalten. Diese nach wie vor traditionell geprägte Rollenteilung scheint heute für viele Familien einen gangbaren Kompromiss zwischen den Anforderungen des Berufs- und Familienlebens darzustellen.

Die Wahl eines Familienmodells ist eine private, von jedem Paar individuell zu beantwortende Frage. Die Gesellschaft hat die Aufgabe, mit der Schaffung möglichst günstiger Rahmenbedingungen für die Familien auch die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu fördern. Allerdings verändern sich die Rollenverständnisse im Verhältnis von Frau und Mann nur langsam. Entsprechende Bewusstseinsprozesse können durch Öffentlichkeitsarbeit zusätzlich gefördert werden. Es sei hier an die Kampagnen «Fairplay-at-home» und «Fairplay-at-work» des Eidg. Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann erinnert.

Neben den erwähnten, privaten Gründen spielt die nach wie vor

mangelnde Bereitschaft der Wirtschaft eine wichtige Rolle, familienfreundliche Massnahmen wie beispielsweise vermehrte Schaffung von Teilzeitstellen und job-sharing sowie Einführung von Jahresarbeitszeit gezielt anzubieten. Information und Sensibilisierung auch der Wirtschaft kann und soll einen Kulturwandel bewirken. Seitens des Bundes ist das Seco in diesem Bereich seit einigen Jahren aktiv. Zu erwähnen ist beispielsweise das in Zusammenarbeit mit den Verbänden der Arbeitgebenden erarbeitete KMU-Handbuch «Beruf und Familie». Im Rahmen dieser Sensibilisierung soll dem Abbau von Hürden, mit welchen sich Männer konfrontiert sehen, die Teilzeit arbeiten möchten, inskünftig besonderes Gewicht zukommen.

Der Bundesrat setzt seine Schwerpunkte zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie bei der Förderung flexibler Arbeitszeitmodelle auf betrieblicher Ebene, bei der Förderung familienergänzender Kinderbetreuung sowie bei der Reform der Familienbesteuerung. Er erachtet es deshalb – auch eingedenk der limitierten Ressourcen in der Bundesverwaltung – als nicht zielführend, einen Bericht zur Bedeutung aktiver Vaterschaft zu erstellen.

Der Bundesrat beantragt somit Ablehnung des Postulats, da die massgebenden Fakten bekannt und durch Studien belegt sind. Ein weiterer Bericht würde zu keinen neuen, für die politische Arbeit wesentlichen Erkenntnissen führen.»

Vorsorge

08.3404 – Motion Rossini Stéphane, 13.6.2008: Berufliche Vorsorge und Säule 3a. Statistik der Anspruchsberechtigten und der Renten

Nationalrat Stéphane Rossini (SP, VS) hat folgende Motion eingereicht:

«Der Bundesrat wird beauftragt, eine Statistik zu veröffentlichen, die

für die 2. Säule (berufliche Vorsorge nach BVG) und die Säule 3a die Zahl der Anspruchsberechtigten und die Aufgliederung der Rentenbeträge ausweist.

Begründung

Die berufliche Vorsorge ist eine der drei Säulen der Altersvorsorge in der Schweiz. Damit die Regelungen in den drei Bereichen AHV, berufliche Vorsorge nach BVG und private Vorsorge in der Säule 3a auf ihre Wirksamkeit überprüft werden können, braucht es zuverlässige Statistiken. Leider wurden aber diesbezüglich noch keine ernsthaften Anstrengungen unternommen, dies obwohl die Lücken seit Jahren bekannt sind und obwohl verschiedene parlamentarische Vorstösse deren Schliessung verlangt haben.

Eine kürzlich vom BSV veröffentlichte wissenschaftliche Studie (Wanner, 2008) bestätigt diese unbefriedigende Situation. Damit das System der Altersvorsorge auf objektiver Kenntnis seiner Wirkungen aufbauen kann, sind aber dringend genaue Angaben über die Rentenhöhe der Anspruchsberechtigten erforderlich, wie dies bei der AHV bereits der Fall ist. Ohne Kenntnis der Vertei-

lung der Renten lässt sich nicht überprüfen, ob das System der drei Säulen den verfassungsmässigen Zielsetzungen entspricht. Die heutigen Analysen, die sich auf Mittelwerte und Annäherungen stützen, bieten dafür keine verlässliche Grundlage.»

Antwort des Bundesrats vom 10.9.2008

«Im Rahmen des statistischen Mehrjahresprogramms des Bundes sind drei Aktivitäten zu dieser Thematik geplant: die Neurentenerhebung, die Steuerdatenerhebung und die Statistik der Alterssicherung.

Das für den Bundesrat prioritäre Projekt ist die Neurentenerhebung, welche die Neurenten auf Ebene der Bezüger erfasst. Die Daten für diese Angaben stammen einerseits von der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV), die von Pensionskassen, Versicherungen und Banken Meldungen über Neurenten der 2. und 3. Säule erhält, und andererseits von der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS), welche die Register der 1. Säule führt. Dieses Vorhaben ist aufgrund der Zusammenarbeit mit verschiedenen Beteiligten (mehrere Bundesämter, alle Kantone, ca. 4000 Vorsorgeeinrichtungen) sehr auf-

wändig. Seine Realisierung wird aus diesem Grund noch längere Zeit in Anspruch nehmen und dürfte nicht vor 2013 abgeschlossen sein.

Das Projekt Steuerdatenerhebung prüft, ob sich direkt bei den kantonalen Steuerbehörden Angaben zur Einkommens- und Vermögenssituation der Haushalte abrufen und statistisch auswerten lassen.

Ein weiterer Teil der gewünschten Informationen wird im Rahmen der Statistik der Alterssicherung erarbeitet. Dabei werden aus Stichprobenerhebungen, welche eine Hochrechnung auf gesamtschweizerische Werte erlauben, u.a. die Renteneinkommen aus den drei Säulen auf Ebene der Bezüger berechnet. Entsprechende Indikatoren sollen 2009 publiziert werden.

Der Bundesrat ist der Überzeugung, dass durch diese Tätigkeiten, insbesondere durch die Neurentenerhebung, ein grosser Teil der vom Motionär gewünschten Informationen vorliegen wird. Zur Prüfung der noch bestehenden Informationslücken sowie der Möglichkeiten und Voraussetzungen zu ihrer Schliessung schlägt der Bundesrat die Ausarbeitung einer Machbarkeitsstudie vor.»

Gesetzgebung: Vorlagen des Bundesrats, Stand 30. September 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, (Teil 2) 8.1., 15.2., 15.10, 9.11.07 18.2.08 (Teil 1) 18.3., 5.6.08 (Teil 2), 14.4., 13.5., 27.6., 26.8.08 (Teil 1)	SR 6.12.07 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 2B Managed Care	15.9.04	BBl 2004, 5599	SGK-SR 18./19.10.04 30.5., 21./23.8., 12./13.9., 16./17.10., 13.11.06, 2. Teil Medika- mente: 9.1., 15.2., 26.3., 3.5., 13.9.07 8.1., 15.4., 27.8.08 (2. Teil Medikamente, Diff.)	SR 5.12.06 (1. Teil ohne Medikamente), 13.6.07, 4.3., 17.9.08 (2. Teil Medikamente) 4.3.08 (2. Teil Diff.)	SGK-NR 25.10.07, 10.3., 24.4., 18.9.08 (2. Teil Medikamente)	NR 4.12.07 (2. Teil Medikamente) 4.6., 18.9.08 (2. Teil Diff.)		
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. Leis- tungsseitige Massnahmen	21.12.05	BBl 2006, 1957	SGK-NR 5.5.06, 25.1., 22.2.07 Subkomm. 16.11.07, 17./18.1.08	NR 18.3.08				
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 Komplementär- medizin	30.8.06	BBl 2006, 7591	SGK-NR 23.11.06, 25.1.07, 24.4., 8.9.08	NR 18./19.9., 19.12.07, 17.9.08	SGK-SR 16.10., 9.11.07 13.5., 26.6.08	SR 13.12.07		
UVG Revision	30.5.08	BBl 2008, 5395	SGK-NR 20.6., 9.9.08					

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
20.11.2008	Innovation Zweite Säule, Herbstveranstaltung in Basel: Demografie und Migration	Basel, Auditorium der Bank Sarasin & Cie	Innovation Zweite Säule Bleicherweg 66, 8002 Zürich T: 044 283 60 20 F: 044 283 60 21 mail@izs.ch, www.izs.ch
20./21.11.2008	Bieler Tagung 2008 der EKKJ. Jugendsexualität heute: Veränderungen, Einflüsse, Perspektiven (vgl. Hinweis)	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
20./21.11.2008	Schweizerische Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften, Herbsttagung: Familienergänzende Betreuung, Erziehung und Bildung von Kindern – ein Generationenprojekt in privater und staatlicher Verantwortung	Bern, Aula der Gewerblich-industriellen Berufsschule Bern gibb	SAGW, Hirschengraben 11, Postfach 8160, 3001 Bern T: 031 313 14 40 F: 031 313 14 50 sagw@sagw.ch
25.11.2008	Bundesgesetz über die Familienzulagen (FamZG). Eine Einführungstagung	Luzern, Grand Casino	Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis, Universität St.Gallen, Bodanstrasse 4, 9000 St.Gallen T: 071 224 24 24 F: 071 224 28 83 irp@unisg.ch www.irp.unisg.ch
27.11.2008	Unfall und Unfallversicherung. Entwicklungen – Würdigungen – Aussichten. November-Tagung zum Sozialversicherungsrecht	Luzern, Grand Casino	Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis, Universität St.Gallen, Bodanstrasse 4, 9000 St.Gallen T: 071 224 24 24 F: 071 224 28 83 irp@unisg.ch www.irp.unisg.ch
22./23.1.2009	CURAVIVA Schweiz: Fachkongress Alter – «Personal – Wertvolle Ressource für die Zukunft»	Basel, Congress Center	CURAVIVA Schweiz, Fachbereich Alter, Zieglerstrasse 53, 3000 Bern 14 T: 031 385 33 45 F: 031 385 33 34 e.hirsbrunner@curaviva.ch www.congress.curaviva.ch
31.1.2009	Subtile Diskriminierung und Gewalt in den Schulen	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
27./28.2.2009	Die Anhörung des Kindes in familienrechtlichen Verfahren	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

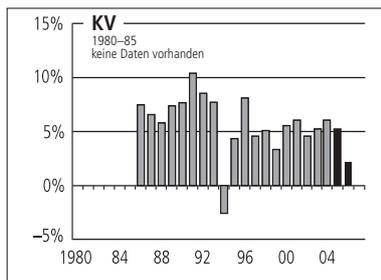
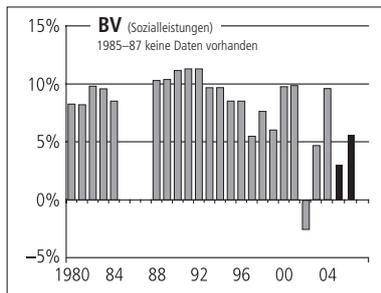
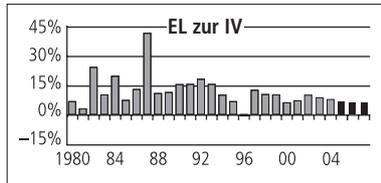
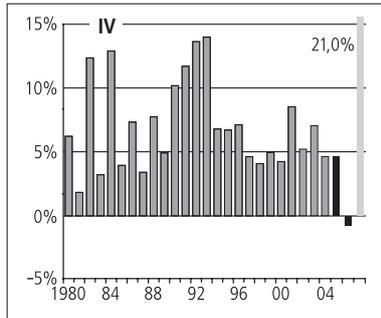
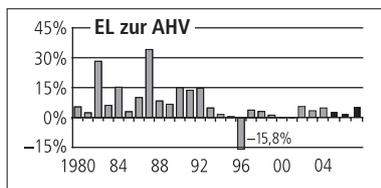
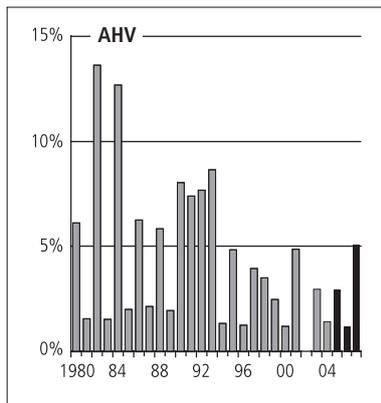
Jugendsexualität heute: Veränderungen, Einflüsse, Perspektiven

Der kulturelle und gesellschaftliche Wandel, die Emanzipation der Frau und die körperliche Frühreife der heutigen Jugendlichen verändern die Wahrnehmung, die Einstellung und das Verhalten der Jugendlichen in Bezug auf die Sexualität.

Seit einiger Zeit machen Übergriffe, echte und vermeintliche Sexskandale, an denen Jugendliche oder sogar Kinder beteiligt sind, von sich reden. Die Medien (und die Politik) stürzen sich gerne darauf. Im Übrigen überfluten sexuelle Andeutungen und Darstellungen unseren Alltag sowohl in der Öffentlichkeit als auch im privaten Bereich. Es gibt praktisch keinen Raum mehr, der vor mehr oder weniger sexuell konnotierten Bildern und Anspielungen frei ist. So sind Kinder sehr früh mit Darstellungen konfrontiert, die nicht ihrem Alter und ihrer Entwicklungsstufe entsprechen.

Die grosse Unbekannte aber ist, wie Jugendliche denn eigentlich mit der gesellschaftlichen Realität und ihrer eigenen Sexualität umgehen. Viele Fragen sind offen: Welche Veränderungen gegenüber früher und gegenüber der Erwachsenenwelt kann man bei den Jugendlichen beobachten? Welche Vorstellung(en) haben Kinder und Jugendliche eigentlich von der Sexualität? Sind sie besser informiert und «gewappneter» als ihre Eltern und Grosseltern? Welchen Stellenwert hat die Sexualität überhaupt? Wie leben Jugendliche ihre Sexualität? Welche Werte vermittelt unsere Gesellschaft den Kindern? Und viele weitere Fragen.

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% ²
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	4 081 000	4 113 000	4 150 000	0,9%

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%

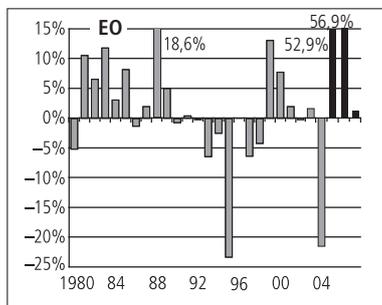
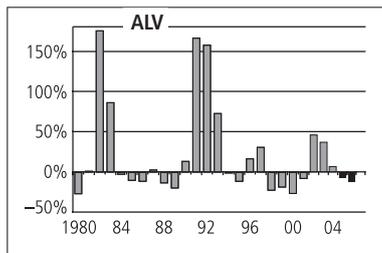
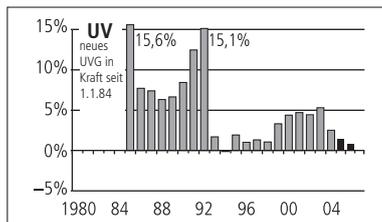
BV/2. Säule Quelle: BFS/BSV

		1990	2000	2005	2006	2007	VR ¹
Einnahmen	Mio. Fr.	32 882	46 051	50 731	53 734	...	5,9%
davon Beiträge AN		7 704	10 294	13 004	13 488	...	3,7%
davon Beiträge AG		13 156	15 548	19 094	19 908	...	4,3%
davon Kapitalertrag		10 977	16 552	14 745	15 081	...	2,3%
Ausgaben		15 727	31 605	35 611	36 081	...	1,3%
davon Sozialleistungen		8 737	20 236	25 357	26 895	...	6,1%
Kapital		207 200	475 000	565 400	604 400	...	6,9%
Rentenbezüger/innen	Bezüger	508 000	748 124	871 282	896 026	...	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	7 674	...	5,2%
davon Beiträge der Vers.	3 341	4 671	5 842	6 009	...	2,9%
Ausgaben	3 043	4 547	5 444	5 485	...	0,7%
davon direkte Leistungen inkl. TZL	2 743	3 886	4 680	4 725	...	0,9%
Rechnungssaldo	1 139	1 446	1 853	2 190	...	18,2%
Kapital	11 172	27 341	35 594	38 335	...	7,7%

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%

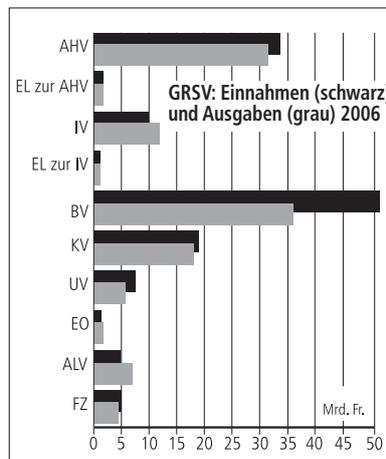
EO	1990	2000	2005	2006	2007	VR ¹
Einnahmen Mio. Fr.	1 060	872	1 024	999	939	-6,0%
davon Beiträge	958	734	835	864	907	5,1%
Ausgaben	885	680	842	1 321	1 336	1,2%
Rechnungssaldo	175	192	182	-321	-397	23,6%
Kapital	2 657	3 455	2 862	2 541	2 143	-15,6%

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* 2006

Sozialversicherungszweig	Einnahmen Mio. Fr.	Veränderung 2005/2006	Ausgaben Mio. Fr.	Veränderung 2005/2006	Rechnungssaldo Mio. Fr.	Kapital Mio. Fr.
AHV (GRSV)	33 619	3,5%	31 682	1,1%	1 937	32 100
EL zur AHV (GRSV)	1 731	2,1%	1 731	2,1%	-	-
IV (GRSV)	9 904	0,8%	11 460	-0,9%	-1 556	-9 330
EL zur IV (GRSV)	1 349	4,9%	1 349	4,9%	-	-
BV (GRSV) (Schätzung)	53 734	5,9%	36 081	1,3%	17 652	604 400
KV (GRSV)	19 685	4,1%	18 737	2,0%	948	9 604
UV (GRSV)	7 674	5,2%	5 485	0,7%	2 190	38 335
EO (GRSV)	929	3,6%	1 321	56,9%	-391	2 541
ALV (GRSV)	4 888	1,7%	5 942	-11,1%	-1 054	-3 729
FZ (GRSV) (Schätzung)	5 009	1,3%	4 980	2,0%	29	...
Konsolidiertes Total (GRSV)	137 914	4,4%	118 159	1,0%	19 755	673 920

*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	2002	2003	2004	2005	2006
Soziallastquote ⁵ (Indikator gemäss GRSV)	26,1%	26,9%	27,2%	27,1%	27,4%	27,2%
Sozialleistungsquote ⁶ (Indikator gemäss GRSV)	19,6%	20,8%	21,8%	22,0%	22,2%	21,5%

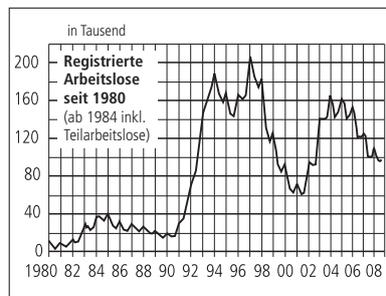
Arbeitslose

	Ø 2005	Ø 2006	Ø 2007	Jul. 08	Aug. 08	Sept. 08
Ganz- und Teilarbeitslose	148 537	131 532	109 189	92 163	94 039	95 980

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 direkt vergleichbar.
 4 Daten zur Arbeitslosigkeit finden Sie weiter unten.
 5 Verhältnis Sozialversicherungseinnahmen zum Bruttoinlandprodukt in %.
 6 Verhältnis Sozialversicherungsleistungen zum Bruttoinlandprodukt in %.

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

Quelle: Schweiz. Sozialversicherungsstatistik 2008 des BSV; seco, BFS.
 Auskunft: salome.schuepbach@bsv.admin.ch

Literatur

Arbeitsmarkt

Trudy Dacorogna-Merki: **Stellensuche mit Erfolg**. So bewerben Sie sich richtig. Alles über E-Mail- und Online-Bewerbung. 208 Seiten. Fr. 36.–. 2008. ISBN 978-3-85569-389-4. Beobachter-Buchverlag, Zürich. Neue berufliche Herausforderung gefragt? Das beliebteste Bewerbungs-Handbuch der Schweiz zeigt den Weg zum richtigen Job. Jetzt mit ausführlichen Informationen für die überzeugende Bewerbung per Internet. Wo finde ich die Stelle, die zu mir passt? Wie stelle ich ein professionelles Bewerbungsossier zusammen und wie rücke ich mich im Vorstellungsgespräch ins richtige Licht? Schritt für Schritt erfahren Stellensuchende, wie sie am besten vorgehen. Der Ratgeber erklärt alle aktuellen Wege: von der Spontanbewerbung übers eigene Chiffreinserat bis zur Bewerbung über Internet. Eine wertvolle Hilfe für alle, die eine berufliche Herausforderung suchen: vom Lehrling bis zur Kaderfrau, vom Handwerker bis zur Büroangestellten. Sich selbst richtig positionieren, gezielt vorgehen und sympathisch auftreten – Autorin Trudy Dacorogna-Merki kennt die Spielregeln der erfolgreichen Stellensuche. Ihr Ratgeber enthält viele konkrete Beispiele, Musterbriefe, Checklisten und hilfreiche Tipps aus ihrer täglichen Praxis als Personal- und Laufbahnberaterin. Das Handbuch fürs Weiterkommen im Beruf – jetzt noch umfassender und ganz auf den Schweizer Arbeitsmarkt ausgerichtet.

Sozialpolitik

A. Doris Baumgartner: **Die flexible Frau**. Frauenerwerbsarbeit im Werte- und Strukturwandel. 342 Sei-

ten. 2008. Fr. 59.–. ISBN 978-3-03777-049-8. Seismo Verlag, Zürich. Die Geschichte der Erwerbsarbeit von Frauen ist vielfältig – vielfältiger, als sie auf einen ersten flüchtigen Blick auf die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg scheinen mag. Die von Frauen im jungen Erwachsenenalter gewonnenen Einsichten und Gewissheiten galten bei keiner Generation für den gesamten Lebenslauf. Jede Generation musste sich in den verschiedenen Lebensphasen immer wieder neu an die jeweiligen Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt anpassen. Für das 20. Jahrhundert und bis in die Gegenwart sind die strukturellen Bedingungen, aber auch institutionelle Regelungen und Leitbilder sowie die Einstellungen und Werte der Frauen wichtige Erklärungsfaktoren für das Erwerbsverhalten der Frauen. A. Doris Baumgartner greift für ihre Untersuchung auf die Daten einer Vielzahl bisher durchgeführter Studien und auf verschiedenstes Quellenmaterial zurück. Auch zahlreiche Bilder, die weibliche Erwerbsarbeit thematisieren, werden in die Analysen einbezogen. Die Ergebnisse dieser Analysen zeigen, dass in der Schweiz die Frauenerwerbsverläufe deutlich stärker durch den kulturellen als durch den strukturellen Wandel beeinflusst wurden. Der Wandel individueller Einstellungen und Werte zu Beruf und Familie verweist auf die wachsenden Erwartungen an den Arbeitsplatz und an die Arbeit selbst. Im Gegensatz dazu zeichnen sich Leitbilder durch eine beachtliche Trägheit aus.

Sozialversicherungen

René Schaffhauser / Ueli Kieser (Hrsg.): **Das prekäre Leistungsverhältnis im Sozialversicherungsrecht**. Konkretes zu einem unfassbaren Thema. Referate der Tagung vom 22. November 2007 in Luzern. 193 Seiten. 2008. Fr. 72.–. ISBN 978-3-

908185-73-4. Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis, Universität St. Gallen. Weder die Literatur noch die Gesetzgebung noch die Rechtsprechung erwähnen das «prekäre Leistungsverhältnis» im Sozialversicherungsrecht. Es existiert aber tagtäglich und begegnet uns in überaus zahlreichen Formen und Facetten. Ist jemand versichert oder nicht? Reichen die Unterlagen aus oder nicht? Welche von verschiedenen Versicherungen ist leistungspflichtig? Sind die Leistungen vorderhand, vorläufig oder als Vorschüsse (oder allenfalls gar nicht) zu erbringen? Hat das Rechtsmittel aufschiebende Wirkung? Was geschieht nach einer gerichtlichen Rückweisung zur weiteren Abklärung? Die im November 2007 in Luzern durchgeführte Tagung ging diesen Fragen nach.

Gabriela Riemer-Kafka (Hrsg.): **Der Zahnarztpatient – sozialversicherungsrechtliche und sozialhilfrechtliche Fragen**. Tagungsband (Luzerner Beiträge zur Rechtswissenschaft 27). 146 Seiten. 2008. Fr. 58.–. ISBN 978-3-7255-5592-5. Schulthess Verlag, Zürich. Dadurch, dass die verschiedenen Sozialversicherungen die Kosten für Zahnbehandlungen entweder überhaupt nicht oder nur unter eingeschränkten Bedingungen erbringen und das Leistungsniveau zwischen den in Frage kommenden Versicherungen unterschiedlich ist, spielt die medizinische Weichenstellung für die Abgrenzungsfrage eine zentrale Rolle. Mit dem vorliegenden interdisziplinär angelegten Tagungsband erläutern Juristen den Zahnärzten, wo die Grenzziehungen (z.B. zwischen IV, KV oder UV bzw. bezüglich notwendiger und wirtschaftlicher Behandlung) durch Gesetz und Rechtsprechung vorgenommen werden. Umgekehrt machen die Zahnärzte den Juristen deutlich, wie sie als behandelnde Ärzte den rechtlichen Vorgaben und den Bedürfnissen der PatientInnen versuchen gerecht zu werden.

Neue Publikationen zur Sozialversicherung

	Bezugsquelle Bestellnummer Sprachen, Preis
Ergänzungsinformation zum Info-Service «Arbeitslosigkeit». Ein Leitfaden für Versicherte: Berufliche Vorsorge für arbeitslose Personen gemäss AVIG und BVG	716.201 d/f/i ¹ Gratis
Sozialversicherungen der Schweiz. Taschenstatistik. 2008	318.001.08 d ² Gratis
Statistiken zur Sozialen Sicherheit: AHV-Statistik 2008	318.123.08 d ² Fr. 20.–

¹ Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Effingerstrasse 31, 3003 Bern.
Die Publikation ist ebenfalls auf der Internet-Seite www.treffpunkt-arbeit.ch unter «Downloads und Formulare» / «Broschüren» zu finden.

² Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL), Verkauf Publikationen, 3003 Bern. www.bundespublikationen.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
Nr. 5/08 Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz

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 318.998.5/08d