

Schwerpunkt

Familienbericht 2004

Vorsorge

Optimierung der Aufsicht

Sozialpolitik

OECD-Studie: Vereinbarkeit von Beruf und Familie

Soziale Sicherheit

CHSS

6/2004

BSV /
OFAS /
UFAS /

Inhaltsverzeichnis Soziale Sicherheit CHSS 6/2004

Editorial	329
Chronik Oktober/November 2004	330
Rundschau	332

Schwerpunkt

Familienbericht 2004	333
Familien in der Statistik (Christoph Freymond, BFS, Urs Portmann, BSV)	334
Familienpolitik heute – was beinhaltet sie? (Heidi Stutz, Büro BASS, Bern)	339
Familienpolitik in der Schweiz (Ueli Mäder, Uni Basel)	342
Familienpolitik in Kantonen und Gemeinden (Daniel Kübler, Uni Zürich, Hans-Martin Binder, Interface Luzern)	345
Familienpolitik im Ländervergleich (Irene Gerlach, Uni Münster)	348
Zusammenstellung und Diskussion möglicher Massnahmen (Aurélie Moeri, BSV, Joana Guldimann, BSV)	351
Kommentar und Ausblick der EKFF (Jürg Krummenacher, EKFF)	353
Für eine nachhaltige Familienpolitik (BR Pascal Couchepin, EDI)	355
Für eine liberale Familienpolitik, die Chancen bietet und Wachstum ermöglicht (NR Christine Egerszegi-Obrist)	359

Familienpolitik geht uns alle an (NR Ursula Haller)	360
Für den Fortbestand einer lebenswerten Gesellschaft braucht es die Familienpolitik (NR Liliane Maury Pasquier)	361
Die Familie vor einem politischen Hintergrund (NR Thérèse Meyer-Kaelin)	363

Vorsorge

Ergebnisse der Expertenkommission «Optimierung der Aufsicht in der beruflichen Vorsorge» (Helena Kottman, BSV)	365
--	-----

Gesundheitswesen

Krankenversicherung: welche Wahlfranchise für 2005? (Nicolas Siffert, BAG)	371
--	-----

Sozialpolitik

Europäische Städte und Sozialpolitik (Maarten Davelaar und Hugo Swinnen, Verwey Jonker Institute, Utrecht)	377
Vereinbarkeit von Beruf und Familie (Susanna Bühler, BSV)	382
Disability Management: Internationale Erkenntnisse liegen vor (Véronique Merckx, BSV, Nancy Wayland Bigler, IVSK)	385
Die regionalen ärztlichen Dienste der Invalidenversicherung (Carl Lukas Bohny, BSV)	389
Neuerungen und Anpassungen bei den schweizerischen Sozialversicherungen im Jahr 2005 (Rosmarie Marolf, BSV)	392

Parlament

Parlamentarische Vorstösse	396
Gesetzgebung: Vorlagen des Bundesrats	399

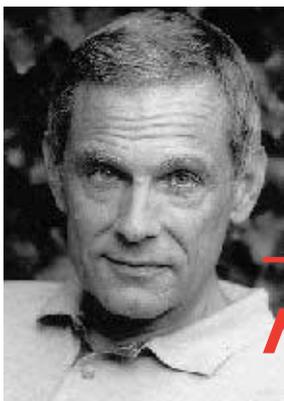
Daten und Fakten

Agenda (Tagungen, Seminare, Lehrgänge)	400
Literatur und Links	401
Sozialversicherungs-Statistik	402
Wichtige Masszahlen im Bereich der beruflichen Vorsorge	404
Inhaltsverzeichnis CHSS 2004	406

Besuchen Sie uns unter www.bsv.admin.ch



Stark gewandelte Familienformen



Jost Herzog
Leiter Zentralstelle für
Familienfragen*, BSV

Lassen Sie sich ein auf eine Quizfrage: Welchen Stellenwert geniesst die Familienpolitik in der Schweiz und was ist ihr Inhalt? Bis vor kurzem wäre die Antwort allen, die sich nur oberflächlich für das Thema interessieren, leicht gefallen: Die Familienpolitik fristet im Vergleich zu anderen Politikbereichen ein Mauerblümchen-Dasein, wobei das Schwergewicht der Massnahmen bei monetären Transfers wie Kinderzulagen oder steuerlichen Erleichterungen für Familien liegt. Heute könnte man sich mit dieser Antwort das Punktemaximum nicht mehr holen. Denn in der Familienpolitik ist einiges in Bewegung geraten.

Der Familienbericht 2004 zeigt auf, dass sich die Familienformen stark gewandelt haben und die Gründung einer Familie immer weniger selbstverständlich ist. Die Geburtenziffer liegt seit 1970 unter dem Wert, der nötig wäre, um den Bestand der Bevölkerung zu erhalten; immer mehr Frauen und Männer bleiben kinderlos. Der Hauptgrund liegt darin, dass junge Menschen – vor allem Frauen – zu grosse Schwierigkeiten haben, Familie und Beruf zu vereinbaren. Es sind also nicht primär die direkten Kinderkosten, die junge Menschen bei der Familiengründung zögern lassen, sondern die indirekten Kosten eines Lebens mit Kindern, zum Beispiel Nachteile, die sich für die berufliche Laufbahn ergeben. Darauf hat Bundesrat Pascal Couchepin bei der Vorstellung des Familienberichts 2004 auf der St. Petersinsel hingewiesen und deutlich gemacht, dass Familienpolitik für ihn ein gesellschaftspolitisch zentrales Thema sei. Aufgrund dieses Befundes sprach er sich für eine Neuorientierung im Sinne einer «nachhaltigen Familienpolitik» aus. Massnahmen, welche die Vereinbarkeit von Beruf und Familie verbessern, sollen gegenüber Geldtransfers Priorität bekommen.

Die «Innensicht» des Familienberichts wurde wenige Wochen später durch eine «Aussensicht» bestätigt, näm-

lich durch den Ländervergleich der OECD zwischen der Schweiz, Portugal und Neuseeland zum Thema Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Die OECD kommt zum Schluss, dass in der Schweiz diese Vereinbarkeit verbessert werden muss. Ansonsten werde sich der Druck auf das System der sozialen Sicherheit und den Arbeitsmarkt verschärfen. Die heutige Situation trägt zur tiefen Geburtenrate bei und führt dazu, dass ein beträchtlicher Teil des Erwerbspotenzials von Frauen brach liegt.

Die schweizerische Familienpolitik ist geprägt durch Föderalismus und Subsidiaritätsprinzip. Wenn der Bundesrat an der Pressekonferenz zur OECD-Studie erklärt hat, dass für ihn eine Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie erste politische Priorität hat, heisst das, dass er gewillt ist, dort aktiv zu werden, wo ihm die Kompetenzen dazu gegeben sind. Bereits tätig ist er durch das Programm der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung. Auf den 1. Juli 2005 wird der Erwerbssersatz bei Mutterschaft in Kraft treten. Bei der Wiederaufnahme der Reform der Familienbesteuerung möchte der Bundesrat die fiskalischen Hindernisse, welche einer vermehrten Berufstätigkeit der Mütter im Wege stehen, eliminieren. Eine Bundeslösung der Familienzulagen wird im nächsten Jahr die beiden Kammern des Parlaments beschäftigen.

Bezüglich Bereichen, in denen der Bund keine direkten Kompetenzen hat, ruft Bundesrat Couchepin in seiner Petersinsel-Rede die Verantwortlichen in den Kantonen und Gemeinden zu verstärkten Anstrengungen auf. Zentral sind hier Fragen, die mit der Schule zusammenhängen, wie die Blockzeiten, das Einschulungsalter und Tagesschulstrukturen. Sollten die Kantone hier zu keiner Lösung kommen, wird der Bund seinerseits Massnahmen prüfen. Wichtig im Sinne einer nachhaltigen Familienpolitik ist auch das Engagement der Wirtschaft; es müssen mehr familienfreundliche Arbeitsplätze geschaffen werden. Der Bund seinerseits prüft, wie er in diesem Bereich die besten Praktiken fördern kann.

Familienpolitik ist mithin zu dem Querschnittsthema heutiger Gesellschaftspolitik geworden. Die Lektüre des Schwerpunkts dieser Nummer der CHSS gibt – insbesondere im statistischen Teil – einen Einblick in die Situation von Familien und einen Überblick über den aktuellen Stand familienpolitischer Massnahmen auf allen Ebenen unseres Staates.

Die LeserInnen werden auf die eingangs gestellte Quizfrage eine nuanciertere und in Bezug auf den Stellenwert der Familienpolitik optimistischere Antwort geben können.

*Ins Tätigkeitsgebiet der Zentralstelle für Familienfragen im BSV fallen – neben allgemeinen familienpolitischen Fragen – die Familienzulagen (BG über die FZ in der Landwirtschaft, Arbeiten für eine Bundeslösung FZ), der Vollzug der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung, das Sekretariat der Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen, die Herausgabe des Bulletins «Familienfragen» sowie Aufgaben betr. Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention und Prävention von Kindesmisshandlung.

KVG-Revision: Versichertenkarte

National- und Ständerat haben am 6. Oktober die letzte Differenz bei den in der Herbstsession behandelten Teilvorlagen betreffend die Modalitäten der neuen Versichertenkarte bereinigt. Der Bundesrat wird bestimmen, welche Notfalldaten im Einverständnis mit den Versicherten in die Versichertenkarte aufgenommen werden dürfen. Die Inkraftsetzung erfolgt am 1. Januar 2005.

Pro Infirmis Direktor wird IV-Chef beim BSV

Das Eidgenössische Departement des Innern hat am 1. Oktober den Direktor und Vorsitzenden der Geschäftsleitung von Pro Infirmis Schweiz zum neuen Chef der Invalidenversicherung und Vizedirektor im Bundesamt für Sozialversicherung ernannt. Alard du Bois-Reymond tritt die Nachfolge von Beatrice Breitenmoser an, die ab 1. Januar 2005 die Leitung des Amtes für Justizvollzug des Kantons Zürich übernimmt.

Als Chef der IV wird sich Alard du Bois-Reymond in den nächsten Jahren schwer gewichtig mit der 5. Revision des Invalidenversicherungsgesetzes beschäftigen. Der neugewählte BSV-Vizedirektor, Jahrgang 1961, ist Ökonom mit einem Nachdiplomstudium für Entwicklungsländer und war vor seiner Zeit bei Pro Infirmis IKRK-Delegierter. Er wird seine Arbeit im BSV am 1. Januar 2005 aufnehmen.

Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien mehrheitlich begrüsst

Laut Medienmitteilung vom 18. Oktober zeigen die Ergebnisse der Vernehmlassung bei den Kantonen, Parteien und interessierten Organi-

sationen eine mehrheitlich positive Aufnahme der von der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates vorgeschlagenen Varianten zur Einführung von EL für Familien auf Bundesebene. Grundsätzlich ablehnend zeigen sich FDP und SVP, die Arbeitgeberorganisationen und eine Minderheit der Kantone.

Vom 29. März bis 30. Juni 2004 führte die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates eine Vernehmlassung zu einer Gesetzesvorlage für die Einführung von EL für Familien durch. Mit diesem neuen Instrument auf Bundesebene soll die Armut von Familien mit Kindern gezielter als heute bekämpft werden. Die Vorlage geht zurück auf parlamentarische Initiativen der beiden Nationalrätinnen Jacqueline Fehr (00.436 n) und Lukrezia Meier-Schatz (00.437 n) «Ergänzungsleistungen für Familien. Tessiner Modell», denen der Nationalrat am 21. März 2001 in Lugano Folge gab.

Die Kommission stellte drei Modelle zur Einführung von EL für bedürftige Familien zur Auswahl. Das Modell M1 deckt das Einkommensdefizit der ganzen Familie und begünstigt vor allem Einelternfamilien mit einem Kind, aber auch Zweielternfamilien mit einem bis zwei Kindern. Das Modell M2 begünstigt vor allem Zweielternfamilien mit drei und mehr Kindern, weil es auf die Deckung der Unterhaltskosten der Kinder ausgerichtet ist. Das Modell M3, welches eine Mischung aus den Modellen M1 und M2 darstellt, begünstigt auch eher Familien mit mehreren Kindern. Die drei Modelle würden Kosten zwischen 880 und 895 Millionen Franken verursachen. Bei allen drei Modellen wird vor allem dank der Verrechnung eines hypothetischen Einkommens ein Anreiz geschaffen, neben der Kinderbetreuung einer Erwerbsarbeit nachzugehen. Dazu gehört auch die Übernahme von Kinderbetreuungskosten.

Die Teilnehmenden waren eingeladen, sich zu sechs Fragen zu äussern und ihre Bemerkungen, Anregungen und Vorschläge zu formulieren. Insgesamt sind 76 Stellungnahmen eingereicht worden.

Eine verstärkte Bekämpfung der Familienarmut und der Armut bei Kindern ist der Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden ein grosses Anliegen. Die meisten BefürworterInnen der vorgeschlagenen Bundesregelung legen gleichzeitig Wert darauf, dass EL für Familien als Teil eines ganzen Paketes von Massnahmen betrachtet werden müssten, welche die Verarmung von Familien verhindern oder zumindest das Armutsrisiko erheblich und dauerhaft verringern.

Eine grosse Mehrheit befürwortet ein Rahmengesetz anstelle einer umfassenden Bundesregelung oder eines Subventionsgesetzes, um den Kantonen gewisse Freiheiten zu belassen, die Ausgestaltung der EL für Familien ihren spezifischen Verhältnissen anzupassen.

Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates wird ihre Beratungen zu den EL für Familien wieder aufnehmen, wenn die Resultate der Volksabstimmung über die NFA bekannt sind.

Goldreserven

Der Bundesrat hat am 27. Oktober eine weitere Aussprache über die Verwendung der überschüssigen Goldreserven und der Gewinne der Nationalbank geführt. Der Bundesrat hält an seiner Position fest: Errichtung eines Fonds zur Verteilung der Vermögenserträge aus dem Gold (zwei Drittel Kantone, ein Drittel Bund) und Ablehnung der Initiative ohne Gegenvorschlag.

Der Nationalrat möchte jedoch den Vermögensertrag aus dem Gold zu zwei Dritteln und die jährlichen Gewinne der Nationalbank zur Hälfte der AHV zuteilen. Den Rest

erhielten die Kantone, der Bund ginge leer aus. Der Ständerat seinerseits ist schon gar nicht auf die Goldvorlage eingetreten. Im Zusammenhang mit der Volksinitiative hat er jede Änderung des geltenden Verteilungsschlüssels (zwei Drittel Kantone, ein Drittel Bund) abgelehnt. Im Dezember wird das Verfahren voraussichtlich in die zweite Runde gehen.

Bundesgesetz über Familienzulagen

Der Bundesrat äusserte sich am 10. November zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Familienzulagen der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N). Das vorgeschlagene Gesetz geht auf die parlamentarische Initiative Fankhauser aus dem Jahre 1991 zurück. Es soll der Volksinitiative «Für fairere Kinderzulagen» der Gewerkschaft TravailSuisse als indirekter Gegenvorschlag gegenübergestellt werden. Die Volksinitiative, welche monatliche Kinderzulagen von mindestens Fr. 450.– vorsieht, wird vom Bundesrat und von der SGK-N abgelehnt.

Kernpunkte der Vorlage zu einem Bundesgesetz über Familienzulagen:

- Kinderzulagen von mindestens 200 Franken pro Kind und Monat und Ausbildungszulagen von mindestens 250 Franken (Kinder von 0 bis 16 Jahren – Jugendliche in Ausbildung von 16 bis 25 Jahren)
- Anspruch auf Familienzulagen für alle Erwerbstätigen – Selbständigerwerbende eingeschlossen. Der Entwurf weitet den Bezügerkreis

erstmalig auf Selbständigerwerbende aus, ohne Einkommensgrenze. Nichterwerbstätige erhalten ebenfalls Zulagen, sofern die von den Kantonen allenfalls festgesetzten Einkommensgrenzen nicht überschritten werden. Diese Einkommensgrenzen dürfen nicht tiefer sein als diejenigen für die Kleinbauern nach dem Bundesgesetz über Familienzulagen in der Landwirtschaft. Teilerwerbstätigkeit reduziert die Höhe der Zulagen nicht.

- Arbeitgeber und Selbständigerwerbende haben sich einer Familienausgleichskasse anzuschliessen. Die Leistungen werden durch Beiträge der Arbeitgebenden und Selbständigerwerbenden auf den Einkommen finanziert, wobei die Kantone die Möglichkeit haben, auch für Arbeitnehmende eine Beitragspflicht einzuführen.
- Die Kantone legen die Anspruchsvoraussetzungen der Familienzulagen für Nichterwerbstätige fest und finanzieren diese selbst. Sie können den Anspruch von einer Einkommensgrenze abhängig machen. Familienzulagen für Nichterwerbstätige richten sich z.B. an Einelternfamilien oder etwa an ein nichterwerbstätiges Studentenpaar mit Kind.

Vom Gesetzesentwurf nicht betroffen sind die Familienzulagen für Kleinbauern und landwirtschaftliche Arbeitnehmende, die weiterhin unter das Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft fallen.

Die vorgesehene Mindestzulage von 200 resp. 250 Franken pro Monat bringt Mehrkosten von jährlich 890 Millionen Franken. Heute be-

laufen sich die Kosten auf rund 4080 Millionen Franken pro Jahr. Der zusätzlich von Arbeitgebenden (evtl. auch von Arbeitnehmenden) resp. Selbständigerwerbenden zu leistende Finanzierungsanteil beträgt rund 690 Millionen Franken. Weitere 200 Millionen Franken wären von der öffentlichen Hand, d.h. mehrheitlich von den Kantonen, zu tragen.

Der Bundesrat spricht sich nicht für eine bestimmte Höhe der Zulagen aus, äussert aber Bedenken gegen eine Lösung, die zu einer Mehrbelastung der Wirtschaft führt.

EKFF begrüsst Bundesgesetz über Familienzulagen

Wie die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen EKFF in ihrer Medienmitteilung vom 10. November mitteilt, begrüsst sie, dass sich der Bundesrat für eine Harmonisierung der Familienzulagen ausspricht. Die EKFF setzt sich dafür ein, dass für alle Kinder eine Zulage in der Höhe von mindestens 200 Franken bzw. 250 Franken Ausbildungszulage vorgesehen wird. Die von der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats vorgeschlagenen Mindestbeträge erhöhen die Kaufkraft der Familien, was auch der Wirtschaft wieder zu gute kommt. Die EKFF befürwortet eine umfassende Bundeslösung, welche die Kinder- und Familienzulagen gesamtschweizerisch einheitlich regelt. Die Finanzierung ist wirtschaftlich verkraftbar und sollte durch Arbeitgeber- und beschränkt durch Arbeitnehmerbeiträge erfolgen.

«Respekt» – Sozialversicherungen für den Schulunterricht

Wie sozial sind wir? Unter diesem Titel führt das soeben erschienene Lehrmittel «Respekt» in das komplexe Gebiet der Sozialversicherungen ein. Einfache Beispiele aus dem Alltag regen zum Nachdenken an: Wer bezahlt eigentlich eine Krebsbehandlung, einen Altersheimaufenthalt, eine invaliditätsbedingte Umschulung? Mit gut verständlichen Texten werden die wichtigsten Sozialversicherungen kurz beschrieben. Eingebettet im Kapitel «Respektiere ich andere?» thematisiert der Text über die Sozialversicherungen den Umgang gut gestellter und benachteiligter Mitglieder einer Gesellschaft untereinander und stellt die Solidarität in den Vordergrund. Damit wird einem Informationsbedarf der Schulen Rechnung getragen, der bisher nur mit verschiedenen, nicht immer leicht verständlichen Broschüren und Dokumentationen abgedeckt werden konnte.

Zusammen mit sieben anderen Bundesämtern (are, BAG, BASPO, BFE, BUWAL, Gleichstellungsbüro, imes) hat sich das BSV inhaltlich und finanziell an der Herausgabe dieses neuen Lehrmittels für das 6. bis 9. Schuljahr beteiligt. «Respekt» besteht aus einem Themenheft für die Schülerinnen und Schüler sowie einer Arbeitsmappe für die Lehrperson inklusive Werkstattaufträgen. Es beinhaltet weiter auch Beiträge über Sport, Ernährung, Gleichstellung, Rassismus, Verkehr, Umwelt und Energie.

«Respekt» ist in den Sprachen Deutsch (ISBN 3-905356-23-6), Französisch (ISBN 3-905356-26-0) und Italienisch (ISBN 3-905356-28-7) erhältlich und kann beim Bernet Verlag bestellt werden (www.bernetverlag.ch). 20 Themenhefte mit einer Arbeitsmappe für die Lehrperson kosten 36 Franken.

Stiftung für Patientensicherheit gefährdet

Die im Dezember 2003 ins Leben gerufene Stiftung für Patientensicherheit steht möglicherweise schon bald am Ende. Ihr fehlt das Geld. Die Stiftung hat zum Ziel, mittels Projekten und Strategien die Patientensicherheit zu erhöhen. Zu den Stiftungsmitgliedern gehören unter anderem die Ärztesvereinigung FMH, der Berufsverband der Krankenschwestern und Krankenpfleger, der Apothekerverband und die Patientenorganisation.

Mit einem Startkapital von 250 000 Franken – 200 000 vom Bund, 50 000 von den Stiftungsmitgliedern – wurde Marc Anton Hochreutener als Geschäftsführer eingestellt mit dem Auftrag, die Stiftung aufzubauen und Sponsorengelder zu beschaffen. Doch die Sponsorensuche gestaltet sich harzig. Für die Jahre 2005 und 2006 braucht die Stiftung 1 bis 1,5 Millionen Franken jährlich. Davon sollte der Bund eine halbe Million übernehmen. 80 000 bis 100 000 Franken sollten die Berufsverbände einschiessen, und von den Kantonen werden 700 000 bis eine Million Franken erwartet. Zur Zeit reicht das Geld noch bis im März 2005.

Falls nichts geschieht, muss die Stiftung aufgeben.

Rentalter 66

Das sozialpolitische Programm der Arbeitgeber sieht das Rentalter 66 ab dem Jahr 2013 vor. Und zwar sowohl für Frauen wie für Männer. Der Schweizerische Arbeitgeberverband fordert für die 1. Säule ein Rückkommen auf die im Mai dieses Jahres gescheiterte Revision. Im Klartext: eine Erhöhung des Rentenalters sowie dessen Flexibilisierung ab 62. Des Weiteren fordern die Arbeitgeber, neue AHV-Renten sollten nur noch an die Teuerung, nicht aber an den Lohnanstieg angepasst werden. Zudem wünschen sie eine teilweise Reduktion der Kinderrente. Die Witwenrente hingegen bleibt unangetastet.

In der Invalidenversicherung fordern die Arbeitgeber mehr Massnahmen für frühzeitige Erkennung und Integration, das, was die 5. IV-Revision vorsieht. Taggelder statt Rente werden während der Abklärung gefordert, und der zusätzliche Finanzbedarf für die hochverschuldete IV soll nicht über Lohnprozente, sondern über die Mehrwertsteuer gedeckt werden. In Anlehnung an die Standards der Weltgesundheitsorganisation fordern die Arbeitgeber strengere Regeln für die Invalidität. Im KVG-Bereich fordern sie als Langfristziel die Aufhebung des Vertragszwangs. Im Spitalbereich schliesslich plädieren die Arbeitgeber für die monetarische Finanzierung, d.h., die Kosten sollten letztlich von den Krankenkassen getragen werden.

Bestandesaufnahme der Familienpolitik



Foto: Jean-Pierre Grüter

Diesen Herbst hat Bundesrat Pascal Couchepin den Medien den «Familienbericht 2004» vorgestellt, der auf eine parlamentarische Empfehlung von Ständerat Stadler zurückgeht. Der Bericht beinhaltet einen statistischen und einen thematischen Teil sowie einen von der Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen EKFF dazu verfassten eigenständigen Kommentar. Im vorliegenden Schwerpunkt finden Sie eine Zusammenfassung der einzelnen Beiträge.

Der *statistische* Teil zeichnet ein differenziertes Bild der heutigen Familien in der Schweiz und dokumentiert den Wandel der Familienformen der letzten Jahrzehnte.

Der *thematische* Teil ist der Familienpolitik gewidmet. Es handelt sich um eine Bestandsaufnahme der Familienpolitik auf Bundesebene sowie auf Kantons- und Gemeindeebene. Im Weiteren ist ein Vergleich der Familienpolitik der Schweiz mit jener Frankreichs, Englands und Deutschlands vorgenommen worden. Die Beiträge stützen sich auf eine einheitliche Definition von Familien und Familienpolitik, die einleitend diskutiert wird. Aus den Analysen hervorgegangen ist eine Liste möglicher struktureller Massnahmen zur Stärkung der Familienpolitik.

Im Schwerpunkt folgt die anlässlich der Veröffentlichung des Berichts von Bundesrat Pascal Couchepin gehaltene Rede. In dieser nimmt er eine der sich aus den Analysen ergebenden zentralen Forderungen nach einer familienpolitischen Strategie auf und lanciert die Diskussion zu einer nachhaltigen Familienpolitik. Abgeschlossen wird der Schwerpunkt mit Stellungnahmen von VertreterInnen der Bundesratsparteien zu einer Strategie in der Familienpolitik.

Der «Familienbericht 2004» ist vom Bundesamt für Sozialversicherung in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Statistik und externen ExpertInnen erarbeitet worden. Die Angaben für die Bestellung finden Sie auf Seite 358.

Familien in der Statistik

Im Rahmen des Familienberichts wurden Indikatoren erarbeitet, die ein differenziertes Bild der Lage heutiger Familien in der Schweiz zeichnen und den Wandel der Familienformen in den letzten drei Jahrzehnten dokumentieren. Vorliegender Artikel präsentiert einige Eckdaten zur Situation der Familien in der Schweiz.



Christoph Freymond
Bundesamt für Statistik



Urs Portmann
Kompetenzzentrum Grundlagen,
BSV

Haushalt und Familie

Die Zahl der Privathaushalte ist seit 1970 stärker gewachsen als die Bevölkerung. Zählte man 1970 2,05 Mio. Haushalte, so waren es im Jahr 2000 rund die Hälfte mehr, nämlich 3,12 Mio. Die kinderlosen Haushalte, insbesondere die Einpersonenhaushalte, haben markant zugenommen. Sie machten 1970 die Hälfte aller Haushalte aus. Ihr Anteil wuchs bis 2000 auf zwei Drittel an.

Werden statt der Haushalte die Personen gezählt, entsteht ein anderes Bild. Mehr als die Hälfte der Bevölkerung lebt in einem Familienhaushalt: in einem Haushalt mit verheiratetem Haushaltsvorstand und mindestens einem Kind 46,7%, in einem Einelternhaushalt 5,8% und in einem Haushalt eines Konsensualpaares mit Kind(ern) 1,8%. 19,5% der Bevölkerung leben als Ehepaare ohne Kinder und nur 15,4% wohnen allein. In welcher Haushaltsform Menschen leben, ist stark altersabhängig. Dies lässt sich aus der **Grafik 1** ersehen. Bis zum 23. Altersjahr leben sie mehrheitlich in Familienhaushalten. Es folgt bis zum 32. Altersjahr eine Phase des jungen Erwachsenenlebens, in der Familienhaushalte nur für eine Minderheit den Lebenskontext bilden und in der die Mehrheit das Alleinleben und verschiedene Formen des Zusammenlebens auspro-

biert. Der Anteil unverheirateter Paare erreicht hier den Höhepunkt. Zwischen dem 33. und dem 52. Altersjahr dominieren wieder die Familienhaushalte. Der Anteil unverheirateter Paare geht mit der Familienbildung stark zurück. Nach dem 52. Altersjahr steigt der Anteil der Ehepaare ohne Kinder in dem Mass, als diese aus dem Elternhaushalt ausziehen. Nach dem 70. Altersjahr leben mehr und mehr Menschen (vor allem Frauen) allein oder in Alters- oder Pflegeheimen. (**Grafik 1**)

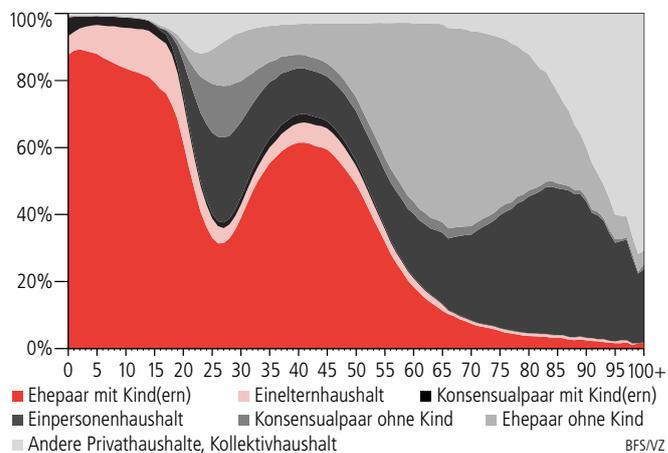
Vergleicht man die Situation der Kinder im Jahr 1980 mit jener im Jahr 2000, zeigt sich eine sanfte und gleichwohl deutliche Verschiebung. Lebten 1980 91% der Kinder bei verheirateten Eltern, so sind dies heute zwar weniger, aber immer noch 85%. Die zweitgrösste Gruppe von Kindern, nämlich 12%, wohnen mit einem Elternteil zusammen. 1980 waren diese 8%. Die kleinste Gruppe sind jene 3% Kinder, die mit einem unverheirateten Paar zusammenleben.

Im Durchschnitt leben in einem Familienhaushalt 1,86 Kinder unter 25 Jahren. Bei der häufigsten Familienform mit einem Ehepaar als Eltern sind es etwas mehr, nämlich 1,92 Kinder, in Familien von Konsensualpaaren und Alleinerziehenden etwas weniger, nämlich 1,57 bzw. 1,56 Kinder.

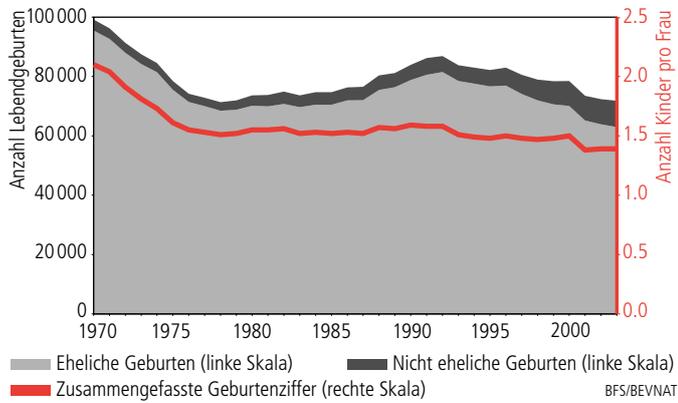
Immer weniger Geburten...

Nach einem Höchststand von 113 000 Geburten im Jahr 1964 nahm deren Zahl bis 1978 dauernd ab. Der

Wohnbevölkerung nach Haushaltstyp und Alter, 2000 **1**

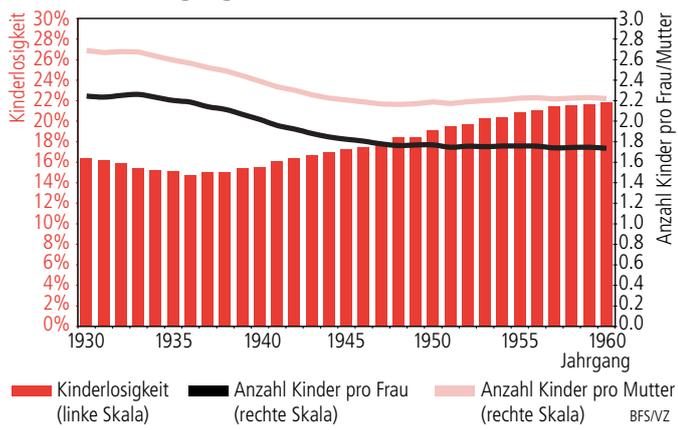


Geburten nach Zivilstand der Mutter und zusammengefasste Geburtenziffer, 1970 bis 2003 2



anschliessende leichte Zuwachs bis 1992 konnte den Rückgang nicht wettmachen. Seither nimmt die Geburtenzahl erneut ab. Im Jahr 2003 sind 34 900 Mädchen und 36 900 Knaben zur Welt gekommen. 88 % dieser 71 800 Kinder wurden ehelich geboren. Die durchschnittliche Kinderzahl je Frau lag 1970 bei 2,1 Kindern und sank danach rasch auf 1,5 Kinder in den späten 70er Jahren. Anschliessend blieb sie bis Mitte der 1990er Jahre ziemlich stabil und verminderte sich dann nochmals leicht auf 1,4 Kinder. **(Grafik 2)**

Kinderlosigkeit und durchschnittliche Kinderzahl der Frauen der Jahrgänge 1930 bis 1960, im Jahr 2000 3

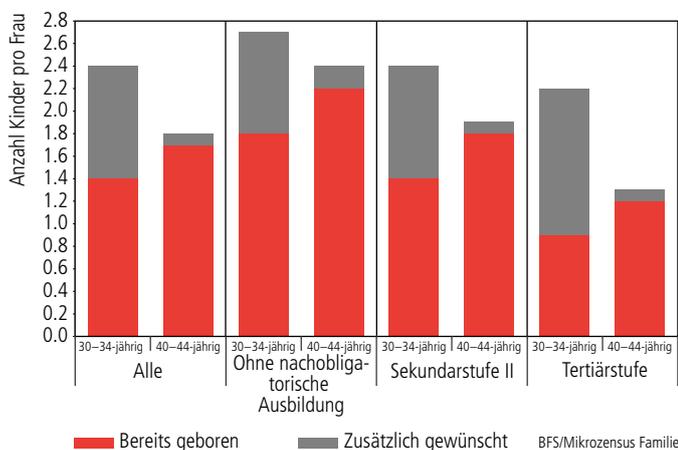


Gut 16 % der Frauen des Jahrgangs 1930 haben keine Kinder. Bei den später Geborenen ist der Anteil kinderloser Frauen angestiegen und erreicht beim Jahrgang 1960 22 %. Deutlich über ein Fünftel aller Frauen bleiben kinderlos. Gleichzeitig ist aber auch die endgültige Anzahl Kinder pro Mutter gesunken. Dieser Rückgang von 2,7 auf 2,2 Kinder pro Mutter konzentriert sich allerdings auf Frauen aus den Jahrgängen 1930 bis 1944. In den späteren Jahrgängen bleibt die endgültige Kinderzahl pro Mutter mehr oder weniger stabil. Erst die beiden Effekte zusammen erklären den gesamtgesellschaftlichen Geburtenrückgang. Da die Zahl der Mütter in einem Jahrgang grösser ist als die der kinderlosen Frauen, wirken sich Verhaltensänderungen der Mütter stärker aus, was sich auch daran zeigt, dass der Rückgang der Kinder pro Frau fast parallel zum Rückgang der Kinder pro Mutter verläuft. **(Grafik 3)**

... und weniger als gewünscht

Der Kinderwunsch und dessen Verwirklichung sind nicht nur vom Alter, sondern auch vom Ausbildungs-niveau abhängig. Frauen ohne nachobligatorische Bildung wünschen sich zwischen 30 und 34 Jahren am meisten Kinder (2,7) und erhalten 2,2 Kinder. Frauen mit einem Hochschulabschluss wünschen sich bereits weniger Kinder (2,2), korrigieren den Wunsch im Laufe der Zeit rigoros nach unten und bringen schliesslich nur knapp über die Hälfte der ursprünglich gewünschten Kinder zur Welt (1,2). Alle Frauen verbindet, dass sie sich mehr Kinder wünschen, als sie wirklich zur Welt bringen. **(Grafik 4)**

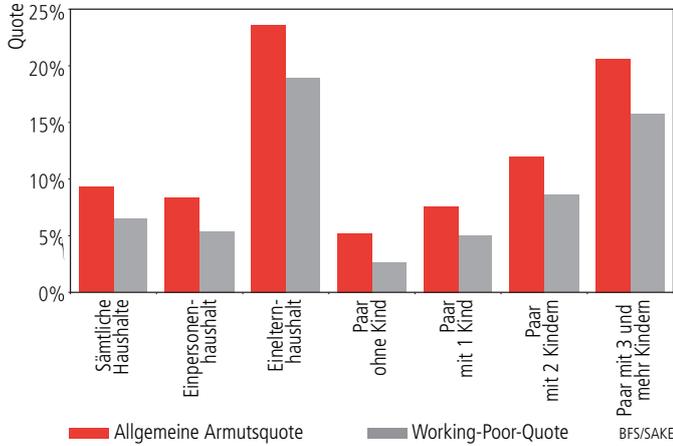
Durchschnittliche Anzahl Kinder, die bereits geboren sind, bzw. zusätzlich gewünscht werden, nach Alter und Bildungsstand der Frau, 1994/95 4



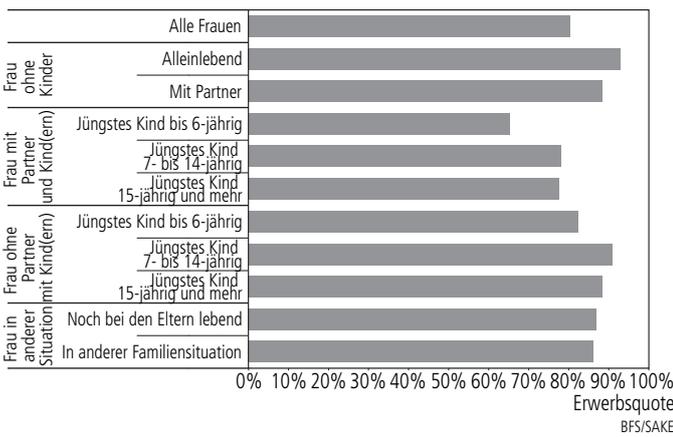
Armutsfalle Familie

Über alle Haushalte hinweg liegt die Armutsquote der 20- bis 59-Jährigen im Jahr 2002 bei 9,3 %. Paare ohne Kinder (5,2%) und Alleinstehende (8,4%) sind unterdurchschnittlich oft arm. Bei den Paaren nimmt das Armutsrisiko mit der Zahl der Kinder zu. Bereits ab dem zweiten Kind ist das Armutsrisiko überdurchschnittlich (12%). Stark armutsgefährdet sind Paare mit drei und mehr Kindern (20,6 %). Die höchste Ar-

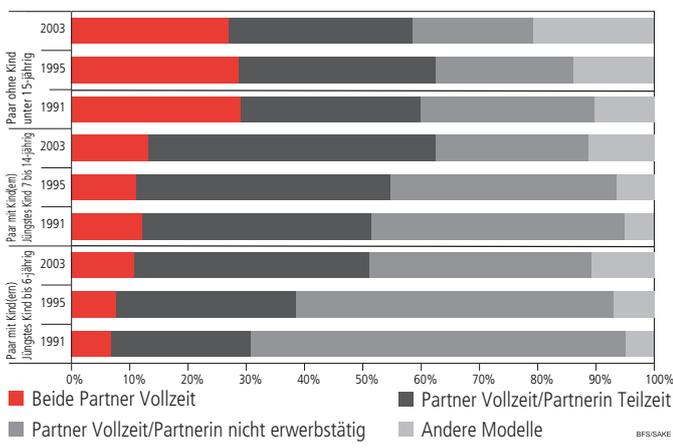
Armut- und Working-Poor-Quoten nach Haushaltstyp und Familienkonstellation, 2002 5



Erwerbsquote der Frauen nach Familiensituation, 25- bis 54-Jährige, 2003 6



Erwerbsmodelle in Paarhaushalten nach Familiensituation, ohne Personen im Rentenalter, 1991 bis 2003 7



Arbeitsquote aber erreichen Einelternfamilien, die trotz Alimenten und Sozialhilfe zu fast einem Viertel (23,6%) unter der Armutsgrenze leben. Werden nur die Erwerbstätigen in die Betrachtung einbezogen und die Working-Poor-Quote analysiert, bleiben die strukturellen Unterschiede zwischen Familien und kinderlosen Haushalten bestehen. (Grafik 5)

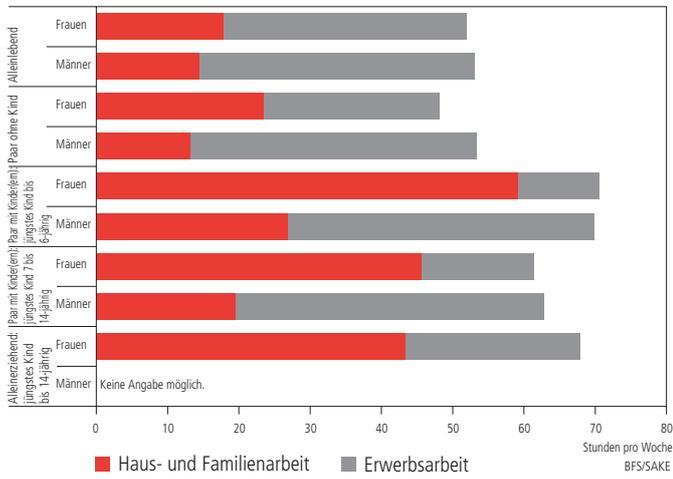
Frauerwerbsquote, Kinder und Partner

Es ist auffällig, wie sehr die Familie die Erwerbsbeteiligung von Frauen prägt, während bei den Männern kein solcher Zusammenhang besteht. Die Erwerbsquote der Männer liegt durchwegs bei 95%. Die Situation der Frauen ist unterschiedlicher: Frauen ohne Kinder sind fast alle erwerbstätig (ohne Partner: 93%, mit Partner: 88%). Dieser Anteil sinkt bei Frauen, die mit einem Partner und Kindern von 0 bis 6 Jahren zusammenleben, auf zwei Drittel. Hat das jüngste Kind das Schulalter erreicht, steigt die Erwerbsquote der Mütter wieder an. Die Erwerbsquote alleinerziehender Frauen liegt deutlich höher als jene von Frauen, die auf einen Partner zählen können. Besonders gross ist die Differenz, wenn Kinder im Vorschulalter in der Familie leben. Die Erwerbsquote der Frauen in Einelternhaushalten liegt hier rund 17% höher als in Paarhaushalten. Der Unterschied sinkt bei Kindern im Schulalter auf 13%. (Grafik 6)

Er arbeitet Vollzeit, sie Teilzeit

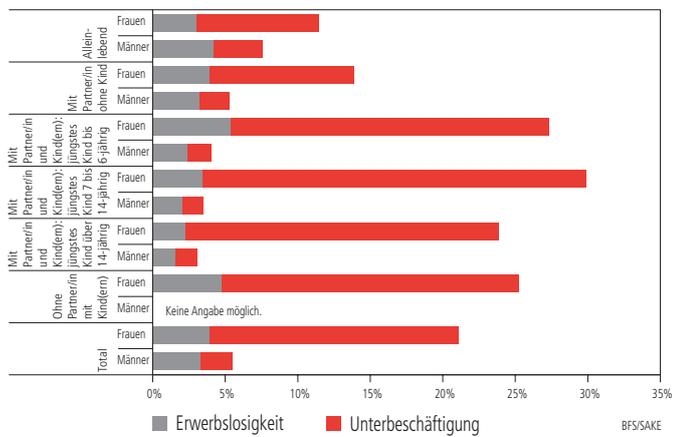
Paarhaushalte können Familien-, Haus- und Erwerbsarbeit unterschiedlich aufteilen. Tatsächlich werden je nach Familiensituation unterschiedliche Modelle bevorzugt. Das «Alleinernährermodell», in dem der Mann Vollzeit erwerbstätig und die Frau allein für Haus- und Familienarbeit zuständig ist, gilt im Jahr 2003 nur noch für einen von drei Paarhaushalten mit mindestens einem Kind im Vorschulalter. Sind die Kinder älter, sinkt die Bedeutung der traditionell geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung auf einen von vier Paarhaushalten. Der deutliche Anstieg der Erwerbsquote der Mütter hat die Kombination von Vollzeit erwerbstätigem Vater und Teilzeit arbeitender Mutter in den letzten zehn Jahren zum dominanten Arbeitsaufteilungsmodell werden lassen. 45% der Elternpaare mit Kindern im Vorschulalter und 54% der Elternpaare mit Kindern in der Schule teilen sich die Erwerbsarbeit nach diesem Modell. Dass beide Eltern Vollzeit arbeiten, kommt wesentlich seltener vor. Sie machen nur gerade 8% resp. 11% aus. (Grafik 7)

Gesamtbelastung durch Erwerbs-, Haus- und Familienarbeit in Stunden pro Woche nach Familiensituation und Geschlecht, ohne Personen im Rentenalter, 2000 8



auf 30 Stunden pro Woche. Zum grösseren Aufwand für Hausarbeiten kommen in Familienhaushalten Kinderbetreuungsaufgaben hinzu. Hier springen die Väter stärker ein als bei der Hausarbeit. Zusammengezählt ist die zeitliche Belastung durch Erwerbs-, Haus- und Familienarbeit dann am höchsten, wenn Kinder im Vorschulalter im Haushalt leben. Mütter wie Väter in Paarhaushalten leisten dann ein Gesamtpensum von durchschnittlich 70 Wochenstunden. Zum Vergleich: Bei Alleinlebenden und Paaren ohne Kinder liegt die Gesamtbelastung durch Erwerbs- und Hausarbeit bei rund 50 Wochenstunden. Wenn alle Kinder das Schulalter erreicht haben, nimmt die zeitliche Belastung deutlich ab. Sie liegt aber mit gut 60 Wochenstunden noch immer weit über dem Niveau Erwachsener ohne Kinder. Die Gesamtbelastung Alleinerziehender ist tendenziell etwas höher als jene von Eltern in Paarhaushalten. Im Vergleich zu dieser Abhängigkeit der Gesamtbelastung von der Familiensituation sind die Unterschiede zwischen den Geschlechtern klein. **(Grafik 8)**

Erwerbslosen- und Unterbeschäftigungsquote nach Familiensituation und Geschlecht, 25- bis 54-Jährige, 2003 9



Frauen mit Kindern häufiger erwerbslos und unterbeschäftigt

Die Familiensituation hat bei Männern und bei Frauen einen entgegengesetzten Einfluss auf die Erwerbslosigkeit. Insgesamt 103 000 Personen im Alter von 25 bis 54 Jahren waren im 2. Quartal 2003 erwerbslos. Die Erwerbslosenquote betrug für diese Altersgruppe bei den Männern 3,3 %, bei den Frauen dagegen 4,0 %. Männer mit Kindern waren tendenziell eher weniger von Arbeitslosigkeit betroffen also solche ohne. Bei Frauen mit Kindern im Vorschulalter (Erwerbslosenquote 5,4 %) sowie bei Alleinerziehenden (4,8 %) erreichte die Erwerbslosenquote dagegen Spitzenwerte. Mehr als die Hälfte der erwerbslosen Frauen, aber nur knapp ein Drittel der erwerbslosen Männer leben in einem Haushalt mit Kindern.

Unterbeschäftigung ist ein Phänomen, das vor allem Frauen betrifft: Im 2. Quartal 2003 waren in der Schweiz rund 223 000 Frauen, aber nur 34 000 Männer im Alter zwischen 25 und 54 Jahren unterbeschäftigt. Während alleinlebende Frauen auf eine Unterbeschäftigungsquote von 8,5 % kommen, liegt diese für Mütter bei 23,1 %. Bei den Männern wirkt sich die Existenz von Kindern umgekehrt aus: Die Quote alleinlebender Männer beträgt 3,4 %, jene der Väter ist mit 1,5 % deutlich tiefer. Das volle Ausmass des nicht ausgeschöpften Arbeitsangebots wird erst dann ersichtlich, wenn Erwerbslosigkeit und Unterbeschäftigung zusammen betrachtet werden. Zählt man etwa zu den erwerbslosen alleinerziehenden Frauen die Unterbeschäftigten dazu, so hat ein Viertel keine oder nicht genügend Erwerbsarbeit. **(Grafik 9)**

Frauen für den Haushalt zuständig

In den Paarhaushalten bleiben die Männer weiterhin die Hauptzuständigen für die Erwerbsarbeit, während auch heute hauptsächlich die Frauen die Hausarbeit übernehmen. Dies unabhängig, ob das Paar Kinder hat oder nicht. Bei der Gründung einer Familie übernehmen die Frauen die zusätzliche Hausarbeit und den Grossteil der Kinderbetreuung. Männer leisten schon in Paarhaushalten ohne Kinder mehr als 11 Stunden pro Woche weniger Hausarbeit als ihre Partnerinnen. Kommt ein Kind zur Welt, reduzieren sie ihr Engagement im Haushalt leicht. Für die Frauen erhöht sich der Zeitaufwand für Kochen, Putzen, Waschen etc. von 19

Familienergänzende Kinderbetreuung

Gaben 1991 nur 14 % der Haushalte mit Kindern unter 15 Jahren an, regelmässig auf familienergänzende Kinderbetreuung zurückzugreifen, so lag dieser Anteil zehn Jahre später bei 30 %. Rund 200 000 Familien mit 300 000 Kindern unter 15 Jahren lassen heute ihre Kinder regelmässig durch Personen betreuen, die nicht im gleichen Haushalt leben. Dies können auch Verwandte oder Hausangestellte sein. Wie häufig familienergänzende Betreuung in Anspruch genommen wird, hängt davon ab, wie sich die Eltern in die Erwerbsarbeit teilen. Paarhaushalte mit traditioneller Arbeitsteilung und nur einem erwerbstätigen Elternteil haben wenig Bedarf an regelmässiger Kinderbetreuung ausserhalb der Kernfamilie. Knapp 10 % von ihnen nehmen eine solche Entlastung in Anspruch. Gehen beide Eltern einem Erwerb nach, wie dies heute in der Mehrheit der Familien der Fall ist, nutzen durchschnittlich 42 % der Familien externe Betreuung.

In den meisten Fällen sind es die Grosseltern beziehungsweise Grossmütter, die die Kinderbetreuung übernehmen. 16 % der Familien nutzen Kinderkrippen, Horte, Tageskindergärten oder Tagesschulen. Weitere

15 % geben ihre Kinder zu einer Tagesmutter oder in eine Pflegefamilie. Bei 10 % der Familien springen Bekannte oder Nachbarinnen ein. Weitere 8 % stützen sich auf andere Betreuungsformen wie externer Mittagstisch und Nachschulbetreuung oder stellen eine Person für die Kinderbetreuung an.

Rund 60 % der Familien, die ihre Kinder von Dritten betreuen lassen, haben einen regelmässigen Betreuungsbedarf von höchstens einem Tag pro Woche. Sie greifen mehrheitlich auf Verwandte zurück (61 %). Familien mit grösserem Betreuungsvolumen dagegen geben ihre Kinder häufiger in Kindertagesstätten (25 %) oder an Tagesmütter und Pflegefamilien (20 %). Zusammengezählt sind diese institutionalisierten Angebote für sie wichtiger als die Kinderbetreuung durch Verwandte (37 %).

Christoph Freymond, Bundesamt für Statistik.
E-Mail: christoph.freymond@bfs.admin.ch

Urs Portmann, Dr. phil., Kompetenzzentrum Grundlagen, Bereich Statistik, BSV. E-Mail: urs.portmann@bsv.admin.ch

Familienpolitik heute – was beinhaltet sie?

Was ist eine bedürfnisgerechte Familienpolitik? Wo überall setzt sie an? Aus den unterschiedlichen Motivationen, Familienpolitik zu betreiben, ergeben sich Widersprüche in den Zielen. Eine Systematisierung der Familienpolitik und ihrer Themenfelder muss dieser Inkohärenz Rechnung tragen und der Vielgestaltigkeit des Gegenstands gerecht werden.



Heidi Stutz

Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS, Bern

Keine Definition von Familienpolitik ist unabhängig davon, was sich Politikerinnen, Politiker und die beteiligten Fachpersonen unter «Familie» vorstellen. Die öffentliche Rhetorik stellt oft eine emotional geprägte Idealisierung dar. Denn die Eltern-Kind-Beziehung ist rechtlich unkündbar, und in den Familienbeziehungen entwickelt sich die eigene Identität. Der Familienbericht folgt der sachlichen Definition der Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF): «Familie in der Gegenwart wird als eine primär in den Beziehungen zwischen Eltern und Kindern begründete soziale Gruppe eigener Art aufgefasst, die als solche gesellschaftlich anerkannt ist.»¹ Die Umschreibung knüpft weder an die Ehe noch an biologische Elternschaft an, setzt keinen gemeinsamen Haushalt voraus,

verzichtet auf wertende Äusserungen und trägt der Vielfalt der Familienformen Rechnung. Sie beschränkt sich nicht auf Familien mit unmündigen oder finanziell abhängigen Kindern. Sind nur diese gemeint, werden sie als Familien im engeren Sinn bezeichnet.

Typischerweise übertreffen in der Familienpolitik die politischen Deklarationen die realen Anstrengungen bei weitem. Soziologen sprechen vom symbolischen Gebrauch der Politik im Rahmen der Familienrhetorik. Die Hauptstreitlinie solcher Wortgefechte liegt zwischen geschlechtsegalitärem und traditionellem Familienbild. Dies führt zu Widersprüchen in den Zielen. Deshalb ist es aufschlussreich zu analysieren, aus welchen Motivationen Familienpolitik betrieben wird.²

Lasten und Absicherung: In der Schweiz ist die Gerechtigkeitsvorstellung tief verwurzelt, dass Kinder haben keine Frage des Geldes sein soll. Dies bedingt, dass die Gesellschaft die finanziellen Lasten dort mitträgt, wo sie für eine einzelne Familie zu gross werden.

Funktionen und Leistungen: Die Familie ist der bevorzugte Ort der Entstehung und Erhaltung von Humanvermögen.³ Während Fachkompetenzen weitgehend in Schule und Arbeitswelt erworben werden, prägt die Familie die «sozialen Qualifikationen»: Lern- und Leistungsbereitschaft, Arbeitsmotivation, Zuverlässigkeit, Bereitschaft zu Teamarbeit und Eigenverantwortung. Auch Nachwuchssicherung, Stabilisierung des sozial-moralischen Zusammenhangs zwischen den Generationen, psychische Stabilisierung und physische Regeneration gelten als Bildung und Erhalt von Humanvermögen.

Strukturelle Rücksichtslosigkeit: Der Begriff steht für die Gleichgültigkeit der Gesellschaft gegenüber der Tatsache, ob Menschen die Verantwortung für Kinder übernehmen oder nicht. Die Privatisierung der Elternverantwortung bringt den Kinderlosen Konkurrenzvorteile. Der familienpolitische Auftrag resultiert aus der relativen Benachteiligung von Familien.⁴

• **Gleichstellung von Frau und Mann:** Für die Gleichstellung der Geschlechter ist die Arbeits- und Rollenverteilung in der Familie ein zentraler Knackpunkt. 1994 wurden in vielen OECD-Staaten die Leute befragt, welches Familienmodell sie bevorzugen. Das Modell der kontinuierlichen Erwerbstätigkeit der Mütter schwang in neun von elf Ländern obenauf, besonders bei Frauen und Jungen.⁵ Gleichwohl sind viele familienpolitische Massnahmen darauf ausgerichtet, die Kosten einer lebenslangen Arbeitsteilung zwischen Mann und Frau zu senken. Ökonomisch

1 EKFF (2000): Eine zukunftsfähige Familienpolitik fördern. Strategische Leitlinien der EKFF, Bern, S. 21.

2 Bauer, Tobias; Strub, Silvia; Stutz, Heidi (2003): Familien, Geld und Politik. Von der Analyse der Anforderungen an eine kohärente Familienpolitik zu einem familienpolitischen Dreisäulenmodell für die Schweiz. Zürich.

3 Bundesministerium für Familie (1995): Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland – Zukunft des Humanvermögens. Fünfter Familienbericht..

4 ibid.

5 International Social Survey Programme (ISSP).

und gleichstellungspolitisch sinnvoller wäre, alle Anreize, die Erwerbstätigkeit zu unterbrechen, zu vermeiden und auf eine gute Kinderbetreuungsinfrastruktur, eine familienfreundliche Arbeitswelt und einen kurzen Elternurlaub zu setzen.⁶

- **Bevölkerungspolitik:** Die Geburtenraten sind in der Schweiz wie in der EU in den letzten 30 Jahren dramatisch gesunken. Kurzfristige Strategien, mit denen betroffene Länder das Problem der gesellschaftlichen Alterung zu lösen versuchen, sind die Erhöhung der Frauenerwerbsquoten und die Immigration junger Arbeitskräfte aus dem Ausland. Als längerfristige Alternative bringt das «European Observatory on Family Matters» ins Spiel, die Geburtenrate im eigenen Land über die Familienpolitik so zu beeinflussen, dass sie auf ein «nachhaltiges» Niveau steigt.⁷

Zusammenfassend ergeben sich vier hauptsächliche Stossrichtungen der Familienpolitik: Sie ist **Armutspolitik** (vertikaler Ausgleich), **Umverteilungspolitik** (horizontaler Ausgleich), **Gleichstellungspolitik** und Politik für das **Wohl des Kindes**. Die Effekte von Familienpolitik stellen sich immer im Zusammenspiel mit den biografischen Optionen individueller Frauen und Männer ein. Diese sind nicht nur von Familienpolitik beeinflusst. Was junge Paare als stabilen Orientierungsrahmen für irreversible Entscheide betrachten, ist das als unveränderlich empfundene «national policy profile», nicht aber Einzelmassnahmen. Kohärenz in der Familienpolitik wäre wichtig. Ist die gesellschaftliche Grundhaltung kinderfeindlich und der Alltag für Familien mit unüberwindlichen Koordinationsproblemen und hohen Kosten verbunden, dann können dies Geldleistungen nicht ausgleichen.⁸

Der Familienbericht fordert deshalb eine «bedürfnisgerechte Familienpolitik», die sich an den Bedürfnissen von Frauen, Männern und Kindern in ihren Verflechtungen mit Familie und Gesellschaft ausrichtet. Da diese Bedürfnisse nicht für alle gleich sind, spielt die Wahlfreiheit eine wichtige Rolle. Familienpolitik soll Frauen und Männern gestatten, sich unter gegebenen Umständen möglichst frei für oder gegen unterschiedliche familiäre Lebensformen zu entscheiden. Wichtig für eine echte Wahl ist, dass nicht materielle Hindernisse familiäre Entscheide zum vornherein verbauen. Familienpolitik muss daher eine soziale Mindestabsicherung für Familien mit umfassen. Wichtig ist, dass nicht gewisse Optionen mit systematischen Benachteiligungen verbunden sind. Solche Benachteiligungen können in einer traditionellen Rollenverteilung zwischen den Geschlechtern verankert sein, sie können in einer Diskriminierung von Familien gegenüber Nichtfamilien liegen oder in einer Diskriminierung gewisser Formen von Familien gegenüber anderen Formen. Eine bedürfnisgerechte Familienpolitik bedingt also auch eine gewisse Verteilungsgerechtigkeit.

Eine **Systematik der Themenfelder in der Familienpolitik** muss den aktuellen Trends und Herausforderungen Rechnung tragen. Die sechs wichtigsten sind: **zunehmende Erwerbstätigkeit der Frauen:** Im Jahr 2000 waren in der Schweiz rund 60 % aller Mütter mit einem Kind im Alter von 0 bis 3 Jahren und 75 % aller Mütter mit Schulkindern erwerbstätig. Für die grosse Mehrheit der Familien stellen sich also Fragen der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. **Anstieg der Kinderkosten:** Die direkten Kosten nahmen zu, weil in den kleiner gewordenen Haushalten die Kosten eines Kindes proportional höher ausfallen und weil die Ausbildung der Kinder länger dauert. Die indirekten Kosten stiegen, weil der Erwerbsausfall der Mütter wegen ihrer besseren Ausbildung höher ausfällt, soweit er nicht durch vermehrte Erwerbstätigkeit kompensiert wird. **Zunehmende Familienarmut:** Armut betrifft heute vor allem Familien und nicht mehr Personen im Rentenalter. Betroffen sind in erster Linie Einelternhaushalte und kinderreiche Familien. **Wachsende Instabilität der Familien:** Mehr als vier von zehn Ehen werden geschieden. Familienpolitik muss sich damit auseinandersetzen, was passiert, wenn Elternschaft ohne Partnerschaft oder über die Partnerschaft hinaus besteht. Steigender Integrationsbedarf: Jedes vierte in der Schweiz geborene Kind hat keinen Schweizer Pass, in städtischen Gebieten jedes zweite. Die Migrations- und Integrationspolitik ist mehr auf Familien auszurichten, die schlechteren Chancen von Migrationskindern im Bildungsbereich sind zu verbessern. **Stagnation der familienpolitischen Leistungen:** Der sechste Trend ist ein Nichttrend: Die familienpolitischen Leistungen stagnieren und vermögen nicht, Familienarmut zu verhindern. Besonders tief sind im internationalen Vergleich die Leistungen für die Infrastruktur zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Die Systematisierung der Themenfelder soll gleichzeitig nicht zu kurzatmig ausgerichtet sein. Der Familienbericht schlägt vor, von den klassischen sozialpolitischen Interventionsebenen auszugehen, diese aber um die familieninterne Intervention im Gewaltfall zu ergänzen. Zuvor aber ist auf übergreifende Elemente hinzuweisen: Leitlinien der Familienpolitik sind die Familiengerechtigkeit aller Politik («**family mainstreaming**») und der Auftrag aus der Bundesverfassung zur tatsächlichen **Gleichstellung der Geschlechter**. Wie überall sind **Forschung, Information und Sensibilisierung** uner-

6 Künzler, Jan (2000): Compatibility between Modernisation and Family, in: Schulze, Hans-Joachim (ed): Stability and Complexity: Perspectives for a Child-Oriented Family Policy. Amsterdam.

7 European Observatory on Family Matters (2001): Low Fertility, Families and Public Policies. Synthesis Report of the Annual Seminar Seville, Spain, 15-16 September 2000. Schriftenreihe des Österreichischen Instituts für Familienforschung, Heft 10, Wien.

8 Strohmeier, Klaus Peter (2002): Family policy – How does it Work? In: Kaufmann, Franz-Xaver et al. (Hg.): Family Life and Family Policies in Europe. Vol II: Comparative Analyses. Oxford.

lässlich. Im Übrigen werden die folgenden vier Interventionsebenen unterschieden:

- **Ökonomische Interventionen:** Familienzulagen, Familienbesteuerung, bedarfsbezogene Leistungen, Mutterschaftsversicherung, Alimentenbevorschussung, Stipendien, familienrelevante Regelungen in den Sozialversicherungen, Kinderrabatte beim Öffentlichen Verkehr, die Definition von Verfügungsrechten und materiellen Ansprüchen im Bereich der Familie (z. B. Privilegierung der Familie im Erbrecht).
- **Sozialökologische Interventionen:** Unter sozialökologischen Interventionen werden die sozialen und kulturellen Rahmenbedingungen von Familienleben verstanden: familienergänzende Kinderbetreuung,

familienverträgliche Arbeitswelt, familienverträgliches Schul- und Bildungssystem, Wohnen und Wohnumfeld.

- **Pädagogische Interventionen:** Elternbildung, Erziehungsberatung, Integrationshilfe für Migrationsfamilien, Netzwerke, Selbsthilfe, Familienplanung, Familienberatung und Mediation.
- **Familieninterne Interventionen:** Kinderschutz, Gewalt in der Familie, Adoption, Pflegekinder, Jugendheime.

Heidi Stutz, lic. phil. hist. Büro BASS, Bern.
E-mail: heidi.stutz@buerobass.ch

Familienpolitik in der Schweiz

Was kennzeichnet die Familienpolitik des Bundes? Wie ist sie entstanden, wie organisiert? Familienpolitik umfasst alle Massnahmen und Instrumente, die Familien unterstützen. Sie ist kein Ersatz für Sozialpolitik, hat aber besondere Chancen, einen parteiübergreifenden Konsens zu erwirken.¹



Ueli Mäder
Universität Basel

Föderalismus und Subsidiarität

Der Föderalismus und die Subsidiarität prägen die Familienpolitik der Schweiz. Die beiden Prinzipien orientieren sich an regionalen Anliegen. Auf Bundesebene behindern sie teilweise eine wirkungsvolle Familienpolitik. In der Sozialpolitik macht der Bund seinen Einfluss über die Sozialversicherungen geltend. In der Familienpolitik leistet er primär finanzielle Hilfe. Familienpolitische Massnahmen liegen, wie beispielsweise die Einrichtungen der Kinderbetreuung, vorwiegend in der Kompetenz der Kantone. Der Bund legt allenfalls Voraussetzungen für die Unterstützung fest. Bei der konkreten Ausgestaltung verfügen die Kantone aber über einen grossen Spielraum. Das führt zu recht unterschiedlichen Ordnungen und unterläuft eine kohärente schweizerische Familienpolitik.

Ähnlich wie der Föderalismus wirkt sich die Subsidiarität auf die Familienpolitik des Bundes aus. Das Prinzip sieht vor, familienpolitische Regelungen möglichst auf Stufe der Kantone oder der Gemeinden anzusiedeln. Diese sind jedoch oft auf finanzielle Unterstützung des Bundes angewiesen. Das erfordert Regelungen, die konfliktiv sein können. Die Familien benötigen ebenfalls Ressourcen. Sie übernehmen als «kleinste Zelle des Staates» vielfältige Aufgaben, die für den sozialen Zusammenhalt wichtig sind. Der Familienlasten-

ausgleich soll daher Leistungen abgelenken, die Familien für die Gesellschaft erbringen. Auch zahlreiche private, halbprivate und öffentliche Einrichtungen erbringen wertvolle Leistungen und beeinflussen die Umsetzung familienpolitischer Massnahmen. Die komplexe Aufgabenverteilung ermöglicht wohl Synergien, verursacht aber erhebliche Komplikationen.

Der Familienbericht von 1982 plädierte dafür, die Zentralstelle für Familienfragen (ZSFF) aufzuwerten, was auch weitgehend geschah. Zudem entstand die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF). Sie erhöhte die Wirkung familienorientierter Anstrengungen und sensibilisierte mit ihrer Grundlagen- und Vernetzungsarbeit die Öffentlichkeit für familiäre Anliegen. Die Zusammenarbeit zwischen der stark departementalisierten Bundesverwaltung und vielen weiteren familienpolitischen Organisationen gestaltet sich indes immer noch recht schwierig. Unklarheiten bestehen nach wie vor bezüglich wichtiger Zuständigkeiten. Wechselseitige Blockierungen ergeben sich auch durch «vertikale Kartelle» zwischen Verwaltungsstellen und Interessengruppen auf Bundes- und Kantonsebene. Neue Formen der Finanzierung sorgen für zusätzliche Verwirrung.

Wandel der Familienpolitik

Gegenläufige Entwicklungen prägen die Familienpolitik der Schweiz. Konkrete Verbesserungen sind immer wieder von Rückschlägen bedroht. Wie in anderen europäischen Ländern wandeln sich seit den 1960er Jahren die beruflichen und familialen Lebensentwürfe auch in der Schweiz. Neben der «traditionellen Familie», bei der Mutter und Vater mit gemeinsamen Kindern unter einem Dach wohnen, gibt es vermehrt Einelternfamilien, Konkubinatspaare mit Kindern, Fortsetzungsfamilien, kinderlose Paare und gleichgeschlechtliche Partnerschaften. Seit Mitte der 1970er Jahre kommt es zu Bestrebungen, das Familienrecht an das veränderte Familienverständnis anzupassen. Eine emanzipatorische Denkweise beginnt sich durchzusetzen. Sie fordert eine Familienpolitik, die sich am Individuum orientiert, auf die Situation der einzelnen Familienmitglieder konzentriert und die Interessen der Frauen stärker berücksichtigt.

¹ Dieser Beitrag basiert auf dem Kapitel «Die Familienpolitik der Schweiz», das Corinne Sieber, Hector Schmassmann und Ueli Mäder für den Familienbericht 2004 verfasst haben.

Seit den 1990er Jahren rückt die Einkommenschwäche der Familien wieder mehr in das Blickfeld der Öffentlichkeit. Familienpolitische Forderungen zielen darauf ab, die Familien zu entlasten. Sie plädieren beispielsweise für einen Familienlastenausgleich, eine familiengerechte Besteuerung, eine Mutterschaftsversicherung und eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die defizitäre Lage der öffentlichen Haushalte wirkt jedoch diesen Postulaten entgegen. Die «Schuldenbremse» stoppt den Ausbau der sozialen Sicherheit. Zudem werden familienpolitische Massnahmen oft isoliert diskutiert. Eine kohärente Politik fehlt. Die Familienpolitik der Schweiz ist wenig ausgebaut. Das zeigt sich deutlich im Vergleich mit andern europäischen Ländern. In der Schweiz hält sich der Staat familienpolitisch zurück. Die Leistungen zur Unterstützung und zum Schutz der Familien sind relativ gering. Wichtige Ausbauforderungen des Familienberichts von 1982 bleiben somit weiterhin aktuell. Sie verlangen eine andere Verteilung der familienpolitischen Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen. Sie kontrastieren auch das Verständnis, das die Familie als Privatsache betrachtet und einer Öffnung entzieht.

Seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre zeichnen sich viel versprechende Entwicklungen ab. Die Bundesverfassung von 1999 enthält in mehreren Artikeln (11, 14 und 116) familienpolitisch relevante Grundlagen. Sie formuliert dezidiert Sozialziele (Art. 41) und berücksichtigt mit ihrem Familienbegriff die Vielfalt der Familienformen. Familienpolitische Verbesserungen kommen auch über revidierte Bundesgesetze zur Gleichstellung, zum Kinderschutz und zur Sozialen Sicherheit zustande. Die Familienpolitik gewinnt an Bedeutung. Politische Debatten und parlamentarische Vorstösse auf Bundesebene zeugen davon. So ergeben sich neue Möglichkeiten. Dabei gilt es, das «Lobbying» für familienpolitische Anliegen zu stärken und entsprechenden Forderungen mehr Gewicht zu verleihen.

Als familienpolitisch bedeutsame Entwicklung erweisen sich die horizontalen Beziehungen zwischen den Kantonen. Wichtiges Organ dieser Zusammenarbeit ist die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK). Als Arbeitsinstrument dienen die Konferenzen der Fachdirektionen, die sich aus den Verantwortlichen der kantonalen Departemente zusammensetzen. Diese haben in zentralen kantonalen Aufgabenbereichen – etwa im Schul-, Sozial- und Gesundheitswesen – eine leistungsfähige Arbeitsstruktur entwickelt. Familienpolitisch relevant sind unter anderem die Schweizerischen Konferenzen der kantonalen Erziehungs-, der Sozial- und Gesundheitsdirektionen. Auf der Arbeitsebene gibt es entsprechende Zusammenschlüsse der Fachleute aus der Verwaltung. Sie sind für den Erfahrungsaustausch und den Vollzug von Bundesgesetzen zentral. Dieser Austausch existiert nicht nur auf Bundesebene, son-

dern auch regional. Weitere horizontale Beziehungen bilden die Konkordate zwischen Kantonen. Gruppen von Kantonen bilden neue Vereinigungen. Beispiele sind der «Espace Mittelland» (BE, VD, FR, NE, SO, JU, VS) und der Verbund «Kantone der Innerschweiz». In Diskussion befinden sich auch Kantonsfusionen (GE und VD).

Der Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen stehen allerdings zwei bedeutende Trennungslinien gegenüber, die sich bei familien- und sozialpolitischen Anliegen wieder deutlicher bemerkbar machen. Unterschiede gibt es nach Sprachgruppen sowie zwischen eher konservativen und progressiven Kantonen. Differenzen zeigen sich beispielsweise bei der Mutterschaftsversicherung und bei Steuerabzügen für Kinder. Tendenziell sind die französisch- und italienischsprachige Schweiz in familienpolitischen Fragen aufgeschlossener. Sie richten ihre Politik auch stärker auf sozial Benachteiligte aus. Eine weitere Trennungslinie ergibt sich zwischen eher konservativen ländlichen Bergkantonen und neuerungsorientierten mittelländischen Stadtkantonen. Dieser Gegensatz wird allerdings etwas abgeschwächt, weil in den meisten Kantonen grosse Koalitionen regieren. Meistens beteiligen sich mindestens drei Parteien an der Regierung.

Träger der Familienpolitik

Was die wichtigsten familienpolitischen Akteur/innen betrifft, kann dreierlei beobachtet werden: erstens eine zunehmende Bedeutung der Parteien als familienpolitische Akteurinnen, zweitens eine komplexe Kooperation zwischen den Akteur/innen und drittens ein produktives Wechselspiel zwischen Politik und Wissenschaft.

Zur Bedeutung der Parteien: Die Bundesratsparteien (SP, CVP, FDP, SVP) sind auf Bundesebene eine der zentralen politischen Gruppierungen, die sich mit familienpolitischen Fragen befassen. Sie spielen im Agenda Setting und in der Belebung der politischen Auseinandersetzung eine entscheidende Rolle. Während den 1990er Jahren zeichnete sich hinsichtlich wichtiger familienpolitischer Ziele eine Annäherung zwischen den Parteien ab. Eine Ausnahme bildet die Schweizerische Volkspartei (SVP), die sich prinzipiell gegen einen Ausbau staatlicher Aktivitäten in der Familienpolitik stellt.

Zur Kooperation zwischen den Akteur/innen: Akteurbündnisse prägen das familienpolitische Handeln auf Bundesebene. Wichtig sind hierbei mehr oder weniger komplexe Vernetzungen von Parlamentsmitgliedern mit diversen Interessengruppen. Hinzu kommen Beziehungen zu familienpolitisch aktiven Organisationen, die teilweise recht unterschiedlich begründet sind. Motive für Familienpolitik sind beispielsweise die wert-

orientierte Förderung der Familie, die Besserstellung von Frauen, die Wahrung der Kindesrechte oder die Bekämpfung von Armut. Die Handlungszusammenhänge beziehen sich auf zwei Interventionsebenen: auf die ökonomische und auf die sozial-ökologische. Ökonomische Massnahmen zielen darauf ab, die finanziellen Ressourcen der Familie zu stärken; beispielsweise über Familienzulagen. Sozial-ökologische Massnahmen versuchen die Umwelt und damit die Rahmenbedingungen für Familien zu beeinflussen. So spielen etwa Verbände und Stiftungen eine wichtige Rolle als Akteurinnen in der Familienpolitik.

Zum Wechselspiel zwischen Politik und Wissenschaft: Die Resultate wissenschaftlicher Untersuchungen sensibilisieren politische Akteur/innen für Familienpolitik. Brisant sind beispielsweise Studien über Kinderkosten und Familienlasten. Sie dienen als Grundlage politischer Vorstösse und Entscheidungen.

Ein kohärentes Konzept

Familienpolitische Massnahmen auf Bundesebene erfordern ein kohärentes Konzept für eine schweizerische Familienpolitik, das politisch und gesellschaftlich anerkannt ist und dazu beiträgt, einzelne Massnahmen bereichsübergreifend zu behandeln. Dem Bund kommt

die wichtige Aufgabe zu, die Kooperation zwischen familienpolitischen Akteurinnen und Akteuren weiter zu intensivieren. Familienpolitische Fragen brauchen mehr Gewicht und Durchsetzungskraft. Die kontinuierliche Zusammenarbeit kann dazu beitragen. Dazu gehört es auch, die Öffentlichkeit wirksam über die Lage der Familien und über entsprechende Massnahmen zu informieren. Eine angeregte familienpolitische Diskussion kann dazu beitragen, familienpolitische Massnahmen zu qualifizieren und breiter abzustützen. Wichtige Themen sind: die Vereinbarkeit von Haus-, Erziehungs-, Betreuungs- und Erwerbsarbeit, eine bundesrechtliche Kinderzulage für alle Kinder, die Individualbesteuerung bei der direkten Steuer auf allen Ebenen (Bund, Kantone, Kommunen), der direkte Abzug sozialer Kosten für Kinder (Krankenkassen, Ausbildung, Fremdbetreuung) vom Steuerbetrag, die Einführung des Tessiner Modells auf Bundesebene, die Einführung einer Mutterschaftsversicherung für alle Mütter. Dem Bund kommt auch die Aufgabe zu, die Wirkung familienpolitischer Massnahmen kontinuierlich zu überprüfen. Die soziale Existenzsicherung gehört zu seinen zentralen sozialpolitischen Aufgaben.

Ueli Mäder, Dr. phil., Professor für Soziologie an der Universität Basel und an der Hochschule für Pädagogik und Soziale Arbeit beider Basel. E-mail: ueli.maeder@unibas.ch

Familienpolitik in Kantonen und Gemeinden

Im Rahmen der föderalistischen Kompetenzaufteilung verfügen die Kantone und Gemeinden über einen erheblichen Handlungsspielraum in der Ausgestaltung ihrer Familienpolitik. Das führt dazu, dass auf kantonaler Ebene zwar ein relativ identisches Set familienpolitisch relevanter Leistungen im Bereich der ökonomischen Interventionen besteht. Dennoch sind markante Unterschiede erkennbar. Gross sind die Unterschiede auch im familienpolitischen Engagement der Gemeinden – hier vor allem im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung.

für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf darstellt. Kantone und Gemeinden sind somit nicht primär «Vollzugsinstanzen» einer Familienpolitik des Bundes, sondern verfügen über einen beträchtlichen Gestaltungsspielraum – und tragen damit auch eine grosse familienpolitische Verantwortung.

Das Ziel der hier vorgestellten Studie bestand darin, eine Auslegeordnung der Familienpolitik in den Kantonen und Gemeinden zu machen und deren Entwicklungstendenzen darzustellen. Die Analyse erfolgte durch Fallstudien in vier Kantonen (Zürich, Luzern, Waadt und Tessin) und acht Gemeinden (die Gross- bzw. Mittelzentren Zürich, Lausanne, Luzern und Lugano, sowie die Regionalzentren Uster, Sursee, Yverdon-les-Bains und Locarno).



Daniel Kübler
Universität Zürich



Hans-Martin Binder
Interface Politikstudien Luzern

1. Einleitung

Aufgrund des Schweizer Föderalismus besteht auch in der Familienpolitik eine Aufteilung der Kompetenzen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden. Jede Staatsebene verfügt über beträchtliche Autonomie in familienpolitischen Belangen. Schwergewichtig ruht die Familienpolitik in der Schweiz aber auf den Schultern der Kantone und Gemeinden. So sind die Kantone zuständig für den überwiegenden Teil der finanziellen staatlichen Leistungen an Familien, wie etwa Steuererleichterungen, Verbilligung der Krankenkassenprämien, Kinder- und Familienzulagen, Stipendien, Alimentenbevorschussung sowie bedarfs- oder bedürfnisbezogene Ergänzungsleistungen. Die Gemeinden ihrerseits sind primär verantwortlich im Bereich der familiensexternen Kinderbetreuung, die ein zentrales Element

Vorgehen und Methode

Der Fokus der Analyse lag vor allem darauf, die Verschiedenheit der Familienpolitik in Kantonen und Gemeinden darzustellen. Für die Auswahl der Fälle war das Hauptkriterium, die verschiedenen Sprachregionen zu berücksichtigen (deutsche, französische und italienische Schweiz). Im Weiteren berücksichtigt diese Auswahl wirtschaftliche und politisch-kulturelle Gegebenheiten, von denen aus wissenschaftlichen Untersuchungen bekannt ist, dass sie für Unterschiede in der Familienpolitik mitverantwortlich sind. Konkret sind dies die sozioökonomische Prägung (insbesondere der Urbanisierungsgrad), die parteipolitische Prägung, sowie die konfessionelle Prägung.

Als Quellen für die Analyse dieser ausgewählten Kantone und Städte dienten einerseits schriftliche Grundlagen (Gesetzestexte, Verordnungen, Sitzungsprotokolle, Leitbilder, Berichte, wissenschaftliche Studien etc.). Andererseits wurden rund 50 Interviews mit Expertinnen und Experten aus Politik, Verwaltung und familienpolitischen Verbänden und Organisationen in den untersuchten Kantonen und Gemeinden geführt.

Eine ausführliche Darstellung dieser Analyse findet sich in: Binder, Hans-Martin; Kübler, Daniel; Furrer, Cornelia; Bieri, Oliver; Helbling, Marc Maggi, Jenny (2004): *Familienpolitik auf kantonaler und kommunaler Ebene. Familienpolitische Programme und Advocacy-Koalitionen in vier Kantonen und acht Gemeinden der Schweiz*. Bundesamt für Sozialversicherung. Bern. Art.-Nr 318.010.9/04 d

2. Ergebnisse

2.1 Schwerpunkte der Familienpolitik auf kantonaler und kommunaler Ebene

Die Untersuchung lässt spezifische Muster familienpolitischer Aktivitäten von Kantonen und Gemeinden erkennen. Die Kantone sind in erster Linie auf der ökonomischen Interventionsebene aktiv, während das familienpolitische Engagement der Gemeinden primär im Bereich der sozialökologischen Interventionen liegt.

Der Schwerpunkt der Familienpolitik auf **kantonaler Ebene** liegt zum einen in der gesetzgeberischen Definition familienpolitischer Ziele und Massnahmen. In dieser Hinsicht sticht insbesondere der Kanton Tessin mit seiner umfassenden familienpolitischen Gesetzgebung hervor. Zum andern konzentriert sich das familienpolitische Engagement der Kantone auf das Angebot materieller Leistungen (*ökonomische Interventionsebene*). Alle untersuchten Kantone kennen verschiedene Formen der Gewährung von Familien- oder Kinderzulagen, steuerlicher Erleichterungen auf der Ebene der Familienbesteuerung, bedarfsbezogener Leistungen an Familien in der Form von Sozialhilfen sowie weiterer materieller Leistungen im Sinne von Verbilligung der Krankenkassenprämien, Stipendien etc. Der Grundkanton dieser Leistungen auf der ökonomischen Interventionsebene ist in allen Kantonen sehr ähnlich. Erhebliche Unterschiede sind jedoch in der Bemessungshöhe und in den Bedingungen für die Anspruchsberechtigung festzustellen. Im Bereich der *sozialökologischen Interventionen* wie auch im Bereich der *familieninternen Interventionen* muss die Familienpolitik in allen vier untersuchten Kantonen als relativ bescheiden beurteilt werden. Eine Ausnahme bildet das Engagement der kantonalen Fachstellen für die Gleichstellung von Frau und Mann. Die Bestandesaufnahme kantonaler Familienpolitik weist somit auf etliche Lücken hin. Immerhin sind in allen vier untersuchten Kantonen *familienpolitische Grundlagenberichte und Leitbilder* erarbeitet worden, die durchaus eine Basis für eine prägnantere Familienpolitik abgeben könnten.

Das familienpolitische Engagement der untersuchten **Gemeinden** unterscheidet sich stark. In den Städten Zürich und Lausanne ist eine langjährige und explizite Familienpolitik erkennbar, welche – im Falle von Zürich – ihren Niederschlag in ausformulierten und zum Teil operationalisierbaren Legislaturzielen der Stadtregierung gefunden hat. Der zentrale Handlungsbe- reich der Gemeinden liegt auf der *sozialökologischen Interventionsebene*. Wichtig ist dabei insbesondere die familienergänzende Kinderbetreuung. Kinderkrippen (Frühbereich und Vorschulalter), Horte, Mittagstische und Schülerclubs (als schulergänzende Angebote) werden entweder von der Gemeinde selber angeboten oder entsprechende Angebote mit privater Trägerschaft sub-

ventioniert. Die Leistungen im Bereich der *pädagogischen Interventionen* sind in Abhängigkeit der Grösse zwischen den Gemeinden sehr unterschiedlich. In allen grösseren Städten existiert ein vielfältiges Set von Angeboten im Bereich der Mütter-, Eltern-, Erziehungs- und Jugendberatung sowie in der Elternbildung und Familienplanung, während Angebote im Beratungsbe- reich ausserhalb der urbanen Zentren – wenn überhaupt – nur im Verbund von mehreren Gemeinden (Stufe Bezirk, Amt) vorhanden sind. Eine eigentliche Politik im Bereich der *familieninternen Intervention* ist auf kommunaler Ebene kaum zu erkennen. Eine Aus- nahme bildet hier die Stadt Zürich mit ihrem beispielhaften, umfassenden und auch international angesehenen Engagement im Bereich des Kinder- und Opfer- schutzes. Im ökonomischen Interventionsbereich sind die Gemeinden fast vollständig auf die Rolle als Voll- zugsorgan für Programmelemente der kantonalen Ge- setzgebung beschränkt.

2.2 Entwicklung der Familienpolitik in den 90er Jahren

Wie erklären sich diese Unterschiede der familienpo- litischen Aktivitäten von Kantonen und Gemeinden? Unsere Untersuchung weist auf vier wesentliche Erklä- rungsfaktoren hin:

Erstens haben die kantonalen Fallstudien gezeigt, dass in den Kantonen Waadt und Tessin die schwierige wirtschaftliche Entwicklung in den 90er Jahren und die sich dadurch verschärfende ökonomische Situation vie- ler Familien zu einer intensiveren Thematisierung der Familienpolitik im Sinne eines staatlichen Engage- ments gegen die Familienarmut geführt hat. Die «so- ziale Frage» stellte sich in diesen beiden Kantonen mar- kant stärker als in Deutschschweizer Kantonen.

Zweitens lassen sich die festgestellten Unterschiede auf verschiedene politisch-kulturelle Prägungen hin- sichtlich der gesellschaftspolitischen Funktion des Staates zurückführen. Diese Varianz zeigt sich schon bei den sozial- und wirtschaftspolitischen Orientie- rungen der jeweiligen Kantonsregierungen. Sie fliesst aber insbesondere in die unterschiedlichen Ausprägungen der ökonomischen Interventionen ein. Die Kantone haben grundlegend unterschiedliche Positionen, in welchem Ausmass sich die kantonale Politik für die Befriedigung familienpolitischer Bedürfnisse verant- wortlich fühlt. So zeichnen sich die beiden romani- schen Kantone Waadt und Tessin dadurch aus, dass dem Staat in einer selbstverständlicheren Art eine Verantwortung im Bereich Familienpolitik zugespro- chen wird. Demgegenüber sind die Deutschschweizer Kantone stärker vom Prinzip der Subsidiarität geprägt, wodurch vermehrt familienpolitische Verantwortung an den privaten Sektor oder die Gemeinden delegiert wird.

Drittens fallen Unterschiede auf der strukturellen Ebene auf. In den Kantonen Luzern und Waadt zeichnet sich die Familienpolitik durch eine ausgeprägte Strukturbildung aus. Im Kanton Zürich konzentriert sie sich dagegen auf kontroverse Initiativen und Debatten auf parlamentarischer Ebene einerseits und den «stillen» Vollzug einer familienpolitischen Programmatik durch die kantonalen Verwaltungsstellen andererseits. Der Kanton Tessin schliesslich zeichnet sich aus durch eine parteipolitisch, institutionell sowie netzwerkartig breit abgestützte Familienpolitik auf umfassender gesetzlicher Basis.

Viertens hat die Untersuchung gezeigt, dass sich der Wandel in der Familienpolitik seit Beginn der 90er Jahre auf kantonaler und kommunaler Ebene auch als Resultat eines Wettbewerbs zwischen Akteurkoalitionen darstellen lässt. Die Fallstudien führten zur Identifikation von zwei unterschiedlichen Ideenstrukturen, an denen sich die beobachteten familienpolitischen Programme in den Kantonen und Städten orientieren (policy cores). Das ältere der beiden policy cores begreift Familienpolitik vorwiegend als Sozial- bzw. Armutspolitik. Das neuere policy core formuliert die Familienpolitik unter dem Aspekt der Gleichstellung und der Chancengleichheit von Frauen und Männern. Familienpolitik als Sozial- bzw. Armutspolitik gehört in allen untersuchten Kantonen und Gemeinden zum Standard – ihre Ausgestaltung ist daher relativ ähnlich. Das gleichstellungsorientierte familienpolitische Programm dagegen ist an politisch-ideologische Wertvorstellungen und Prägungen des Staatsverständnisses gekoppelt und demzufolge politisch umstritten. Der Streitpunkt liegt im Wesentlichen in der Auseinandersetzung darüber, ob sich Familienpolitik auf die sozialpolitische Agenda beschränken oder um eine gleichstellungsorientierte Programmatik ausgeweitet werden soll. Die verschiedenen familienpolitischen Koalitionen beziehungsweise die Positionierung ihrer Mitglieder lassen sich entlang dieser Trennungslinie definieren. In den beiden romanischen Kantonen Waadt und Tessin zeigt sich die Familienpolitik eher in der Form des gleichstellungsorientierten und stärker interventionistischen Modells. Insbesondere im Kanton Waadt ist ein umfassendes Netzwerk von Organisationen, Institutionen und ausserparlamentarischen Kommissionen wesent-

lich mitverantwortlich für die Thematisierung, das Agenda setting und die inhaltliche Entwicklung familienpolitischer Programme und Massnahmen. Beide Kantone verfügen über beachtliche fachliche und personelle Ressourcen zur Gestaltung der Familienpolitik.

3. Fazit

Die Kantone und Gemeinden verfügen in der Schweiz über einen grossen Gestaltungsspielraum in der Familienpolitik. Diese Freiheiten sind wesentlich auch für die beobachteten Unterschiede im familienpolitischen Engagement der öffentlichen Hand verantwortlich. In allen Kantonen und Gemeinden scheint es so etwas wie einen familienpolitischen Grundkatalog von Massnahmen zu geben, der relativ ähnlich aussieht. Dieser Grundkatalog bezieht sich vor allem auf das Ziel der Verhinderung bzw. Linderung von Familienarmut, das von einem breiten Konsens getragen wird.

Über diesen Grundkatalog hinaus gibt es jedoch deutliche Unterschiede zwischen Kantonen und Gemeinden. Unterschiedliches Gewicht wird insbesondere dem gleichstellungsorientierten Ziel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zuerkannt. Dies betrifft vor allem die Förderung und Unterstützung von Strukturen der familienexternen Kinderbetreuung im Vorschul- und Schulalter. Hier bestehen derzeit noch markante Unterschiede zwischen den untersuchten Kantonen und Gemeinden.

Die Untersuchung hat klar gezeigt, dass die markantesten familienpolitischen Entwicklungen in den vergangenen zehn Jahren auf Änderungen der politischen Position bürgerlicher Parteien im Hinblick auf das Postulat der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zurückzuführen sind. Dieser Zielfokus wird wohl auch in nächster Zukunft im Zentrum der familienpolitischen Debatten auf kantonaler und kommunaler Ebene stehen.

Daniel Kübler, Prof. Dr., Institut für Politikwissenschaft Universität Zürich. E-Mail: dkuebler@pwi.unizh.ch

Hans-Martin Binder, lic. phil.I., Interface Institut für Politikstudien, Luzern. E-Mail: binder@interface-politikstudien.ch

Familienpolitik im Ländervergleich¹

Für den Vergleich der Schweizer Familienpolitik mit derjenigen anderer Staaten wurden Frankreich, England und Deutschland herangezogen. Wenngleich Familienpolitik in den Vergleichsländern mit sehr ähnlichen Problemen zu kämpfen hat, lassen sich doch nationale Besonderheiten aufzeigen, die nicht zuletzt durch familien- und sozialpolitische Traditionen mitbestimmt worden sind.



Irene Gerlach
Universität Münster, Deutschland

Vergleich als Methode

Der Vergleich gehört seit Aristoteles zu den klassischen Methoden politikwissenschaftlicher Analyse. Er erlaubt Gleiches und Ungleiches zu trennen, Kategorien zu bilden, Ursachen für Phänomene herauszufinden und schliesslich i. S. einer best-practice-Analyse Lösungswege für gleich gelagerte Fälle zu finden. Globalisierungsprozesse ebenso wie die fortschreitende europäische Integration haben darüber hinaus bewirkt, dass Benchmarking und Monitoring zu wesentlichen Impulsgebern für die Gestaltung von Politik geworden sind.

Dabei ist allerdings zu beachten, dass sich Familienpolitik aus einer Vielzahl von Determinanten der Moral- und Rechtstradition, von Sozialstaatskonzepten, Geschlechtsrollen und Familienleitbildern, des Verhältnisses von Staat und Kirche, der Organisation staatlicher Aufgabenerfüllung und schliesslich fiskalischer Rahmenbedingungen ergibt. Insbesondere die sozialstaatlichen Traditionen sind eng verwoben mit der Entwicklung, der Organisation und dem Instrumentarium von Familienpolitik. Die für den Familienbericht ausgewählten Vergleichsländer England, Frankreich und

Deutschland sind Beispiele für solche unterschiedliche Traditionen.

Die Vergleichsstaaten

Die Schweiz entspricht weitgehend dem in der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung als liberal eingeordneten Sozialstaatsmodell, d.h., die Rolle des freien Marktes sowie der Familie werden betont und soziale Anspruchsrechte werden auf niedrigem Niveau und nach Bedürftigkeit gewährt. Gleiches gilt für Grossbritannien. Frankreich und Deutschland dagegen sind konservative Sozialstaaten mit starker korporatistischer Prägung, d.h., der Staat interveniert zwar stärker, Rechte sind aber lohnarbeits- und sozialversicherungszentriert.

Neben dem jeweiligen Typ von Sozialstaatlichkeit waren für die Auswahl der Vergleichsstaaten aber auch Aspekte der Staatsorganisation von Bedeutung. Deutschland ist wie die Schweiz ein föderal organisierter Staat mit geteilter Verantwortlichkeit, wobei allerdings der Schweizer Föderalismus den Kantonen sehr viel mehr Gestaltungsspielraum lässt als der deutsche Ländern. Da die deutsche Familienpolitik durch ein subsidiäres Verständnis geprägt ist und die Familie ihre zentralen Aufgaben grösstenteils selbst organisieren und finanzieren muss, sind soziale Dienstleistungen und eine familienstützende Infrastruktur vergleichsweise schwach entwickelt. Ursache ist die sozialstaatliche Tradition Deutschlands, die Familie als dem Sozialstaat nachgeordnet definiert und in der Leistungsrechte für Familienarbeitende v. a. in der Form abgeleiteter Rechte des erwerbstätigen Partners bzw. der Partnerin entstehen. Familienrechte sind in Deutschland verfassungsrechtlich verankert (Art. 6 u. a.) und stellen unmittelbar geltendes und ggf. einklagbares Recht dar, was zu einer Bedeutungssteigerung des Bundesverfassungsgerichts geführt hat.

Frankreich blickt auf eine zentralstaatliche Familienpolitik mit langer und eher konservativer Tradition, in der das bevölkerungspolitische Motiv eine ausgesprochen wichtige Rolle spielt. Die Familienpolitik in Frankreich ist fester Bestandteil einer interventionistischen Sozialpolitik, was dazu führt, dass die Anzahl und

¹ Aus Platzgründen wird in diesem Artikel auf die Angabe von Literatur verzichtet. Der Artikel basiert auf dem Ländervergleich des Familienberichtes sowie auf dem Forschungsbericht Familienpolitik der Schweiz im Ländervergleich.

Reichweite familienpolitischer Massnahmen die der anderen Vergleichsländer deutlich übertrifft. Die Finanzierung von Familienleistungen erfolgt einerseits aus Steuermitteln, andererseits aus einer «Familienversicherung», die zu einem grossen Anteil über Arbeitgeberbeiträge finanziert wird.

Das englische liberale Wohlfahrtsstaatmodell unterscheidet sich vom Schweizerischen einerseits im Hinblick auf die Bedeutung von Verbänden und nichtstaatlichen Akteuren, und andererseits bezüglich der föderalen bzw. zentralen Zuständigkeiten. In England ist zudem mangels geschriebener Verfassung kein Grundrechtsbezug für staatliches Engagement im Bereich der Familienpolitik gegeben, sie wird eher als Teil von Sozialpolitik betrieben. Lediglich eine Grundabsicherung wird vom Staat zur Verfügung gestellt. Familienpolitische Leistungen sind überwiegend an die Bedürftigkeit des Empfängers gebunden. Zudem ist in England v. a. seit den 1990er Jahren eine enge Verknüpfung von Familien- und Arbeitsmarktpolitik gegeben. Nach dem Motto Hilfe zur Selbsthilfe ist es das Ziel familienpolitischer Leistungen, Eltern, insbesondere Mütter, in die Lage zu versetzen, durch Erwerbstätigkeit den eigenen Lebensunterhalt zu sichern.

Familie in Zahlen

Die Geburtenraten der vier verglichenen Länder unterscheiden sich deutlich voneinander, auch wenn im weltweiten Vergleich alle vier Raten als niedrig einzustufen sind. Zählte die Schweiz 1990 noch 1,59 Kinder je Frau, waren es 2001 noch 1,41. In England sank die Zahl von 1,83 Geburten 1990 auf 1,63 im Jahr 2001 ab. In Deutschland brach die Geburtenrate nach der Wiedervereinigung Anfang der 90er Jahre massiv ein: In Ostdeutschland wurden 1991 nur noch halb so viele Kinder geboren wie im Jahr zuvor. Die Geburtenrate sank von 1,45 Geburten 1990 auf 1,25 im Jahr 1995 und stabilisiert sich seitdem auf einem niedrigen Niveau von 1,29. Damit bildet Deutschland zusammen mit den südeuropäischen Ländern das Schlusslicht der EU. Frankreich dagegen verzeichnet seit Mitte der 1990er Jahre einen Anstieg der Geburtenziffern. Wurden 1995 noch 1,70 Kinder pro Frau geboren, waren es 2001 1,90 Kinder. Generell hat die Zahl der nichtehelich geborenen Kinder in den letzten Jahren in allen vier Ländern zugenommen. Während aber in England, Frankreich und Ostdeutschland mittlerweile über 40 % der Kinder ausserhalb einer Ehe zur Welt kommen, sind es in Westdeutschland nur ca. 15 % und in der Schweiz sogar

nur 11 %. Zugleich steigt in allen Vergleichsländern die Scheidungsrate an: Familien werden immer häufiger aufgelöst. Während in England bei der Eheschlussungskohorte von 1980 Scheidungsraten von 42 % zu verzeichnen sind, sind es in Deutschland 38, in Frankreich und der Schweiz 35 %.

Die Erwerbsbeteiligung von Frauen ist in allen vier Ländern niedriger als die der Männer.

Ein Grossteil der Frauen geht einer Teilzeitbeschäftigung nach. Die Teilzeitquote der Frauen liegt dabei deutlich über der der Männer und ist in der Schweiz und in England mit ca. 45 % der erwerbstätigen Frauen besonders hoch (gegenüber 34 % in Deutschland und 24 % in Frankreich).

Familienpolitik konkret

Eine ganz wesentliche Basis für den internationalen Vergleich von Familienpolitik bieten die finanziellen Leistungen, die an Familien gezahlt werden, obwohl sich zeigen lässt, dass allein hohe finanzielle Unterstützungsleistungen an Familien die Bereitschaft zur Elternschaft weniger stark fördern als z. B. Leistungen infrastruktureller Art oder Verbundleistungen. In Deutschland können – je nach Familienform und Kinderzahl – bei den Geldaufwendungen im Familienlastenausgleich öffentliche Anteile zwischen 23,3 % und 71,1 % (Westdeutschland) bzw. 33,9 % und 76,5 % (Ostdeutschland) im Vergleich zum elterlichen Anteil aufgewiesen werden.² Problematisch sind hohe Selbstfinanzierungsanteile sowie die Unübersichtlichkeit der Finanzierung aus unterschiedlichen Quellen. In Frankreich wird die Familienunterstützung im Rahmen eines zentralen Systems von Familienkassen organisiert. Die Familiensicherung wird zu etwa einem Drittel aus Steuern, zu zwei Dritteln über Arbeitgeberbeiträge finanziert. England hat ein staatlich verwaltetes System für soziale Geldleistungen, das auf die gesamte Bevölkerung bezogen ist. Der Sozialversicherungsschutz wird durch eine Kombination aus beitragsbezogenem Pflichtsystem und ergänzenden Massnahmen realisiert. Eine Differenzierung nach Funktionsgruppen zeigt, dass in England nur 7,1 % der Sozialausgaben für Familie und Kinder ausgegeben wird. Das macht ca. 2,2 % des BIP aus. In Deutschland sind dies knapp 5 % und in Frankreich etwa 5,5 %. Die Schweizer Finanzierungsstruktur ist ähnlich wie die deutsche eher unübersichtlich. Neben den kantonalen Familienausgleichskassen existieren etwa 800 private Familienausgleichskassen, die die Familienzulagen verwalten. Es fehlen zudem zentrale Statistiken zur Finanzierungsstruktur.

Eine wichtige Massnahme der Familienunterstützung ist in allen Staaten das Kindergeld. Es beträgt in Deutschland 154 € für die ersten drei und 179 € für wei-

² Diese hohen Anteile kommen zustande, weil hier die staatlichen Opportunitätskosten, d.h. die Verzichtskosten wegen Kinderbetreuung nicht erwirtschafteter Einkommen und entsprechender Steuern und Beiträge mit eingerechnet worden sind.

tere Kinder. In Frankreich werden Gesamtsummen gezahlt: z. B. für zwei Kinder 110 €, für drei 250 €, für sechs 670 € und für jedes weitere 140 € (gerundet). In England erhält ein Paar mit einem Kind 107 €, für jedes weitere Kind kommen 72 € hinzu. In der Schweiz variiert die Höhe der Kinderzulagen und die Art der Familienbesteuerung nach Kantonen. In den untersuchten Kantonen werden mindestens zwischen 113 und 122 € gezahlt. Der föderalen Organisation von Politik in Deutschland geschuldet, zahlen fünf der sechzehn Bundesländer über die Leistungsphase des Bundeserziehungsgeldes hinaus ein einkommensabhängiges Landeserziehungsgeld.

Bezüglich der ökonomischen Interventionsebene fällt bei der englischen und schweizerischen Familienpolitik auf, dass familienpolitische Leistungen aufgeführt werden, die in Frankreich und Deutschland nicht zu diesem Politikbereich zählen (z. B. Sozialhilfe). In Deutschland bedeutet der Familienstand für Paare wegen des Ehegattensplittings deutliche Unterschiede in der Besteuerung. So ergibt sich die Situation, dass kinderlose Ehepaare gefördert werden, nichteheliche Lebensgemeinschaften mit Kindern allerdings nicht. Besonders hervorzuheben ist die vergleichsweise hohe Förderung von Alleinerziehenden in Frankreich, ebenso das französische Verfahren des Familiensplittings, das es allerdings auch im Kanton Waadt gibt. Für England ist noch einmal auf die Verquickung von Armut-, Arbeitsmarkt- und Familienpolitik hinzuweisen, die z. B. an Steuergutschriften für Geringverdiener oder an Programmen zur Bekämpfung von Kinderarmut zu veranschaulichen ist.

Familienpolitische Massnahmen in der Schweiz sind, insbesondere auf der sozialökologischen Interventionsebene, Sache der Kantone, was zu nur geringen Eingriffen des Bundes führt. Defizite zeigen sich in der Schweiz ebenso wie in England und Deutschland bei einem gut ausgebauten Betreuungssystem für alle kindlichen Altersstufen. Hier ist Frankreich das einzige Vergleichsland, dessen Betreuungssystem – zumindest quantitativ – nahezu umfassend genannt werden kann. Im Bereich der pädagogischen und familieninternen Intervention ist zu beobachten, dass sich aufgrund der föderalen Kompetenzordnung und des liberal-wohlfahrtsstaatlichen Regimes in Deutschland, England und der Schweiz der Staat mit Angeboten sehr zurückhält und Verbände und z. T. die Kirchen das Gros der Massnahmen erbringen. In Frankreich dagegen versteht sich der Staat aufgrund der laizistischen Tradition und der Verquickung von Bevölkerungspolitik und ausgeprägtem Nationalbewusstsein auch hier als Verantwortlicher.

Aktuelle familienpolitische Schwerpunkte

Die Aufgaben, denen sich die Familienpolitik der Vergleichsstaaten in der unmittelbaren Zukunft gegenübergestellt sieht, zeigen ähnliche Konturen. Neben der wachsenden Zahl Kinderloser sind dies vor allem die Probleme Alleinerziehender und das Vereinbarkeitsproblem. Weitere Handlungsbereiche ergeben sich aber auch durch parteipolitische Schwerpunktsetzung. Den in der Schweiz diskutierten familienpolitischen Schwerpunkten der näheren Zukunft – z. B. Bundeslösung bei den Kinderzulagen, Reform der Familienbesteuerung, Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien, bundesweite Lösung bei der Mutterschaftsversicherung sowie Ausbau des Angebotes an familienergänzenden Betreuungsplätzen – stehen in den anderen Staaten die folgenden gegenüber:

In Deutschland ist durch die hohe Zahl von Kindern, die von Sozialhilfe leben, politischer Handlungsbedarf deutlich geworden. Aus diesem Grund wird ab 2005 ein Kinderzuschlag für Geringverdiener eingeführt. Zudem soll die Kinderbetreuung für die unter Dreijährigen sowie Schulkinder ausgebaut werden. Verstärkt wird auch über Kooperationsformen zwischen der Bildungs- und Familienpolitik sowie die Verbindung von Bildungs- und Betreuungsaufgaben nachgedacht. In Frankreich wurde 2003 ein familienpolitischer Aktionsplan in Höhe von einer Milliarde Euro vorgelegt. Das Ziel des Programms liegt darin, die durchschnittliche Kinderzahl von derzeit 1,9 Kindern auf 2,1 zu erhöhen, in den nächsten zehn Jahren 600 000 neue Posten für Kinderbetreuer/innen und 20 000 neue Kinderkrippenplätze zu schaffen. Die englische Regierung sieht ihre familienpolitisch wichtigsten Ziele darin, die Kinderarmut bis 2010 um die Hälfte zu verringern und innerhalb einer Generation gänzlich zu beseitigen sowie die Empfängerinnenraten bei Frauen unter 18 Jahren bis 2010 zu halbieren. Im selben Zeitraum soll zudem die Beschäftigungsrate von Alleinerziehenden auf 70% gesteigert werden. Aus diesem Grund werden weitere Jobcenter, Kinderbetreuungsangebote und Steuererleichterungen eingeführt. Jedes dreijährige Kind soll ab 2004 kostenlos eine Bildungseinrichtung besuchen können, zusätzlich sollen von 2004 bis 2006 1,6 Millionen neue Kindergartenplätze geschaffen werden.

Irene Gerlach, Prof. Dr., Institut für Politikwissenschaft der Westf. Wilhelms-Universität Münster, Deutschland.
E-Mail: irene@gerlach-welt.de

Zusammenstellung und Diskussion möglicher Massnahmen

Die Autor/innen der Beiträge zur Familienpolitik auf Bundes- sowie auf Kantons- und Gemeindeebene und zum Ländervergleich hatten den Auftrag, im Rahmen des Familienberichts aufgrund ihrer Analysen mögliche Massnahmen zur Stärkung der Struktur und Organisation der Familienpolitik zu entwickeln.

Die Vorschläge der Autor/innen wurden im Frühling 2004 im Rahmen eines Expert/innen-Workshops diskutiert.

Die Teilnehmer/innen wurden gebeten, eine Gewichtung der Massnahmenvorschläge der Autor/innen vorzunehmen. Alle Massnahmen wurden von den Expert/innen als bedeutend beurteilt. Die Massnahmen sind das Fazit des thematischen Teils, und zwar nach ihrer Priorität geordnet wiedergegeben. Auf die Massnahmen folgen jeweils eine Begründung sowie Bemerkungen aus den Diskussionen.

1. Stärkung der familienpolitischen Netzwerke, Festlegung der zu bearbeitenden Themen, der Rollen und der Form der Netzwerke.

Die Analysen haben gezeigt, dass zahlreiche, sehr unterschiedliche Akteur/innen, die untereinander nur zum Teil koordiniert sind, sich mit familienpolitischen Fragen befassen.

Bemerkungen aus dem Workshop:

Durch entsprechende Netzwerke könnte die familienpolitische Lobbyarbeit wesentlich gestärkt werden. Wichtig ist die Vernetzung von Politik, Verwaltung, NGO und Forschung.

Die Analysen zeigen am Beispiel der Kantone Waadt und Tessin funktionierende Netzwerke familienpolitischer Akteur/innen. Im Rahmen eines Forschungsprojektes könnte analysiert werden, welches hindernde und fördernde Bedingungen für solche Netzwerke sind.

2. Festlegung eines kohärenten Konzeptes für eine schweizerische Familienpolitik, das mittels einer Problemanalyse den anzustrebenden Zustand und eine entsprechende Zielhierarchie definieren würde. Festlegung strategischer Schwerpunkte in Abhängigkeit von konkreten Zielen.

Eine grundlegende Schwäche der schweizerischen Familienpolitik auf nationaler Ebene liegt heute darin, dass kein kohärentes und handlungsleitendes familienpolitisches Konzept besteht.

Bemerkungen aus dem Workshop:

Ein kohärentes familienpolitisches Konzept

- würde zu einer zielgerichteten, langfristig orientierten Familienpolitik wesentlich beitragen. Betont wird der Aspekt der Prioritätensetzung und Zielsetzung.
- würde die Abgrenzung der Familienpolitik von Sozial- und Arbeitsmarktpolitik wesentlich erleichtern.
- ist eine zentrale Voraussetzung für andere familienpolitische Massnahmen (z.B. Überprüfung der Wirksamkeit, Harmonisierung familienpolitischer Massnahmen, Grundlagenarbeit).
- würde sich aufgrund des Modellcharakters positiv auf die Familienpolitik auf Kantons- und Gemeindeebene auswirken.

Erschwerend bei der Konzepterstellung wirkt sich der föderalistische Aufbau und der Querschnittscharakter der Familienpolitik aus. Bestehende Grundlagenarbeiten – z.B. vom Familienbericht von 1982, von der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen und durch den Familienbericht – sollten als Basis verwendet werden.

Im Hinblick auf die Umsetzung eines familienpolitischen Konzeptes sollte die verwaltungsinterne Familienverträglichkeitsprüfung intensiviert werden. Die Zielvorgaben könnten in entsprechenden (Rahmen-) Gesetzen festgehalten werden.

3. Überprüfungen der Wirksamkeit familienpolitischer Massnahmen (Controlling, Monitoring, Evaluation), unter anderem als Bestandteil der Politikentwicklung und -gestaltung.

Bis heute bestehen in der Schweiz kaum Untersuchungen über die konkrete Wirkungsweise familienpolitischer Massnahmen, und entsprechend gering ist das empirisch fundierte Wissen über mögliche Wirkungszusammenhänge familienpolitischer Massnahmen untereinander und mit anderen Massnahmen.

Bemerkungen aus dem Workshop:

Familienpolitische Massnahmen müssen an Ziele gebunden sein. Diese sollten vom familienpolitischen Konzept abgeleitet sein. Nur so ist eine Wirksamkeitsprüfung möglich.

4. Harmonisierung familienpolitischer Massnahmen (Rahmengesetze, Konkordate, Empfehlungen).

Eines der Hauptmerkmale der schweizerischen Familienpolitik ist ihr ausgeprägt föderalistischer Cha-

rakter. So haben die Analysen im Familienbericht grosse kantonale und kommunale Unterschiede bezüglich familienpolitischer Massnahmen aufgezeigt.

Bemerkungen aus dem Workshop:

Für die Harmonisierung familienpolitischer Massnahmen braucht es Zielvorgaben, das heisst ein Konzept für die Familienpolitik in der Schweiz. Der Föderalismus ist für die Familienpolitik als Hindernis wie auch als Chance zu sehen. Die grossen kantonalen und kommunalen Unterschiede bezüglich familienpolitischer Massnahmen sind die eine Seite. Der Föderalismus bietet auf der anderen Seite aber auch Raum für die Entwicklung neuer Ansätze, die Modellcharakter für andere Kantone haben können (z.B. «Tessiner Modell»). Der Bund könnte für die Kantone Modelle entwickeln, beispielsweise zur Überprüfung der Effektivität und Effizienz familienpolitischer Massnahmen.

5. Weiterführung und Vertiefung der Grundlagenarbeit; Informationstätigkeit.

In den 90er-Jahren wurden von unterschiedlichen Akteur/innen Grundlagenberichte zu familienpolitisch wichtigen Themen in Auftrag gegeben. Diese liefern wichtige Inputs für die politische Diskussion.

Bemerkungen aus dem Workshop:

Gute Rahmenbedingungen für die Grundlagenarbeit wären:

- ein kohärentes familienpolitisches Konzept als gemeinsame Basis der verschiedenen Akteur/innen.
- im Hinblick auf die Kohärenz die Förderung des Dialogs zwischen den Forscher/innen selber sowie zwischen den Forscher/innen und den Politiker/innen.

Qualitätskriterien zur Beurteilung der Forschungsprojekte, auch hinsichtlich der Nützlichkeit der Ergebnisse aus diesen Projekten.

Es sollte ein Netzwerk der Forscher/innen gebildet werden. Für die Forschung im Bereich der Familienpolitik sollten mehr Mittel bereitgestellt werden. Die Forschung sollte besser koordiniert werden.

Die Familienberichterstattung mit Schwerpunktthemen sollte regelmässig weitergeführt werden. Dies würde dazu beitragen, dass die Familienpolitik auf der politischen Agenda bleibt.

6. Stärkung und Verbesserung der vertikalen Zusammenarbeit (Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen). Überprüfung und Klärung der Zuständigkeiten innerhalb der Verwaltungen auf allen Ebenen. Stärkung der Strukturen auf Bundesebene.

Die Analysen zeigen, dass sich verwaltungsintern sehr unterschiedliche Stellen mit familienpolitischen Fragen befassen.

Bemerkungen aus dem Workshop:

Ob auf Bundesebene die Lösung in einem Bundesamt für Familienfragen liegen würde, blieb offen. Ein Bundesamt für Familienfragen hätte sicher Signalwirkung, es könnten aber auch die bestehenden Strukturen ausgebaut werden. Durch eine schweizerische Fachkonferenz der für Familienfragen zuständigen kantonalen Verwaltungsstellen könnte die interkantonale Zusammenarbeit gefördert werden. Die Gemeinden könnten im Bereich der Familienpolitik vermehrt im Verbund zusammenarbeiten, wie dies bei der Sozialhilfe bereits vielerorts der Fall ist. Auch innerhalb der Kantone und Gemeinden wäre es sinnvoll, die Zusammenarbeit der für familienpolitische Fragen Zuständigen zu institutionalisieren. Eine Ansprechstelle auf Bundesebene soll über bereits vorhandene Modelle und Formen der Zusammenarbeit informiert sein, so dass bereits bestehendes Know-how genutzt werden kann (z.B. bei der Schaffung einer kantonalen Fachstelle für Familienfragen). Der Punkt 2, die Forderung nach einer Strategie der Familienpolitik, wurde von Bundesrat Pascal Couchepin anlässlich der Veröffentlichung des Familienberichts 2004 aufgenommen. Seine damals gehaltene Rede, in der er sich für eine nachhaltige Familienpolitik ausspricht, wird im Folgenden wiedergegeben.

Verantwortlich für die Zusammenfassung der Ergebnisse des Workshops:

Aurélie Moeri, lic. sc. pol., wissenschaftliche Mitarbeiterin Familienbericht, CCG, BSV.

Joana Guldimann, Dr. phil., Projektleitung Familienbericht, CCG, BSV. E-Mail: joana.guldimann@bsv.admin.ch

Kommentar und Ausblick der Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen EKFF

Die EKFF hatte den Auftrag, einen unabhängigen Kommentar zum Familienbericht abzugeben. Dabei setzte die EKFF thematische Schwerpunkte, welche im Folgenden auszugsweise wiedergegeben werden.



Jürg Krummenacher
Präsident EKFF,
Direktor Caritas Schweiz

Zu den rechtlichen Grundlagen der Familienpolitik

Die Ausprägung der Familienpolitik in den einzelnen Kantonen hängt wesentlich davon ab, ob die familienpolitischen Bestimmungen und Ziele auf Verfassungsebene bzw. auf Gesetzesebene festgeschrieben sind. Finden sich in Verfassungen und Gesetzen keine Bestimmungen über Familien, so ist dies ein deutlicher Hinweis dafür, dass Familien nach wie vor als Privatsache betrachtet werden. Deren Vorhandensein belegt hingegen die öffentliche Anerkennung und Förderung der Aufgaben und Leistungen von Familien. Im Familienbericht werden exemplarisch die gesetzlichen Grundlagen über Familien in vier Kantonen untersucht (*Kap. 3*). Eine umfassende Studie zur Entwicklung der kantonalen Verfassungen und Gesetze im Bereich Familien steht noch aus.

Die familienpolitischen Ziele und Verfassungsgrundlagen des Bundes werden im Familienbericht ausführlich dargelegt (*Kap. 2*). Die Unterscheidung zwischen der Kompetenz des Bundes und der Wahrnehmung seiner Kompetenz ist dabei wesentlich. Der Bund *hat* auf der Basis von Artikel 116 in der Bundesverfassung die

Kompetenz, eine Mutterschaftsversicherung einzurichten und die Kinderzulagen auf Bundesebene zu regeln. Die Umsetzung dieser Ziele ist bis jetzt weder an der mangelnden Kompetenz des Bundes noch am föderalistischen System gescheitert: Entsprechende Vorlagen sind bzw. waren beim Stimmvolk bzw. im Parlament bis jetzt leider nicht mehrheitsfähig. Ohne die Unterscheidung zwischen den familienpolitischen Kompetenzen im föderalistischen System und der mangelnden Mehrheitsfähigkeit familienpolitischer Anliegen besteht die Gefahr, dass «der Föderalismus» als Argument gegen eine kohärente schweizerische Familienpolitik missbraucht wird.

Die Ausgestaltung der Sozialversicherungen hat ebenfalls einen bedeutenden Einfluss auf die Lebensrealität von Familien. Die EKFF unterstreicht die diesbezügliche Aussage des Familienberichts: «Das System der sozialen Sicherheit orientiert sich [...] immer noch weitgehend am Modell der traditionellen Familie: Es bestehen immer noch Lücken für Familien, die diesem Modell nicht entsprechen.» (*Kap. 2, S. 124*). Wer Hausarbeit leistet oder Betreuungsaufgaben übernimmt, schneidet punkto soziale Sicherheit und Existenzsicherung oft schlecht ab. Die Erbringung familialer Leistungen ist mit direkten finanziellen Einbussen oder gar Armut und häufig mit finanziellen Unsicherheiten verbunden, dies obwohl in den vergangenen Jahren einige Verbesserungen erzielt worden sind.¹

Begriff der Familie

Der im Familienbericht verwendete Familienbegriff folgt zunächst der Definition der EKFF: «Familie in der Gegenwart wird als eine primär in den Beziehungen zwischen den Eltern und Kindern begründete soziale Gruppe eigener Art aufgefasst, die als solche gesellschaftlich anerkannt ist.»² Diese Definition ist bewusst offen formuliert. Sie enthält keine wertenden Äusserungen und trägt der Vielfalt an Familienformen Rechnung. In der Definition kommt auch der Doppelcharakter der Familie zum Ausdruck: Sie ist eine persönlich gestaltete Gruppe und eine gesellschaftlich anerkannte Institution. Er berücksichtigt, dass die realen familialen Lebensformen mit den Lebenszyklen zusammenhängen. In diesem Punkt macht der Familienbericht eine wesentliche Einschränkung. Nur Eltern und ihre abhängigen Kinder unter 25 Jahren werden als eigentliche Zielgruppe der Familienpolitik betrachtet. Diese Ein-

¹ Z.B. AHV-Revision: Erziehungs- und Betreuungsgutschriften. Vgl. EKFF (2004): Zeit für Familien. Beiträge zur Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsalltag aus familienpolitischer Sicht. Bern. S. 140.

² Eine zukunftsfähige Familienpolitik fördern. Strategische Leitlinien der EKFF (2000). Bern. S. 21.

schränkung erachtet die EKFF als problematisch. Das Verständnis der Familie als Mehrgenerationenverbund ist grundlegend für die ökonomische Begründung und die Ausgestaltung des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs.³ Auf Grund der demographischen Entwicklung ist die Dauer der gemeinsamen Lebensspanne der Familienangehörigen und weiterer Verwandten lang. Es ist daher angebracht, Familienpolitik als eine Aufgabe zu verstehen, die alle Lebens- und Familienphasen umfasst.

Kohärenz in der Familienpolitik

Im Familienbericht wird an mehreren Stellen darauf verwiesen, dass auf nationaler Ebene ein kohärentes, handlungsleitendes familienpolitisches Konzept fehle.

Aus der Auswertung der familienpolitischen Positionen und zahlreichen parlamentarischen Vorstösse der letzten Jahre ergeben sich vier besonders wichtige Themenbereiche: die finanzielle Entlastung von Familien, die Armut bei Familien, die Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Familie sowie die Mutterschaftsversicherung.

Von einer kohärenten Familienpolitik ist die Schweiz noch weit entfernt. In den oben genannten Themenbereichen wurden indessen bzw. werden hoffentlich in Zukunft wichtige Fortschritte erzielt. In zunehmend mehr Kantonen befassen sich Familienbeauftragte und/oder Familienkommissionen mit familienpolitischen Themen. In einigen Kantonen wurden und werden zudem Leitlinien und Familienberichte erstellt.

Eine weitere Massnahme, welche die Kohärenz in der Familienpolitik fördert, ist die regelmässige und systematische Sozialberichterstattung über die Situation und den Wandel von Familien. Laut der Empfehlung Stadler soll der Bund alle fünf Jahre einen Familienbericht vorlegen. Die EKFF hätte es begrüsst, wenn der Familienbericht ein Konzept der nachfolgenden Berichte enthalten hätte. Es bietet sich an, die statistische Berichterstattung stärker als strukturierende und integrierende Basis innerhalb und zwischen zukünftigen Familienberichten zu nutzen. Das jeweilige Schwerpunktthema eines Familienberichts sollte sorgfältig gewählt werden, damit die Berichte in der öffentlichen und politischen Diskussion «anschlussfähig» sind. Im Familienbericht wird mehrfach auf die Bedeutung von wissenschaftlichen Grundlagen für die Familienpolitik hingewiesen. Diese Erkenntnis sollte nicht zuletzt für die kontinuierliche Familienberichterstattung nutzbar gemacht werden.

Kooperation und Koordination in der Familienpolitik

Auf dem Hintergrund der Frage, welche Rolle der Staat in der Familienpolitik einnehmen soll, ist der Vergleich der Akteure und Koalitionen in den einzelnen Kantonen aufschlussreich (Kap. 3). Im Unterschied zu den Kantonen Zürich und Luzern nehmen in den Kantonen Waadt und Tessin Nicht-Regierungsorganisationen sowie ausserparlamentarische Kommissionen eine zentrale Rolle ein. Sie sind untereinander und mit den verant-

wortlichen Verwaltungsstellen dicht vernetzt und haben dadurch auch entscheidenden Einfluss auf die Diskussion, das Agenda-Setting und die inhaltliche Entwicklung familienpolitischer Programme und Massnahmen. Insbesondere im Kanton Waadt nehmen Freiwilligenorganisationen eine zentrale Rolle in der Familienpolitik ein. Die Waadt und das Tessin zählen zu jenen Kantonen, die eine aktive, breit abgestützte Familienpolitik betreiben. Beide Kantone verfügen über beachtliche fachliche und personelle Ressourcen zur Gestaltung der Familienpolitik. Dieser Befund ist insofern interessant, als er die These, dass ein verstärktes Engagement des Staates in der Familienpolitik die private Initiative schwäche, nicht bestätigt. Die Familienpolitik in den beiden Kantonen erfolgt in der Kooperation zwischen staatlichen und privaten Akteuren.

Die verstärkte Kooperation unter den familienpolitischen Akteuren setzt allerdings eine bessere Koordination und Verankerung der Familienpolitik in den Verwaltungen voraus, und zwar auf nationaler, kantonaler und kommunaler Ebene. Wie der Familienbericht aufzeigt, sind die Zuständigkeiten auf Bundesebene stark zersplittert. In den vergangenen Jahren wurden im Parlament mehrere Vorstösse zur Schaffung eines Bundesamts für Familien eingereicht. Das Departement des Innern prüft unterdessen, wie der Informationsaustausch optimiert werden könnte und ob eine Bündelung der bestehenden Ressourcen zweckmässig wäre.

Die EKFF führt in Zusammenarbeit mit den Ansprechpersonen für Familienfragen in den Kantonen regelmässig Treffen zum fachlichen Austausch auf der Umsetzungsebene durch. Sie lädt zudem die Fachleute im Bereich Familienfragen aus Kantonen und Gemeinden sowie die Fachverbände jedes Jahr zum Forum Familienfragen ein. Diese Veranstaltungen fördern den Informationsaustausch unter den Kantonen sowie zwischen Bund und Kantonen. Überlegungen zu einer institutionalisierten interkantonalen Vernetzung und Zusammenarbeit in Familienfragen stehen aber noch am Anfang. Die Familienpolitik ist – gerade im Vergleich zur Gleichstellungspolitik – institutionell und rechtlich immer noch schwach verankert. Die Schaffung des Eidg. Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann im Jahr 1989 war ein entscheidender Schritt für die praktische Umsetzung der Gleichstellung. Die Familienpolitik muss auf Bundesebene denselben Stellenwert erhalten wie die Gleichstellungspolitik.

Jürg Kruppenacher, lic. phil., Präsident der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF) und Direktor von Caritas Schweiz. E-Mail: jkruppenacher@caritas.ch

³ Lüscher, Kurt (2003): Warum Familienpolitik? Argumente und Thesen zu ihrer Begründung. EKFF, Bern.

Für eine nachhaltige Familienpolitik

Rede von Herrn Bundesrat Couchepin anlässlich der Präsentation des Familienberichts 2004 am 31. August 2004 auf der Petersinsel

Meine Damen und Herren

Ich begrüsse Sie zum Petersinsel-Anlass 2004.

Es war mir ein Anliegen, dass wir dieses Jahr die «Familienpolitik» ins Zentrum stellen. Die Familienpolitik ist nämlich das politische Querschnittsthema der heutigen Zeit, in dem sich die Entwicklung der Gesellschaft widerspiegelt. Die Entwicklung der Familienstrukturen ist gleichsam ein Spiegel der Gesellschaft.

Familienbericht zeichnet die Entwicklung nach und ist Bestandesaufnahme der heutigen Familienpolitik

Die Auseinandersetzung mit Entwicklungen und Veränderungen ist das Ziel des heute vorliegenden neuen «Familienberichts». Dieser Bericht, der zweite dieser Art auf nationaler Ebene seit 1978 (der Folgebericht von 1982 und die Zusammenstellung von wissenschaftlichen Beiträgen im Jahre 1991 können nicht als eigentliche Bestandesaufnahmen bezeichnet werden), zeichnet die Entwicklung der Familie der letzten Jahrzehnte «statistisch» nach, beschreibt die Veränderungen und beleuchtet, was sich stetig ändert, ohne dass es uns möglicherweise auffällt.

Der Bericht zeichnet aber auch die «Familienpolitik» nach, inwiefern sie auf Veränderungen reagiert hat. Die Familienpolitik in ihrer ganzen Breite wird dargestellt. Es wird aufgezeigt, was Bund, Kantone und Gemeinden leisten, aber auch wo Lücken bestehen. Zudem wird die schweizerische Familienpolitik mit drei europäischen Ländern verglichen und so aufgezeigt, wo diese steht.

Es wird nachgewiesen, wie die Familienpolitik, vorerst als «Armutspolitik» konzipiert, sich in den letzten Jahren mehr und mehr darauf konzentriert hat, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern. Neben gleichstellungspolitischen waren hier je nach Wirtschaftslage auch arbeitsmarktpolitische Gründe massgebend. Der Familienbericht zeigt überdies, dass in den europäischen Industriestaaten mehr und mehr auch eine «bevölkerungspolitische» Argumentation zum Zug kommt.

Diskrepanz zwischen Kinderwünschen und Realitäten

Die Schweiz hat immer weniger Kinder. Heute werden halb so viele Kinder geboren wie Mitte der 60er

Jahre. Frauen haben durchschnittlich 1,4 Kinder, 1970 waren es 2,1. Mit dieser Entwicklung geht ein kontinuierlicher Anstieg der kinderlos bleibenden Frauen, insbesondere bei Frauen mit Hochschulabschluss, einher. Heute bleibt gut ein Fünftel der Frauen kinderlos.

Es stellt sich eine erste existentielle Frage: Sind für junge Menschen Kinder zunehmend unerwünscht? Dem ist nicht so. Über alle Bildungsstände hinweg ist der Kinderwunsch grösser als die Zahl wirklich geborener Kinder. Besonders gross ist die Diskrepanz bei den Akademikerinnen. Aber eines fällt auf: Während des Arbeitslebens werden diese Wünsche drastisch nach unten korrigiert. Dies ist ein Hinweis auf zu hohe Hindernisse bei der Familiengründung bzw. beim Entscheid für weitere Kinder.

Diskrepanz zwischen Wunsch nach Erwerbsleben und den realen Möglichkeiten

Ein zweites Element fällt auf: Die jungen Mütter möchten mehr arbeiten. Sie sind heute häufiger erwerbstätig als früher. Bei fast der Hälfte aller Elternpaare ist die Frau teilzeitlich und der Mann vollzeitlich erwerbstätig. Gerade und vor allem bei Müttern ist aber die Erwerbslosigkeit resp. die Unterbeschäftigung sehr gross. Es gibt offensichtlich zu wenig Teilzeitstellen oder ganz allgemein zu viele Hindernisse, damit Mütter so viel arbeiten können, wie sie wollen.

Die Schweiz braucht mehr Kinder und eine hohe Frauenerwerbsquote

Gibt es irgendeinen Grund, dass die Gesellschaft diese individuellen Wünsche und Entwicklungen hemmt? Das Gegenteil müsste der Fall sein. Kinder machen privat glücklich, aber sie machen auch die Gesellschaft glücklich. Denn mehr Kinder bedeuten auch weniger demographiebedingte Probleme, standfestere Sozialwerke, vor allem aber mehr Innovationsfähigkeit, kurzum: Zukunftsfähigkeit.

Jedermann weiss zudem, dass es für die Schweiz volkswirtschaftlich vorteilhaft ist, wenn die Frauen, die heute genauso gut ausgebildet sind wie die Männer, ihre erworbenen Kompetenzen im Erwerbsleben einsetzen. Dass deren Beitragszahlungen zudem einen stabilisierenden Einfluss auf die Sozialwerke haben, ist ebenso klar.

Kann es sich die Schweiz wirklich leisten, auf die vielen Kompetenzen, die sie ausbildet, im Arbeitsleben zu verzichten? Kann es sich die Schweiz leisten, dass sie immer weniger Kinder hat, insbesondere auch bei den Akademikern? Das sind schwierige Fragen und der

europäische Vergleich zeigt, dass es keine eindeutig erfolgreichen Wege dahin gibt.

Die Gesellschaft muss diese Fakten zur Kenntnis nehmen. Verdrängen bringt nichts. Darum hoffe ich, dass dieser Familienbericht möglichst viele interessiert und zum Nachdenken anregt.

Für eine «nachhaltige Familienpolitik»

Ich glaube, ein erster Schritt zu einer Entwicklung in die richtige Richtung ist die Enttabuisierung der Geburtenfrage. Seit kurzem geschieht dies in immer mehr europäischen Ländern. Während lange Zeit nur Frankreich dieses Thema offensiv thematisiert hat, beginnen nun andere Länder diese Frage intensiv zu diskutieren. So hat beispielsweise vor einem halben Jahr Deutschland, wo diese Thematik aus verständlichen Gründen seit einem halben Jahrhundert ein Tabuthema war, ein viel beachtetes Gutachten erstellen lassen, dessen Analyse ich zu einem guten Teil zustimme. Es kommt zum nicht überraschenden Befund, dass Deutschland aus vielerlei Gründen zwei Entwicklungen anzustreben hat: eine *Erhöhung der Geburtenrate* sowie auch eine *Erhöhung der Frauenerwerbsquote*.

Effektiv bin ich der Ansicht, dass genau diese beiden Zielrichtungen auch für die Schweiz gültig sind. Allerdings möchte ich als liberaler Politiker etwas ganz klar festhalten: *Es ist nicht Aufgabe des Staates, in die Wünsche der Individuen einzugreifen*. In diesem Sinne habe ich auch Mühe, die Ausdrücke «Bevölkerungspolitik» oder «Natalismus» zu verwenden. Der Staat soll höchstens Hindernisse abbauen, damit gewünschte Kinder auch geboren werden. Und er soll die Hürden abbauen, die dafür sorgen, dass Mütter auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt werden.

Diese Politik erfordert aber, dass in der Familienpolitik ein Paradigmenwechsel vorzunehmen ist: *Wir müssen von der traditionellen Familienpolitik zu einer «nachhaltigen Familienpolitik» übergehen*.

Grundzüge einer «nachhaltigen Familienpolitik»

Was ist unter einer «nachhaltigen Familienpolitik» zu verstehen? Im Vergleich zur traditionellen Familienpolitik, bei der es darum geht, etwas für die Familien zu tun, sollten wir uns vermehrt der Frage zuwenden: Was beeinflusst eigentlich das Familiengründungsverhalten oder den Entscheid für ein zweites oder drittes Kind? Oder auch: Wie können wir das Familienleben auch in 20 Jahren lebbar machen? Es muss derselbe Paradigmenwechsel stattfinden, welcher seit einigen Jahren in der Umweltpolitik, der Finanzpolitik sowie auch in der Sozialpolitik geschehen ist und in dessen Zentrum die Nachhaltigkeit steht.

Wie der Familienbericht darlegt, wird die Familienpolitik traditionellerweise aus folgenden Motiven heraus verfolgt:

- vertikaler Ausgleich (Lastenausgleich und Absicherung gegen Armut);
- horizontaler Ausgleich (Abgeltung der Leistungen von Familien);
- strukturelle Rücksichtslosigkeit gegenüber «Kinderhabenden» (Abgeltung von Konkurrenznachteilen gegenüber den Kinderlosen);
- Kinder-Politik (Wohl des Kindes ist im Zentrum);
- Gleichstellungspolitik (Mann-Frau);
- Bevölkerungspolitik (z.B. Frankreich).

Welches sind nun die wesentlichen Elemente einer «nachhaltigen Familienpolitik»? Es gibt ein zentrales Element, worin sich die Experten einig sind. Es sind nachweislich nicht fehlende Geldtransfers, die die entscheidenden Hindernisse bei der Realisierung von Kinderwünschen darstellen, sondern Probleme bei der Vereinbarkeit von Berufs- und Familienalltag. Es sind also nicht die direkten Kinderkosten die Hürden, sondern die indirekten Kosten, die Opportunitätskosten zwischen einem Leben mit Kind(ern) oder einem Leben ohne Kinder. Immer öfters führt dies dazu, dass auf Kinder bzw. weitere Kinder verzichtet wird.

Für eine nachhaltige Familienpolitik im engeren Sinne heisst das, dass vorab diese Opportunitätskosten gesenkt werden müssen. *Folglich muss die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsleben Priorität haben gegenüber Geldtransfers*.

Der Familienbericht zeigt die verschiedenen Arten auf, Familienpolitik zu betreiben. Die schweizerische Familienpolitik kann als *liberal* und *subsidiär* bezeichnet werden. Das unterscheidet sie vom nordischen sozialdemokratischen Modell, vom «familiaristischen» Modell Frankreichs, aber auch von den wenig entwickelten Familienpolitiken im Süden Europas. Die schweizerische Politik gleicht in ihrer Ausgestaltung am ehesten dem System Englands, allerdings auf einem quantitativ höheren Niveau.

Ähnliche, teils kulturell bedingte Unterschiede finden sich, wenn die Modelle der Kantone und Gemeinden untereinander verglichen werden. So hat die Familienpolitik des Tessins mit derjenigen von Appenzell Innerrhoden sehr wenig zu tun. Sollte also der Bund eingreifen?

Zwei solche Fragen stehen an. Es geht darum, ob die Familienzulagen auf Bundesebene zu regeln sind und ob eine Bundeslösung über Ergänzungsleistungen für bedürftige Familien eingeführt werden soll. Die parlamentarische Debatte hierzu ist im Gang. Es gibt in beiden Fragen gute Argumente für und wider mehr Bundeseinfluss. Der Bundesrat wird sich damit befassen, sobald konkrete und reife Projekte vorliegen.

Wie ausgeführt, sollte in Bezug auf eine nachhaltige Familienpolitik auch klar sein, dass die beiden hängigen parlamentarischen Initiativen als «Geldtransfer-Vorla-



Foto: Jean-Pierre Grüter

gen» höchstens indirekt etwas zur heute prioritären Vereinbarkeit von Erwerbs- und Familienalltag beitragen können und somit nicht als die eigentlichen Kerngeschäfte einer nachhaltigen Familienpolitik bezeichnet werden können.

Nachhaltige Familienpolitik ist auf allen Ebenen umzusetzen und ist nicht mit einem Transfer der Aufgaben von Kantons- auf Bundesebene zu verwechseln! Wichtiger erscheint, dass der Stellenwert einer breit angelegten nachhaltigen Familienpolitik überall, auf allen Ebenen, erkannt wird.

Eckpfeiler einer «nachhaltigen Familienpolitik»

Es seien einige Eckpfeiler einer nachhaltigen Familienpolitik genannt, die prioritären Charakter haben. Sie betreffen die Gemeinde-, Kantons- oder Bundesebene wie auch nichtstaatliche Ebenen.

1. Es braucht für die Verbesserung der Vereinbarkeit von Berufs- und Familienalltag möglichst überall *Blockzeiten für Kindergarten und Schule*. Der Bundesrat hat sich unter meiner Federführung bereit erklärt, entsprechende Motionen (FDP-Fraktion/Langenberger) entgegenzunehmen. Diese fordern, dass in den Kantonen vorwärtsgemacht wird. Ansonsten muss der Bund eingreifen und dies einfordern analog wie damals beim einheitlichen Schulbeginn. Auch ist das Angebot an Tagesschulen auf kantonaler Ebene zu erhöhen.
2. Eine *frühere Einschulung* ist wünschenswert. Diese Massnahme ist sowohl aus familienpolitischen als auch ausbildungs- und integrationspolitischen Gründen erforderlich.
3. *Krippen*: Sie sind unter anderem aus Gründen sowohl der Vereinbarkeit von Berufs- und Familienalltag wie auch hinsichtlich des soeben genannten integrationspolitischen Ziels der Chancengleichheit ebenfalls sinnvoll. Sie entspringen einem echten Bedürfnis. Weil davon ausgegangen worden ist, dass in weiten Teilen des Landes das Angebot ungenügend ist, hat das Parlament das Gesetz über die Anstossfinanzierung zur Schaffung von neuen Krippenplätzen geschaffen. Es handelt sich um eine zeitlich befristete Förderungsmassnahme des Bundes. Ich frage mich allerdings grundsätzlich, welche längerfristige Rolle der Staat in diesem Bereich spielen soll. Insbesondere frage ich mich, ob die staatliche Krippensubventionierung nicht *nachfrageorientiert* ausgestaltet werden könnte. Heute werden die Plätze subventioniert, *morgen könnten den Nachfragern Betreuungsgutscheine gegeben werden*, so dass die Anbieter einem echten Wettbewerb ausgesetzt würden. Ich werde die Verwaltung beauftragen, entsprechende Modelle zu prüfen; darauf basierend könnten Gemeinden oder Kantone entsprechende Versuche starten.
4. Ich bin der Meinung, dass auf kantonaler Ebene eine *Konferenz der Familiendirektoren* zu schaffen ist, die sich nur um Familienfragen kümmert und für eine gewisse interkantonale Harmonisierung sorgt. Eine jüngst publizierte SKOS-Studie hat gezeigt, dass in vielen Kantonen noch keine kohärente Familienpolitik besteht.
5. Es sollten private Anbieter Bewertungen, sogenannte *Ratings*, bezüglich Familienfreundlichkeit der Gemeinden und Kantone erstellen, damit der Standortwettbewerb gefördert wird.
6. Es könnten auf der für die konkrete Familienpolitik entscheidenden Ebene der Gemeinden im Sinne eines «Public-Private-Partnerships» *Bündnisse für Familien* (Gemeindebehörden, Kirchgemeinden, Familien, ortsansässige Unternehmen etc.) institutio-

nalisiert werden, die in regelmässigem gegenseitigen Kontakt stehen.

7. Es ist im Sinne einer «Allianz für Familien» auch die Welt der Unternehmen zu involvieren. Es ist schweizweit eine Allianz zwischen Behörden und (Gross-) Unternehmen zwecks Initiativen für familienfreundliche Unternehmensgestaltung zu schaffen. Entsprechende Bestrebungen sind im Volkswirtschaftsdepartement im Gang. Es braucht familienfreundliche Arbeitszeitmodelle. Auch hier sind Ratings oder gar Zertifizierungssysteme durchaus denkbar.
8. Die *Familienberichterstattung* ist regelmässig fortzuführen. Ich habe daher entschieden, den statistischen Teil des Familienberichts *alle zwei Jahre* fortzuführen. Statistiken zu familienpolitischen Themen sind zudem auszubauen (Kinderzulagen, Angebote ausserfamiliärer Kinderbetreuung).
9. Bei einer Neuauflage der Familienbesteuerungsvorlage sind familienpolitische Überlegungen wichtig. Ein wichtiger Grundsatz wäre die *Individualbesteuerung*. Zudem könnte zur Bekämpfung der Familienarmut die Einführung von *negativen Einkommenssteuern* resp. Steuergutschriften für Working Poor geprüft werden.
10. Ein *bezahlter Mutterschaftsurlaub* für Erwerbstätige macht auch im Konzept einer «nachhaltigen Familienpolitik» Sinn.

Breite Diskussion muss gestartet werden

Eine der Schlussfolgerungen des vorliegenden Familienberichts ist, dass eine gesamtschweizerische Strategie

in der Familienpolitik entwickelt werden soll. Ich habe Ihnen nun die Grundzüge des Konzepts einer nachhaltigen Familienpolitik vorgestellt. Die hier vorgeschlagenen zehn Eckpfeiler für eine nachhaltige Familienpolitik sollen diskutiert und auch noch ergänzt werden können.

Ich wünsche mir eine breite Diskussion über eine nachhaltige Familienpolitik. Denn Familienpolitik ist im besten Sinne Gesellschaftspolitik.

Wie vergleichende Länderstudien zeigen, spielen auch kulturelle Eigenheiten und Traditionen in der Familienpolitik eine grosse Rolle. So wird eine «nachhaltige Familienpolitik» nicht überall mit dem gleichen Rezept zum Erfolg führen. Auch zeigen neuste Studien, dass die sich entwickelnde Arbeitswelt (vermehrt unregelmässige Arbeitszeiten, häufige Ortswechsel) die Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsleben auch erschweren kann. Familien«zeit» und Erwerbs«zeit» vermischen sich, Diskontinuitäten von Ort und Zeit im Erwerbsleben können den «Familienalltag» als andere Welt neben dem Erwerbsleben zerstören. Es braucht also auch in Zukunft neue Familienberichte und neue Analysen.

Die schlimmste Haltung wäre aber auf jeden Fall, die Augen vor der heutigen Entwicklung zu verschliessen. Darum auch der heutige Anlass.

Ohne Kinder hat eine Gesellschaft keine Zukunft. Europa hat es gemerkt, auch die Schweiz muss diesbezüglich aufwachen.

Ich danke Ihnen.

Bestellungen

Familienbericht 2004. Strukturelle Anforderungen an eine bedürfnisgerechte Familienpolitik. Eidg. Departement des Innern. Bern. 2004. 220 Seiten. CHF 26.50. Bestellnummer 318.804.d (französisch: 318.804.f, italienisch: 318.804.i)

Forschungsberichte

- Vatter, Adrian; Sager, Fritz; Ledermann, Simone; Zollinger, Lukas: **Familienpolitik auf Bundesebene.** Bundesamt für Sozialversicherung. Bern. 2004. CHF 14.–. Bestellnummer: 318.010.8/04 d.
- Binder, Hans-Martin; Kübler, Daniel; Furrer, Cornelia; Bieri, Olivier; Helbling, Marc; Maggi, Jenni: **Familienpolitik auf kantonaler und kommunaler Ebene.** Familienpolitische Programme und Advocacy-Koalitionen in vier Kantonen und acht Gemeinden der Schweiz. Bundesamt für Sozialversicherung. Bern. 2004. CHF 26.–. Bestellnummer: 318.010.9/04 d.
- Gerlach, Irene; von Hehl, Susanne; Richter, Olivier; Stinsmeier, Bernd; Wetzorke, Pia: **Familienpolitik der Schweiz im Ländervergleich.** Bundesamt für Sozialversicherung. Bern. 2004. CHF 20.–. Bestellnummer: 318.010.10/04 d.

Zu bestellen bei: BBL, Verkauf Bundespublikationen, 3003 Bern. www.bbl.admin.ch.

Für eine liberale Familienpolitik, die Chancen bietet und Wachstum ermöglicht

Die FDP setzt sich ein für eine nachhaltige Familienpolitik: Wir fordern seit Jahren eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf, bessere Rahmenbedingungen in der Arbeitswelt, familienfreundliche Schulstrukturen und eine Reform der Familienbesteuerung, die Familien entlastet. Im Vordergrund stehen für uns nicht einfach höhere Geldzahlungen, die dann über höhere Steuern wieder von den Familien eingezogen werden müssen. Unsere Familienpolitik will Chancen bieten und Wachstum ermöglichen.



Christine Egerszegi-Obrist
Nationalrätin (FDP), Aargau

Die Bedeutung der Familie in der Gesellschaft ist für den Freisinn bei weitem nicht geringer als bei jenen, die stets darüber sprechen. Gerade in einer Zeit der unüberblickbaren Möglichkeiten und Wechsel in Wissenschaft, Kultur und Technik zwingt es die Menschen, überschaubare Lebensbereiche zurückzugewinnen, in denen sie sich orientieren können. Die Familie ist der Ort, wo alle ihre Meinung einbringen können, wo jeder und jede von uns Zuwendung und Geborgenheit erfahren sollten, und wo das Leben in der Gemeinschaft mit gegenseitiger Verantwortung geübt werden kann. Freisinnige Familienpolitik wird geprägt vom Grundsatz, dass die Verantwortung für die Organisation und das Wohl der Familie primär bei den Beteiligten selber liegt, weil sie ihre eigenen Bedürfnisse am besten kennen. Der Staat soll nur dort eingreifen, wo die Familie wegen finanzieller Schwierigkeiten oder zwischenmenschlicher Konflikte nicht in der Lage ist, ihre Probleme selber zu bewältigen. Die Politik muss aber gewährleisten, dass die staatlichen Rahmenbedingungen die Gestaltungsmöglichkeiten überhaupt zulassen.

Lebensstile und Werthaltungen einer Gesellschaft entwickeln sich ständig. Das muss von der aktuellen Politik, besonders auch von der Familienpolitik, berücksichtigt werden. Sie muss Bedingungen schaffen oder unterstützen, die dem Familienbild mit einer traditionellen Rollenverteilung, aber auch den moderneren Formen, bei der Familie und Berufsleben individuell untereinander aufgeteilt werden, Rechnung tragen. Hier setzt freisinnige Familienpolitik an:

Wir wollen die Voraussetzungen schaffen, die es den Frauen ermöglichen, Familie und Beruf zu vereinbaren, ohne dass die Kinder Betreuungs- oder Erziehungsdefizite in Kauf nehmen müssen.

Wir setzen uns seit Jahren ein für ein breites Angebot an familien- und schulergänzenden Kinderbetreuungsmöglichkeiten sowie für familienfreundlichere Unterrichtsmodelle. Unsere Fraktion hat in beiden Räten mit entsprechenden Vorstössen die Einführung von Blockzeiten an allen Schulen gefordert.

Wir befürworten eine frühere Einschulung. Damit wollen wir den Lernwillen aller Kinder früher aufnehmen können. Die PISA-Studie zeigt auch, dass dies bitter nötig wäre.

Wir kämpfen seit langem für eine steuerliche Entlastung der Familien, insbesondere auch für die Abzugsfähigkeit der Kinderbetreuungskosten. Im gleichen Zug sollte die zivilstandsunabhängige Individualbesteuerung eingeführt werden, damit jene, die für ein zusätzliches Einkommen sorgen oder sorgen müssen, nicht weiter steuerlich bestraft werden.

Wir achten darauf, dass die allgemeine steuerliche Belastung möglichst tief bleibt, damit den Familien selber mehr Geld zur Verfügung steht, um eigene Anliegen zu verwirklichen. Unsere Familienpolitik wendet sich deshalb gegen grosse Staatsgeschenke an die Familien in Form von hohen Kinderzulagen, Kinderrenten oder allgemeiner Prämienbefreiung für Kinder im KVG, weil sie diese schlussendlich über Steuererhöhungen wieder selber bezahlen müssen.

Wir sind aber sehr wohl bereit, gezielt zu helfen, wo Hilfe nötig ist und unterstützen die Verbesserung des Systems der Prämienverbilligung zugunsten der Familien mit Kindern.

Wir setzen uns ein für flexiblere Arbeitszeitmodelle und attraktive Teilzeitstellen. Nicht zuletzt deshalb haben wir an vorderster Stelle mitgeholfen, dass bei der BVG-Revision durch die Senkung der Eintrittsschwelle eine bessere Altersvorsorge bei Teilzeitjobs ermöglicht wird.

Mit diesen Zielen verfolgen wir eine Politik, die nicht auf kurzfristige Effekte baut, sondern die für alle Chancen bietet und Wachstum ermöglicht. Das ist nachhaltige Familienpolitik.

Christine Egerszegi-Obrist, dipl. Sprachlehrerin, Nationalrätin (FDP), Aargau.
E-Mail: ch_egerszegi@bluewin.ch

Familienpolitik geht uns alle an!

Es gibt keine Partei, die nicht die Familie auf ihre Fahne geschrieben hat. Doch wenn es darum geht zu definieren, wie eine moderne und effiziente Familienpolitik auszusehen hat, driften alle Vorstellungen massiv auseinander. Die einen möchten, dass der Staat viel mehr macht, die andern möchten die ganze Verantwortung auf die Familie abwälzen, und die dritten möchten vor allem eines: dass die Familienpolitik nichts oder nur sehr wenig kostet. So gesehen kommen der Familienbericht 2004 des EDI und der kürzlich veröffentlichte Bericht der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung OECD gerade zum richtigen Zeitpunkt, um eine strukturierte Familiendiskussion zu lancieren.



Ursula Haller
Nationalrätin (SVP), Bern

Die OECD ist nicht berühmt dafür, in ihren Länderberichten eine allzu diplomatische Sprache zu pflegen. Sie deckt sehr rasch und unmissverständlich die Schwachstellen des jeweiligen Bereichs auf. Im Falle der Schweiz kommt die Wirtschaftsorganisation ziemlich deutlich zum Schluss, dass die Familienpolitik unseres Staates im internationalen Vergleich grosse Schwächen und Lücken aufweist. Doch der Bericht begnügt sich nicht damit, einfach zu kritisieren, sondern er macht auch konkrete Vorschläge. So wird empfohlen, die öffentlichen Ausgaben zu Gunsten der familienergänzenden Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter zu erweitern, um die Vollzeitarbeit der Frauen zu fördern. Für Eltern mit sehr kleinen Kindern schlägt die OECD das Recht auf Teilzeitarbeit während einer beschränkten Zeitspanne vor.

Wie sieht die Realität in unserem Land aus? Vor ein paar Wochen hat das Schweizervolk – nach drei erfolg-

losen Versuchen – für die Einführung eines 14wöchigen Mutterschaftsurlaubs gestimmt. Auch ich habe mich an vorderster Front dafür eingesetzt, habe dafür von den einen Lob, von den anderen Tadel erhalten. Ich habe mich für diese «Starthilfe» für junge Familien ausgesprochen, weil ich als zuständige Vorsteherin der Direktion Bildung und Entwicklung in Thun – notabene der 10. grössten Schweizer Stadt! – nicht nur die Theorie, sondern auch die Praxis kenne. In dieser Eigenschaft kann ich mitverfolgen, welche Auswirkungen der gesellschaftliche Wandel auf unsere Familien hat, sehe z. B. auch bei den jeweiligen Budgetzahlen, «wo der Schuh drückt». Ich weiss dabei ganz genau, dass die Forderung vor allem der bürgerlichen Parteien nach Privatinitiative und Selbstverantwortung wichtig und richtig ist, dass der Staat nicht in allen diesen Fragen eine «Vorreiterrolle» übernehmen kann und muss.

Trotzdem: Wir alle – über alle Parteigrenzen hinweg – sind gefordert, uns der Familienpolitik vermehrt und vor allem ernsthaft anzunehmen. Die Einführung des erwähnten Mutterschaftsurlaubes darf nicht «das Ende der Fahnenstange» in der Familienpolitik bedeuten. Diese Erkenntnis ist leider im Bundesrat nur zaghaft vorhanden. Für Wirtschaftsminister Joseph Deiss und Familienminister Pascal Couchepin steht das Thema «Teilzeitarbeit» für Eltern mit sehr jungen Kindern nicht zur Debatte. Bei allfälligen Veränderungen im Schulwesen (Blockzeiten, Einschulungsalter, Tagesschulen) lehnen sich die Minister ruhig zurück und verweisen auf die Kantone. Einzig bei den Steuern hat vor wenigen Tagen Finanzminister Hans-Rudolf Merz durchblicken lassen, dass er das Steuersystem künftig familienfreundlicher gestalten möchte. Zur Debatte steht bekanntlich die Individualbesteuerung, also die getrennte Besteuerung von Mann und Frau, und aus der zuständigen Kommission hören wir, dass auch bei der Frage der Krankenkassenprämien für Kinder Bewegung in die Diskussion gekommen ist.

Die Familienpolitik muss in den kommenden Jahren ein zentrales Thema unter der Bundeshauskuppel sein. Dies im Wissen, dass eine zielgerichtete Familienpolitik für alle von Nutzen ist (vgl. Familienbericht des EDI). Denn von ihr hängen nicht zuletzt auch die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz und die Sicherung unserer Sozialversicherungen ab. Wir können es uns nicht länger erlauben, den Kopf in den Sand zu stecken und die Verantwortung von einer Behörde auf die andere zu schieben. Insofern hoffe ich, dass die in diesen Fragen bisweilen verhärteten Fronten aufgeweicht werden können, denn uns allen ist bekannt und hoffentlich auch entsprechend bewusst, dass die Familien die kleinste, aber wichtigste Zelle unserer Gesellschaft sind. Und hierzu gilt es Sorge zu tragen!

Ursula Haller, Vizestadtpräsidentin Thun, Vorsteherin Direktion Bildung und Entwicklung, Nationalrätin (SVP), Bern.
E-Mail: ursula.haller@thun.ch

Für den Fortbestand einer lebenswerten Gesellschaft braucht es die Familienpolitik

Trotz Neigung zum Isolationismus ist die Schweiz mit den gleichen Problemen konfrontiert wie alle anderen industrialisierten Länder: Mit 1,4 Kinder pro Frau liegt die Geburtenhäufigkeit unterhalb der Schwelle, die eine Erneuerung der Generationen ermöglicht. In Kombination mit der erfreulichen Zunahme der Lebenserwartung resultiert aus dem Rückgang der Geburtenrate ein Anstieg des Durchschnittsalters der Bevölkerung. Diese Entwicklung wird unter Umständen für die gesamte Gesellschaft die folgenden schwer wiegenden Auswirkungen haben: eine starke Zunahme der über 50-jährigen Erwerbstätigen und parallel dazu eine Abnahme der unter 30-jährigen Erwerbspersonen, was einen Rückgang der Produktivität und der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit zur Folge haben könnte. Weitere Problemkreise sind der deutliche Anstieg der wirtschaftlichen Abhängigkeit von alten Menschen mit den damit verbundenen Auswirkungen auf die Rentenfinanzierungssysteme, der zunehmende Druck im Zusammenhang mit einem späteren Übertritt in den Ruhestand, die neue Armut von alten Menschen, die stärkeren Anreize für eine umfangreichere Beteiligung der Frauen am Arbeitsmarkt, woraus ein weiterer Rückgang der Geburtenrate resultieren könnte (!).



Liliane Maury Pasquier
Nationalrätin (SP), Genf

Diese apokalyptische Vision wird möglicherweise nie Realität, doch es würde eigentlich zum Verantwortungsbereich von Regierungen – und damit auch des Bundesrats – gehören, sich zumindest im Ansatz mit den Massnahmen zu befassen, die für die Verhinderung

der oben erläuterten Konsequenzen ergriffen werden sollten. Mit dem blossen Hinweis, eigentliche bevölkerungspolitische Massnahmen halte er für undenkbar, hat der Bundesrat seine Aufgabe nicht erfüllt. Wir brauchen vielleicht keine Bevölkerungspolitik, aber ganz bestimmt eine echte Familienpolitik.

Ursachen für den Geburtenrückgang...

Die Gründe für die niedrigen Geburtenraten sind vielfältig und teilweise umstritten.

Dass weniger Kinder geboren werden, hängt speziell auch mit den allgemeinen in einigen Bereichen erzielten Fortschritten zusammen. Darauf zu verzichten, wäre völlig absurd (Verhütungsmassnahmen, zunehmende wirtschaftliche Unabhängigkeit der Frauen – dieser Ursache steht jedoch die Tatsache entgegen, dass jene europäischen Länder, in denen die Erwerbsrate der Frauen am geringsten ist, auch die tiefsten Geburtenraten aufweisen!).

Gewisse potenzielle Ursachen lassen sich wohl nur schwer beeinflussen, ohne unsere heutige Lebensweise praktisch «auf den Kopf zu stellen» (Individualisierung in der Gesellschaft, grössere Instabilität der Partnerschaften usw.).

Andere Ursachen wiederum können mit einer echten Familienpolitik gezielt angegangen werden. So beispielsweise die Schwierigkeiten bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder das Armutsrisiko, das mit Kindern verbunden ist.

... und mögliche Lösungsansätze

Es ist Aufgabe des Staates, diese Probleme zu lösen. Noch herrscht zwar Uneinigkeit darüber, wie effizient solche staatliche Massnahmen sind. Aber Fakt ist, dass Länder mit der am weitesten entwickelten Familienpolitik die höchsten Geburtenraten aufweisen. Der Staat kann und muss auf den verschiedenen Interventionsebenen familienpolitisch tätig werden.

Zu den möglichen familienpolitischen Massnahmen zählen **finanzielle Anreize**. Das Parlament kann im Rahmen der Debatten zu den Familienzulagen diesbezüglich bereits Stellung beziehen, indem es entweder die Volksinitiative von Travail.Suisse oder den bescheideneren Kommissionsvorschlag gutheisst. Es könnte ausserdem etwas gegen die hohen Krankenkassenprä-

mien unternehmen, die das Haushaltsbudget der Familien arg belasten. Fällig wäre auch ein Gesetzesentwurf über Ergänzungsleistungen für die ärmsten Familien.

Initiativen, die auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ausgerichtet sind (Mutter-, Vaterschafts-, Elternurlaub, Kinderbetreuungsplätze, flexible Arbeitszeiten, damit beide Elternteile ihre Rolle wahrnehmen können), müssen von Bundes-, Kantons- sowie Gemeindeebene ausgehen.

Es braucht tief greifende **gesellschaftliche Veränderungen** zu Gunsten der Familien: durch Initiativen im Bereich der Beschäftigung für Frauen und Jugendliche, durch eine Umwelt, die den Bedürfnissen der Kinder entspricht, durch die Gleichstellung von Mann und Frau auf allen Ebenen der Gesellschaft.

Das Ziel der Familienpolitik darf nicht darin bestehen, Paare – auch nur implizit – dazu zu zwingen, Kinder zu haben. Doch zumindest sollte sie ihnen ermög-

lichen, jene Anzahl Kinder zu haben, die sie sich wünschen, was gegenwärtig nicht der Fall ist. Im Hinblick darauf müssen die zumindest oben aufgeführten Massnahmen in möglichst breitem Umfang umgesetzt werden. Dabei handelt es sich um eine eigentliche Investition.

«Wirklich Abhilfe für den Individualismus kann nicht der Kollektivismus, sondern nur das Eltern-Kind-Verhältnis schaffen», sagt Chantal Birman, Hebamme aus Frankreich. Unsere Welt braucht vor allem Frauen und Männer, die aus freien Stücken zusammenleben, die als Menschen geachtet werden und die über ausreichende Zukunftsperspektiven verfügen, um einen Kinderwunsch zu entwickeln und um ihre Verantwortung als Eltern und Bürger/in wahrnehmen zu können.

Liliane Maury Pasquier, Hebamme, Nationalrätin (SP), Genf.
E-Mail: contacts@maurypasquier.ch

Die Familie vor einem politischen Hintergrund

Politik bedeutet für mich ganz einfach, das Leben der Stadt, des Kantons und des Landes zu organisieren. Die Entwicklung und Entfaltung des Menschen ist dabei oberstes Ziel. Welche Rolle spielt nun die Familie? Die Familie bildet für mich den Kern des Ganzen, den Schoss, aus dem sich der Mensch entwickeln und entfalten kann. Deshalb möchte ich starke und verantwortungsbewusste Familien. Dazu braucht es aber optimale Rahmenbedingungen und dafür setze ich mich ein.



Thérèse Meyer-Kaelin
Nationalrätin (CVP), Freiburg

Die Familie gehört so selbstverständlich zu unserem täglichen Leben, dass wir ihr oft keine grosse Beachtung mehr schenken. Nicht aus Gleichgültigkeit, sondern weil wir meist mit vielen anderen Dingen beschäftigt sind.

*Familie, das heisst:
materielles Dasein und Unterhalt eines Hauses,
Erziehung der kleineren Kinder, mit ihren Sorgen und Ansprüchen,
Schulzeit und Berufswahl der grösseren Kinder,
den jungen Erwachsenen zuhören und ihre Probleme verstehen,
den Älteren zuhören und Freud und Leid teilen.*

Diese Aspekte sind alle von Bedeutung, aber wir dürfen das Wichtigste nicht aus den Augen verlieren: Die Familie kann für sich alleine nicht bestehen. Ihre Aufgabe ist es in erster Linie, einem Individuum zu ermöglichen, heranzuwachsen und eine Persönlichkeit zu entwickeln.

Zentral ist deshalb, welche Stelle die Familie in unserer Gesellschaft einnimmt. **Nicht um irgendeinem poli-**

tischen oder gesellschaftlichen Modell zu entsprechen, sondern um allen – Jung und Alt – zu ermöglichen, miteinander zu leben und sich zu entfalten.

Das alles ist bekannt. Doch Lösungen für dieses Problem gibt es nicht wie Sand am Meer. Brauchbare und durchaus mehrheitsfähige gute Ideen liegen freilich vor. Wir leben glücklicherweise in einer weit entwickelten Demokratie, die sehr hohe Erfolgsansprüche stellt.

Es ist eine allgemein bekannte Tatsache, dass die Familien heute nicht genügend unterstützt werden. Familien in all ihren Formen – ob traditionell, Alleinerziehende, Pachtwork-Familien – brauchen Unterstützung.

Fakt ist, dass der Wunsch nach Kindern grösser ist als die Anzahl geborener Kinder. Ich als Politikerin muss mich von dieser Realität betroffen fühlen.

Die Folgen eines demografischen Ungleichgewichts sind lang und breit erörtert worden. Trotzdem steht unser Land weiter ohne eine richtige Familienpolitik da.

Meine Idealvorstellung ist natürlich, dass jede Familie selbständig und eigenverantwortlich leben und ihre Entwicklung und ihre materiellen Bedürfnisse selber bestimmen kann. Die dafür notwendigen Voraussetzungen sind in unserem Land jedoch nicht gegeben. Wer die Familie als reine Privatsache ansieht, ist mit Blindheit geschlagen.

Die Familien sind heute finanziell überbelastet. Familie und Beruf zu vereinbaren, braucht viel Energie.

Nach 60 geduldvollen und kräftezehrenden Jahren haben wir nun endlich einen Mutterschaftsurlaub für die ganze Schweiz. Das ist ein erster Schritt und man sollte die Lehren daraus ziehen.

Um Erfolg zu haben, müssen Prioritäten gesetzt werden. Es braucht ein schrittweises Vorgehen mit ausgewogenen und überzeugenden Projekten. Wir sind überzeugt von den Werten der Familie und deren tragende Rolle für die Entwicklung einer ausgeglichenen, harmonischen und erfüllten Gesellschaft. Deshalb setzen wir uns für eine echte Familienpolitik in diesem Land ein.

Wir plädieren für familienfreundliche Rahmenbedingungen.

An erster Stelle stehen der Schutz und das Wohl des Kindes. Wir stehen für eine Familienpolitik, die besonders die Mittelklasse und sozial benachteiligte Familien ins Zentrum rückt.

Wir fordern deshalb:

1. In der ganzen Schweiz einheitliche Familienzulagen
2. Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien

3. Steuererleichterungen mit Abzügen für Kinder und Betreuungskosten
4. Tiefere Krankenkassenprämien
5. Weiterführung des Programms zur Schaffung von ausserschulischen Kinderbetreuungsmöglichkeiten
6. Blockzeiten an Schulen

Fingerspitzengefühl und Hartnäckigkeit sind für dieses ambitionöse Programm gefragt. Nur so können Mehrheiten zustande kommen. Auf Grund der gemachten

Erfahrungen sind sich heute alle der Notwendigkeit einer Unterstützung der Familien bewusst. Aber wenn es darum geht, abschliessend zu entscheiden, dann war nie der richtige Zeitpunkt, auch nicht in wirtschaftlich guten Zeiten. Wir müssen jetzt nur den Mut haben, JA zu sagen.

Thérèse Meyer-Kaelin, Nationalrätin (CVP), Freiburg.
E-Mail: therese.meyer@freesurf.ch



Foto: Jean-Pierre Grüter

Ergebnisse der Expertenkommission «Optimierung der Aufsicht in der beruflichen Vorsorge»

Die anhaltende negative Entwicklung auf den Kapitalmärkten und die vom Parlament im Zusammenhang mit der 1. BVG-Revision geführten Diskussionen um die angemessene Mindestverzinsung dieser Gelder haben den Bundesrat Anfang 2003 veranlasst, eine Expertenkommission einzusetzen¹. Diese sollte das geltende Aufsichtssystem analysieren und Massnahmen zur Optimierung der inhaltlichen und strukturellen Aufsicht in der beruflichen Vorsorge vorschlagen. Angesichts der zahlreichen Schnittstellen des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV) zu den kantonalen BVG-Aufsichtsbehörden und zur Versicherungsaufsicht des Bundesamtes für Privatversicherung (BPV) wurde unter anderem die Zentralisierung der Aufsicht über die berufliche Vorsorge beim Bund geprüft. Im August 2004 hat der Bundesrat auf der Grundlage der Ergebnisse der Expertenkommission über die weiteren Schritte entschieden.

Helena Kottmann

Geschäftsfeld Alter und Hinterlassene, BSV

1 Problemanalyse und Lösungsansatz

Die Verluste des Kapitalmarktes als Folge der Börsenbaisse im Jahr

¹ Unter der Leitung von Prof. Dr. iur. Jürg Brühwiler nahm die Expertenkommission ihre Arbeit im September 2003 auf. Die Kommission setzte sich aus Vertretern der folgenden Organisationen und Akteure zusammen:

- Konferenz der kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden
- Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)
- Schweiz. Pensions-Kassenverband (ASIP)
- Schweizerischer Versicherungsverband (SVV) als Vertretung der in der beruflichen Vorsorge tätigen Lebensversicherungsgesellschaften
- Schw. Kammer der Pensionskassenexperten
- Schw. Treuhandkammer als Vertretung der Kontrollstellen
- Bundesamt für Privatversicherung als Aufsichtsbehörde über die Privatversicherungsgesellschaften
- Eidg. Bankenkommission als Modell einer zentralisierten verwaltungsexternen Aufsichtsbehörde im Bankenbereich;
- Eidg. Finanzverwaltung als rechtsetzende Behörde des Finanzmarktes
- Bundesamt für Justiz
- Bundesamt für Sozialversicherung als Aufsichts- und Oberaufsichtsbehörde in der beruflichen Vorsorge.

² In Klammern wird auf die entsprechende Empfehlung des Berichts der Expertenkommission verwiesen (E x). Vgl. dazu: www.bsv.root.admin.ch/aktuell/presse/2004/d/0408250101.pdf

2001 haben sich entscheidend auf die berufliche Vorsorge ausgewirkt: Die Mehrzahl der Vorsorgeeinrichtungen erlitten zum Teil erhebliche Verluste und wiesen Unterdeckungen aus. Mit einer vorausschauenden Aufsicht soll die Sicherheit der Vorsorgegelder künftig verbessert werden. Die heutige Aufsicht ist schwergewichtig als Reglementskontrolle ausgestaltet: Die materielle Prüfung der Geschäftstätigkeit der Vorsorgeeinrichtungen durch die Aufsichtsbehörden ist also retrospektiv ausgestaltet und erfolgt mehrheitlich auf der Basis der periodischen Berichte von Vorsorgeeinrichtungen, Kontrollstellen und Experten für berufliche Vorsorge. Diese nachgewandte Aufsicht erschwert es, problematische Entwicklungen frühzeitig zu erkennen.

Ziel der Arbeiten der Expertenkommission war es einerseits, das System der beruflichen Vorsorge unabhängiger von den Entwicklungen des Kapitalmarktes zu machen, damit sich dessen (negative) Ent-

wicklungen nicht mehr uneingeschränkt in der beruflichen Vorsorge auswirken können. Andererseits sollte durch zusätzliche Anforderungen an das System und die einzelnen Akteure die bisherige Aufsicht durch vorausschauende Elemente ergänzt werden, so dass – für die einzelnen Vorsorgeeinrichtungen – problematische Entwicklungen frühzeitig erkannt und Massnahmen dagegen ergriffen werden können. Von besonderem Interesse war in diesem Zusammenhang auch die Aufsichtsstruktur: Neben den sachlichen Vor- und Nachteilen unterschiedlicher Organisationsmodelle standen sich hier auch handfeste politische Interessen der Beteiligten gegenüber.

Die Expertenkommission hat insgesamt 14 Empfehlungen für die systemische und materielle Optimierung und zwei Empfehlungen im Zusammenhang mit der Struktur der Aufsicht verabschiedet. Die nachfolgenden Erläuterungen geben einen thematisch gegliederten Überblick über den Inhalt der Empfehlungen².

2 Empfohlene Massnahmen der Expertenkommission

2.1 Massnahmen zur Systemstabilisierung

2.1.1 Vorsorgeeinrichtungen und Lebensversicherer als Träger der beruflichen Vorsorge

Lebensversicherer sollen nach Auffassung der Expertenkommission auch weiterhin eine tragende Rolle in der beruflichen Vorsorge spielen, da der Ausschluss der Lebensversicherer einer einschneidenden Änderung des Systems gleich gekommen wäre und sich destabilisierend hätte auswirken können.

Dennoch wurde der Einfluss der Lebensversicherer massgeblich dadurch beschränkt, dass sie das Vorsorgekapital als beauftragte Dritte treuhänderisch verwalten oder im Rahmen einer Vollversicherungslösung Leistungen garantieren sollen (E 3+5). Dies als Folge der konsequenten organisatorischen und finanziellen Autonomie der Vorsorgeeinrichtung (vgl. unten 2.1.2).

Rahmenbedingungen und Anforderungen an die Aufsicht sollen einander bei Lebensversicherern und Vorsorgeeinrichtungen dort angeglichen oder gar vereinheitlicht werden, wo beide Vorsorgeträger vergleichbare Risiken tragen (E 4+9). Dadurch soll das Risiko der Unterdeckung minimiert werden. Dies insbesondere bei teil-/autonomen Sammelstiftungen, die sich – ebenso wie die heute von Lebensversicherern geführten (vollversicherten) Sammelstiftungen – an einen grossen, heterogenen Versichertenkreis mit verschiedenen Vorsorgewerken wenden. Diese sollen künftig analog den Lebensversicherern:

- für die Aufnahme der Geschäftstätigkeit ein Mindestkapital aufweisen;
- risiko- und anlagebezogene Rückstellungen sowie
- entsprechende Reserven äufnen müssen.

2.1.2 Wirtschaftliche und organisatorische Verselbständigung von Sammelstiftungen

Teilautonome und vollversicherte Sammelstiftungen sollen organisatorisch und wirtschaftlich konsequent verselbständigt (E 5) und damit aus dem Einflussbereich der Lebensversicherer herausgelöst werden. Konkret sollen Lebensversicherer nicht mehr im Stiftungsrat einer Sammelstiftung vertreten und die Bewirtschaftung des Vorsorgekapitals beeinflussen können. Vielmehr soll der aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern zusammengesetzte Stiftungsrat eigenständig darüber

entscheiden, wie er das Vorsorgekapital bewirtschaften will: insbesondere, ob er dies selber tun, einen Dritten treuhänderisch mit dieser Aufgabe betrauen oder ob er das Vorsorgekapital gegen garantierte Rentenleistungen (Vollversicherung) einem Lebensversicherer übertragen will.

2.2 Gesamtschweizerisch einheitliche Systemparameter

Die höhere Lebenserwartung und die laufende Entwicklung auf dem Kapitalmarkt erfordern die regelmässige Anpassung verschiedener Systemparameter in der obligatorischen beruflichen Vorsorge. Für den Bereich der obligatorischen beruflichen Vorsorge sollen die Systemparameter weiterhin gesamtschweizerisch einheitlich und verbindlich festgelegt werden. Die Expertenkommission empfiehlt in dieser Hinsicht, dass sämtliche Systemparameter für den Bereich der obligatorischen beruflichen Vorsorge vom Bundesrat festgelegt werden (E 7). Dies ermöglicht, die Systemparameter, falls nötig, kurzfristig anzupassen. Dem Vorwurf, wonach die Systemparameter der beruflichen Vorsorge vorwiegend politisch festgesetzt würden, soll dadurch vorgebeugt werden, dass die dafür benötigten mathematischen Grundlagen (in der heutigen Aufsichtsstruktur) von der Oberaufsichtsbehörde auf der Basis der realen Verhältnisse auf den Finanz- und Anlagemärkten aufbereitet werden.

Für den Bereich der obligatorischen beruflichen Vorsorge sollen gesamtschweizerisch einheitliche Mindestsätze für die Verzinsung des Alterskapitals und die Berechnung der Altersrente³, bei technischem Zins, sowie gesamtschweizerisch einheitliche Bandbreiten für Rückstellungen und Wertschwankungsreserven festgelegt werden, innerhalb deren sich Vorsorgeeinrichtungen und Lebensversicherer zu bewegen haben.

2.3 Risikogerechte Ertragsoptimierung und Risikomanagement (E 2)

Vorsorgeeinrichtungen sind heute gesetzlich nur in allgemeiner Weise verpflichtet, das ihnen anvertraute Vermögen «optimal» anzulegen. Dabei sollte die verfolgte Anlagestrategie auf die finanzielle Risikofähigkeit der Vorsorgeeinrichtung abgestimmt sein, damit das finanzielle Gleichgewicht gewahrt und die Vorsorgeeinrichtung längerfristig bestehen kann. Zu diesem Zweck sollen (im heutigen Aufsichtssystem) von der Oberaufsicht Standards geschaffen werden, nach welchen Grundsätzen Vorsorgeeinrichtungen ein Anlagereglement zu erstellen haben. Ob und wie das genehmigte Anlagereglement eingehalten wird, ist im Rahmen der Prüfung der Geschäftstätigkeit durch die Kontrollstelle zu prüfen (E 2).

2.4 Korrekturmassnahmen (E 10)

Die Expertenkommission erachtete insbesondere zwei Formen von Korrekturen im Kapitaldeckungsverfahren der beruflichen Vorsorge für nötig: Einerseits sollen nachfolgende Generationen zur Finanzierung sozialpolitisch notwendiger Massnahmen (bspw. Finanzierung von AHV-Überbrückungsrenten bei frühzeitiger Pensionierung in gesundheitlich besonders belastenden Branchen) herangezogen werden können, wenn dies finanziell verträglich ist. Gegenüber den Versicherten sind entsprechende Finanzierungsbeiträge aus Transparenzgründen von der Vorsorgeeinrichtung – unter Angabe von Höhe und Zweck – als umlagespezifische Elemente auszuweisen⁴. Andererseits sollen Vorsor-

³ Die Festsetzung des Umwandlungssatzes wurde im Rahmen der 1. BVG-Revision vom Bundesrat ans Parlament übertragen. Die entsprechende Änderung tritt per 1. Januar 2005 in Kraft.

⁴ Dies betrifft nur Vorsorgeeinrichtungen, da diese – im Gegensatz zu Lebensversicherern – bezüglich der Lebenserwartung nicht auf Generationentafeln, sondern auf die im Zeitpunkt der Bilanzierung aktuelle Lebenserwartung des Rentnerbestandes abstellen, so dass entsprechende Mehrausgaben nachfinanziert werden müssen.

geeinrichtungen und Lebensversicherer in jenen Fällen auf finanzmathematischen Grundlagen berechnete Zusatzbeiträge bzw. Garantieprämien erheben dürfen, in denen die gesetzlichen und reglementarischen Leistungsversprechen unter Berücksichtigung der vom Bundesrat festgesetzten Systemparameter mit den real auf den Kapital- und Anlagemärkten erzielbaren Erträgen nicht mehr finanziert werden können. Die Expertenkommission ist hier unabhängig zum selben Ergebnis gelangt wie das Eidgenössische Versicherungsgericht in seinem Entscheid vom 12. März 2004⁵. Dies erhöht einerseits den Druck, die Systemparameter möglichst realistisch festzusetzen, und entschärft andererseits Situationen, in denen die Systemparameter nicht rechtzeitig angepasst werden können.

2.5 Anforderungen an Organe (E 11)

Das Funktionieren der Finanz- und Kapitalmärkte ist komplexer geworden. Die Bewirtschaftung des Vorsorgekapitals erfordert deshalb vom zuständigen Organ einer Vorsorgeeinrichtung, in dem Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen zumeist nebenberuflich vertreten sind, vertiefte Fachkenntnisse. Mit der 1. BVG-Revision wurde für diesen Personenkreis bereits die Möglichkeit geschaffen, Aus- und Weiterbildungen zu besuchen. Angesichts des Kapitalvolumens der beruflichen Vorsorge und der Dynamik sowie der Komplexität der Anlagemärkte ist die Expertenkommission darüber hinaus zur Auffassung gelangt, dass an sämtliche Akteure der beruflichen Vorsorge, insbesondere der unmittelbaren und der mittelbaren Aufsicht, höhere Anforderungen zu stellen sind.

Dies, um im Rahmen einer mit vorausschauenden Elementen ergänzten Aufsicht die Geschäftsführung der Vorsorgeeinrichtungen besser beurteilen zu können.

Für die als **Kontrollstelle** amtierenden Revisionsgesellschaften wird deshalb vorgeschlagen:

- ein öffentliches Register einzuführen, in dem die Unternehmung selbst sowie ihre fachlich qualifizierten MitarbeiterInnen namentlich eingetragen sein müssen, um als Kontrollstelle tätig sein zu dürfen;
- dass die als Kontrollstelle tätigen MitarbeiterInnen über einen guten Ruf, eine Ausbildung als WirtschaftsprüferIn und über ausreichend praktische Erfahrung in der beruflichen Vorsorge verfügen müssen;
- dass das Revisionsunternehmen für sich und seine MitarbeiterInnen den Bestand einer ausreichenden Haftpflichtversicherung nachweist. Bei schuldhaften Versäumnissen der Kontrollstelle soll auf diese zurückgegriffen werden können.

Bei den **Experten für berufliche Vorsorge** ist die Expertenkommission zur Auffassung gelangt, dass:

- versicherungstechnische Gutachten häufiger, d.h. durchschnittlich zwei statt wie bisher üblich alle fünf Jahre erstellt werden sollen, um eine kontinuierlichere Einschätzung des Gleichgewichts von Verpflichtungen und Einnahmen einer Vorsorgeeinrichtung vornehmen zu können;
- wie bei den Kontrollstellen soll künftig auch haftpflichtrechtlich auf Experten zurückgegriffen werden können, wenn diese an eingetretenen Verlusten ein Mitverschulden trifft.

Bei den **Aufsichtsbehörden** erachtet die Expertenkommission eine rechtlich, finanziell und administrativ verselbständigte Behörde als geeignetste Lösung. Diese garantieren besser als die heute in die eid-

genössische oder kantonale Verwaltung eingegliederten Aufsichtsbehörden eine unabhängige Aufsichtstätigkeit. Wie bei den Vorsorgeeinrichtungen, den Experten und den Kontrollstellen gilt es auch bei den Aufsichtsbehörden dem komplexer gewordenen Finanzgeschehen durch erhöhte fachliche Anforderungen an das Aufsichtspersonal Rechnung zu tragen. Insbesondere müssen die fachlichen Kompetenzen der Aufsichtsbehörden mit den angestrebten Massnahmen zur Stabilisierung der beruflichen Vorsorge, der gestiegenen Komplexität des Finanzmarktes, deren Auswirkungen auf die berufliche Vorsorge sowie den Anforderungen an eine risikogerechte Bewirtschaftung des Vorsorgekapitals in Einklang gebracht werden.

Einzig in Bezug auf den **Sicherheitsfonds** empfiehlt die Expertenkommission, Kompetenzen und Anforderungen unverändert zu belassen. Die Expertenkommission hat sich in diesem Zusammenhang insbesondere mit der Frage befasst, ob der Sicherheitsfonds bereits bei drohender und nicht erst bei eingetretener Insolvenz Zahlungen an Vorsorgeeinrichtungen leisten soll. Dies wurde mit Hinweis auf den Grundsatz der Eigenverantwortung der Vorsorgeeinrichtungen, die nach Auffassung der Expertenkommission auch bei einer optimierten Aufsicht gewahrt werden soll, abgelehnt.

2.6 Harmonisierung der Aufsichtstätigkeit (E 1)

In der aktuellen Aufsichtsstruktur wird die direkte Aufsicht in der beruflichen Vorsorge für national tätige Vorsorgeeinrichtungen vom BSV, für die auf kantonalem Gebiet tätigen Vorsorgeeinrichtungen von kantonalen Behörden ausgeübt. Die Tätigkeit der verschiedenen Aufsichtsbehörden muss nach Auffassung der Expertenkommission insbesondere bei einer – im Sinn der vorstehenden Ausführungen – opti-

⁵ Das Eidgenössische Versicherungsgericht hat die Zulässigkeit von Garantieprämien damit begründet, dass Mindestzins, Umwandlungssatz und technischer Zins leistungsseitige Komponenten der beruflichen Vorsorge darstellen, deren Erfüllung durch eine adäquate Finanzierung, notfalls mittels Zusatzbeiträgen/Garantieprämien, sichergestellt werden müsse (2A.441/2003).

mierten Aufsicht inhaltlich besser aufeinander abgestimmt sein. Einerseits gilt es die neuen Elemente auf bisherige repressive Aufsicht abzustimmen, andererseits die neuen vorausschauenden Aufsichtselemente zu konkretisieren und deren Umsetzung zu überwachen, dass daraus eine gesamtschweizerisch homogenere Aufsicht über die in der Schweiz tätigen Vorsorgeeinrichtungen resultiert.

2.7 Gesamtschweizerisch einheitliche Datengrundlagen (E 8)

Die laufende Beurteilung der Systemstabilität der beruflichen Vorsorge erfordert die regelmässige Erhebung gesamtschweizerisch einheitlicher Datengrundlagen. Heute werden Eckdaten zur beruflichen Vorsorge hauptsächlich zu rein statistischen Zwecken erhoben und im Zweijahresrhythmus in der Pensionskassenstatistik aufbereitet. Damit die Angemessenheit der Systemparameter, die Risikofähigkeit der Vorsorgeeinrichtungen sowie die Stabilität des Gesamtsystems im Rahmen einer begleitenden Aufsicht laufend beurteilt werden können, müssen die dafür relevanten Datengrundlagen systematisch und regelmässig bei den Vorsorgeeinrichtungen erhoben werden.

3 Aufsichtsstruktur (E 15+16)

Bei der Suche nach einer zur Umsetzung der zusätzlichen Anforderungen an die Vorsorgeaufsicht optimalen Aufsichtsstruktur tat sich die Expertenkommission schwer, da grundsätzlich gegensätzliche Ansichten aufeinander prallten. Einig war sich die Expertenkommission immerhin darin, dass heute bestehende bundesinterne Schnittstellen bei der Aufsicht über die von Lebensversicherern geführten Sammelstiftungen sowie Schnittstellen zwischen Bund und Kantonen bei der direkten Aufsicht eliminiert

werden müssen. Unbestritten war insbesondere, dass:

- die heute gleichzeitig vom Bund ausgeübte direkte Aufsicht über national tätige Vorsorgeeinrichtungen sowie die Oberaufsicht über die kantonalen Aufsichtsbehörden institutionell entflochten werden muss: unabhängig von der letztlich gewählten Aufsichtsstruktur, soll die direkte Aufsicht über Vorsorgeeinrichtungen entweder ausschliesslich vom Bund oder ausschliesslich von den Kantonen ausgeübt werden;
- die formulierten Anforderungen für eine optimierte Aufsicht mit der bestehenden kantonalen Aufsichtsstruktur nicht umgesetzt werden können: zu gross sind die personellen und fachlichen Anforderungen vornehmlich für kleinere Kantone. Soll die direkte Aufsicht grundsätzlich weiterhin in der Zuständigkeit der Kantone verbleiben, so müssen sich die Kantone zu Aufsichtsregionen zusammenschliessen. Dies kann ohne Verfassungsänderung nur auf freiwilliger Basis mittels Konkordaten erfolgen.

Auf dieser Basis standen für die Experten die nachfolgenden zwei Modelle im Vordergrund (E 15):

Zentralisierte Bundesaufsicht mit Zweigstellen:

Die direkte Aufsicht wird ausschliesslich durch den Bund ausgeübt (Transfer sämtlicher heute von den Kantonen beaufsichtigten Vorsorgeeinrichtungen unter die Bundesaufsicht), wobei regionale Zweigstellen geschaffen werden. Eine Oberaufsicht entfällt dadurch. Die Aufsichtsbehörde wird als finanziell und rechtlich unabhängige Institution ausserhalb der Bundesverwaltung angesiedelt.

Dezentrale Aufsicht auf regionaler Basis mit Oberaufsicht:

Die direkte Aufsicht wird ausschliesslich durch die Kantone ausgeübt (Transfer der heute der Bundesaufsicht unterstellten Vorsorge-

einrichtungen unter die Aufsicht der Kantone). Die Kantone schliessen sich mittels Konkordaten zu Aufsichtsregionen zusammen und gewährleisten dadurch überall eine professionelle Aufsicht. Eine verwaltungsextern beim Bund angesiedelte Oberaufsicht koordiniert die inhaltliche Aufsichtstätigkeit der Aufsichtsregionen, indem sie gesamtschweizerisch gültige Standards zum Vollzug der direkten Aufsicht erlässt.

Ebenso intensiv wurden in der Folge die Diskussionen zur Frage geführt, ob (im dezentralen Modell) die Oberaufsicht beziehungsweise (im zentralen Modell) die Bundesaufsicht über die berufliche Vorsorge mit der im Bundesamt für Privatversicherung angesiedelten Bundesaufsicht über die Lebensversicherer zusammenzuführen sei (E 16). Letztlich rang sich die Expertenkommission dazu durch, dem Bundesrat eine dezentrale Aufsicht auf regionaler Basis mit einer in die Versicherungsaufsicht integrierten Oberaufsicht auf Bundesebene zu übertragen.

4 Stellungnahme der BVG-Kommission und Entscheidung des Bundesrates

Im Mai 2004 befasste sich die beratende Kommission des Bundesrates mit den Empfehlungen der Expertenkommission. Sie vertrat die Auffassung, dass weder die Struktur der heutigen Aufsicht noch deren Inhalt verändert beziehungsweise im Sinne der Empfehlungen der Expertenkommission ergänzt werden müssten. Vielmehr forderte die BVG-Kommission eine griffigere Oberaufsicht durch den Bund, um die Aufsichtstätigkeit gesamtschweizerisch zu harmonisieren.

Im August 2004 entschied der Bundesrat, in erster Linie eine Gesetzesvorlage für ein regionales Aufsichtsmodell ausarbeiten zu lassen. Eine zentralisierte Bundesaufsicht

ist dagegen lediglich zu skizzieren. Die weiteren Gesetzgebungsarbeiten zur Aufsicht sowie zu weiteren Themen der beruflichen Vorsorge (Sanierung öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen, eigene Rechtsform) in der beruflichen Vorsorge sollen 2005 von einer neu zusammengesetzten Expertenkommission

an die Hand genommen werden. Ein Gesetzesentwurf für eine inhaltlich und strukturell optimierte Aufsicht soll bis Ende 2005, für die Sanierung öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen bis Ende 2006 und für eine eigene Rechtsform auf der Basis der Ergebnisse der Expertenkommission «Rechtsformen der

Vorsorgeeinrichtungen in der beruflichen Vorsorge» allenfalls bis Ende 2007 erarbeitet werden.

Helena Kottmann, lic. iur., Geschäftsfeld
Alter und Hinterlassene, BSV.
E-Mail: helena.kottmann@bsv.admin.ch

Empfehlungen der Expertenkommission

«Optimierung der Aufsicht in der beruflichen Vorsorge»

1. Die Aufsicht muss mit Blick auf die nachfolgenden Anforderungen an eine optimierte Aufsicht durch prudentielle Elemente ergänzt werden. Diese müssen in Übereinstimmung mit den repressiven Aufsichtselementen gebracht werden. Die Aufsichtstätigkeit muss gesamtschweizerisch harmonisiert werden.
2. Das BVG soll mit detaillierten Bestimmungen ergänzt werden, wonach:
 - die Ober-/Aufsichtsbehörde für Vorsorgeeinrichtungen Standards erlässt, nach welchen Grundsätzen ein die versicherungs- und anlagentechnischen Risiken berücksichtigendes Anlagereglement zu erstellen ist;
 - die Vorsorgeeinrichtung ein entsprechendes Anlagereglement erstellt;
 - die Aufsichtsbehörde überprüft, ob die vorgegebenen Standards im Anlagereglement eingehalten wurden und
 - die Kontrollstelle die Einhaltung des genehmigten Anlagereglements durch den Stiftungsrat im Rahmen der ordentlichen Geschäftsführung überprüft.

Die Prüfung der Umsetzung der Anlagestrategie durch die Vorsorgeeinrichtung entsprechend dem genehmigten Reglement ist Aufgabe der Kontrollstelle.
3. Vorsorgeeinrichtungen und Lebensversicherer sollen weiterhin beide eine Rolle in der beruflichen Vorsorge spielen.
4. Für beide Vorsorgeträger sollen grundsätzlich gleiche und nur wo notwendig und sinnvoll unterschiedliche Rahmenbedingungen gelten. Es sollen dieselben prudentiellen Aufsichtsregeln auf sie angewendet werden, soweit sie vergleichbare versicherungstechnische und finanzmarktbezogene Risiken tragen.
5. Die bisher von Lebensversicherern geführten Sammelstiftungen sind wirtschaftlich und organisatorisch zu verselbständigen. Für die Stiftungsräte der Sammelstiftung gilt der Grundsatz der Parität, Vertreter des Lebensversicherers sind im paritätischen Organ nicht vertreten. Die Sammelstiftung kann mit Dritten einen Vermögensverwaltungsvertrag oder mit einem Lebensversicherer einen Rückdeckungsvertrag (Vollversicherung) über sämtliche Risiken abschliessen.
6. Für autonome und teilautonome Sammelstiftungen und Gemeinschaftseinrichtungen muss ein dem jeweiligen Risiko entsprechendes Mindestkapital für den Eintritt ins System der beruflichen Vorsorge vorausgesetzt werden.
7. Auf der Basis des Antrags der gegenüber dem Bundesrat nicht weisungsgebundenen aber rechenschaftspflichtigen Ober-/Aufsichtsbehörde legt der Bundesrat die folgenden Parameter bzw. Bandbreiten für alle Vorsorgeeinrichtungen verbindlich fest:

Umwandlungssatz	}	einheitlicher Satz
Mindestzinssatz		
Technischer Zins	}	Bandbreite
Techn. Rückstellungen		
Wertschwankungsreserven		

8. Im BVG müssen der Inhalt und der Zeitpunkt der Erhebung der Daten durch die Vorsorgeeinrichtung geregelt werden.
9. Vorsorgeeinrichtungen und Lebensversicherer müssen zur Deckung der Risiken Alter (Langlebigkeit), Tod und Invalidität versicherungstechnische Rückstellungen bilden.

Analog zum Versicherungs- oder Bankenrecht sollen im BVG Solvabilitätsvorschriften eingeführt werden, in welchem Umfang die von der Vorsorgeeinrichtung eingegangenen Anlagerisiken durch Rückstellungen unterlegt werden müssen. Deren Einhaltung ist von der Aufsichtsbehörde im Zusammenhang mit der vom Entscheidungsgremium der Vorsorgeeinrichtung genehmigten Anlagestrategie zu prüfen.

Vorsorgeeinrichtungen und Lebensversicherer haben über eine den Versicherungs- und Anlagerisiken adäquate Reservenquote zu verfügen.

10. Gewisse versicherungstechnische Korrekturen (z.B. Rückstellung für zunehmende Lebenserwartung) können bei Vorsorgeeinrichtungen in beschränktem Umfang gezielt umlagemässig finanziert werden. Gegenüber den Versicherten müssen die umlagefinanzierten Elemente transparent ausgewiesen werden.

Stimmen die gesamtschweizerisch einheitlich festgelegten, leistungsbestimmenden Systemparameter nicht mehr mit den auf den Anlagemärkten erzielbaren Erträgen oder den biometrischen Gegebenheiten überein, sollen für Vorsorgeeinrichtungen und Lebensversicherer auch für den obligatorischen Teil der beruflichen Vorsorge Garantieprämien/Zusatzbeiträge vereinbart werden können, um einen benötigten finanziellen Mehrbedarf decken zu können. Diese müssen nach finanzmathematischen Grundsätzen festgelegt werden.

11. Im System einer optimierten Aufsicht soll zwar die bisherige Funktion der Kontrollstelle, nicht jedoch die dafür notwendigen Voraussetzungen beibehalten werden. Als Kontrollstelle sollen künftig nur noch Unternehmen und ihre Mitarbeiter tätig sein dürfen, die namentlich in einem Kontrollstellenregister der Ober-/Aufsichtsbehörde eingetragen sind. Sie sollen dafür in Analogie zu den Revisionsstellen im Bankenbereich künftig zusätzliche allgemeine (angemessene Haftpflichtversicherung) sowie höhere fachliche (Ausbildung als Wirtschaftsprüfer, Praxisnachweis) und persönliche Voraussetzungen (guter Ruf) erfüllen.

12. Das versicherungstechnische Gutachten soll mindestens alle zwei Jahre erstellt und jährlich fortgeschrieben werden.

Im System einer optimierten Aufsicht soll die bisherige Funktion des Experten unverändert beibehalten werden.

Als Experten tätige Personen müssen künftig über eine Haftpflichtversicherung verfügen.

13. Die bisherige Funktion des Sicherheitsfonds soll unverändert beibehalten werden.

14. Die Aufsichtsbehörde(n) soll(en):

- rechtlich, finanziell und administrativ verselbständigt werden;
- vermehrt prudentielle Aufsichtsinstrumente einsetzen.

Das geltende Recht ist mit:

- Bestimmungen bezüglich der fachlichen Qualifikation für die Aufsichtstätigkeit zu ergänzen;
- klaren Kompetenzen der Aufsichts-, gegebenenfalls auch der Oberaufsichtsbehörde, den von ihr verfolgten Zielen und den ihr zur Verfügung stehenden Aufsichtsinstrumenten zu ergänzen.

15. Die Expertenkommission empfiehlt mit 6 zu 5 Stimmen bei 1 Enthaltung das dezentrale Modell auf regionaler Konkordatsbasis.

16. Die Expertenkommission empfiehlt mit 6 zu 5 Stimmen das Modell «Integrierte Aufsicht über Versicherungen und Vorsorgeeinrichtungen».

Krankenversicherung: welche Wahlfranchise für 2005?

Der folgende Artikel illustriert den tatsächlichen Anstieg der Gesamtkosten für erwachsene Versicherte nach Wahlfranchisen. Die je nach Prämien/Leistungen erzielten maximalen Einsparmöglichkeiten bzw. Mehrkosten werden grafisch dargestellt und kommentiert.



Nicolas Siffert
Sektion Statistik und Mathematik, BAG

Die KVG-Prämienerhöhungen haben sich bis heute immer auf die Gruppe der Versicherten mit ordentlicher Franchise bezogen. Gemäss BAG-Prämienführer steigen die Prämien für 2005 wie folgt: im Schnitt +3,7% für Erwachsene ab 26 Jahren, +5,5% für junge Erwachsene von 19 bis 25 Jahren und +0,2% für Kinder.

Seit der Einführung des KVG 1996 ist dies eine der tiefsten Prämienerhöhungen überhaupt. Doch die Zahlen müssen relativiert werden, da nur rund 40% der Versicherten von dieser Entwicklung profitieren können.

50% der Versicherten hatten 2003 nämlich bereits eine Wahlfranchise, also eine, verglichen mit der ordentlichen Franchise, optimierte Grundversicherungsprämie.

Tabelle 1 illustriert den maximal zulässigen Prämienrabatt für Wahlfranchisen 2004 und 2005 sowie die Änderungen, die sich für Erwachsene auf Grund der Anpassungen ergeben. Den Versicherern steht es allerdings frei, tiefere Rabatte zu gewähren. Den Tabellen und Grafiken 2 bis 7 liegt die Annahme zu Grunde, dass der zulässige Maximalrabatt gewährt worden ist. Der tatsächliche Anstieg und die diesbezüglichen Kommentare fallen anders aus, wenn der Versicherte nicht den Maximalrabatt erhalten hat.

Tabelle 2 enthält ein Prämienbeispiel für 2005 mit einer monatlichen Durchschnittsprämie von 290 Franken für Erwachsene mit ordentlicher Franchise und jährlichen Gesundheitskosten von insgesamt über 9500 Franken (über diesem Betrag bleibt die Kostenbeteiligung gleich), aufgegliedert nach den fünf Wahlfranchisen. Die Ausgaben für Prämien, plus Kostenbeteiligung, d.h. Franchise und Selbstbehalt, er-

Entwicklung der Franchisen, Prämienrabatte und Selbstbehalte 2004–2005 1

Erwachsene (ab 19 Jahre) ¹		2004	
Selbstbehalt		10% max. 700.–	
Franchise	maximaler Prämienrabatt in %		jedoch höchstens Fr. pro Jahr (80% der Differenz zwischen wählbarer und ordentlicher Franchise)
ordentlich 300.–	–	–	–
1) 400.–	3%		80
2) 600.–	9%		240
3) 1200.–	24%		720
4) 1500.–	30%		960

Erwachsene (ab 19 Jahre) ¹		2005	
Selbstbehalt		10% max. 700.–	
Franchise	maximaler Prämienrabatt in %		jedoch höchstens Fr. pro Jahr (80% der Differenz zwischen wählbarer und ordentlicher Franchise)
ordentlich 300.–	–	–	–
1) 500.–	50 %		160
2) 1000.–	50 %		560
3) 1500.–	50 %		960
4) 2000.–	50 %		1360
5) 2500.–	50 %		1760

1 Erwachsene (ab 19 Jahre) = junge Erwachsene (19–25 Jahre) + Erwachsene (ab 26 Jahre) Quelle: STAT KV 2003 Beilage E1

Prämien und Gesamtausgaben der Versicherten nach Leistungen und Prämien für 2005 (Beispiel)

2

Franchise	max. Rabatt	max. Franken	tatsächlicher Rabatt	monatliche Prämie	Jahresprämie
300	0 %	0		290,21	3 483
500	50 %	160	4,6 %	276,88	3 323
1000	50 %	560	16,1 %	243,54	2 923
1500	50 %	960	27,6 %	210,21	2 523
2000	50 %	1360	39,1 %	176,88	2 123
2500	50 %	1760	50,0 %	145,11	1 741

Es wird davon ausgegangen, dass der maximal zulässige Prämienrabatt gewährt worden ist. Wenn nicht, hat dies Auswirkungen auf die tatsächlichen Rabatte, die dann unterschiedlich ausfallen.

Der tatsächliche Rabatt ergibt sich aus dem Vergleich zwischen ordentlicher Franchise und Wahlfranchisen.

Massgebend für dieses Beispiel ist die monatliche Durchschnittsprämie 2005 für Erwachsene.

Kosten pro Jahr in Fr.	9 500	Ab 9500 Franken steigen die Kosten des Versicherten bei der Maximalfranchise nicht mehr (9500 = 2500 + 7000), da der Selbstbehalt von 10% max. 700 Franken betragen kann.				
Wahlfranchisen	300	500	1 000	1 500	2 000	2 500
Franchisekosten	300	500	1 000	1 500	2 000	2 500
Selbstbehalt 10%	700	700	700	700	700	700
Jahresprämie	3 483	3 323	2 923	2 523	2 123	1 741
Gesamtkosten pro Jahr	4 483	4 523	4 623	4 723	4 823	4 941

Quelle: BAG Wegleitung Optimale Franchise für die Krankenversicherung (2005 – Erwachsene) auf www.bag.admin.ch/kv/statistik/d/index.htm (Excel)

Zunahme der Gesamtausgaben¹ der Versicherten (Prämie + Kostenbeteiligung) als Folge der Änderungen der Franchisen, der Prämienrabatte und des Selbstbehalts für 2005

3

Erwachsene (ab 26 Jahren): effektive Zunahme 2004							
Durchschnittsprämie CH ² 2004: 280.–			Ausgaben insgesamt in Fr. für 2004		Max. Einsparungen (+)/Mehrkosten (–) in Fr./% für 2004 im Vergleich zur Grundfranchise		
Franchise	mit Leistungen von Fr. 0.–	mit Leistungen von Fr. 8500.–	mit Leistungen von Fr. 0.–	mit Leistungen von Fr. 8500.–	mit Leistungen von Fr. 0.–		mit Leistungen von Fr. 8500.–/9500.–
Grundfranchise 300.– (statt 230.–)	4,3%	7,6%	3360	4360	–	–	–
1) 400.–	7,4%	8,1%	3280	4380	80	2,4%	– 20
2) 600.–	9,4%	9,1%	3120	4420	240	7,1%	– 60
3) 1200.–	11,0%	11,9%	2640	4540	720	21,4%	–180
4) 1500.–	22,9%	13,5%	2400	4600	960	28,6%	–240

Erwachsene (ab 26 Jahren): effektive Zunahme 2005							
Durchschnittsprämie CH ² 2005: 290.–			Ausgaben insgesamt in Fr. für 2005		Max. Einsparungen (+)/Mehrkosten (–) in Fr./% für 2005 im Vergleich zur Grundfranchise		
Franchise	mit Leistungen von Fr. 0.–	mit Leistungen von Fr. 9500.–	mit Leistungen von Fr. 0.–	mit Leistungen von Fr. 9500.–	mit Leistungen von Fr. 0.–		mit Leistungen von Fr. 9500.–
Grundfranchise 300.–	3,7%	2,8%	3483	4483	–	–	–
1a) 500.– (statt 400.–)	1,3%	3,3%	3323	4523	160	4,6%	– 40
1b) 500.– (statt 600.–)	6,5%	2,3%	3323	4523	160	4,6%	– 40
2) 1000.– (statt 1200.–)	10,7%	1,8%	2923	4623	560	16,1%	–140
3a) 1500.– (statt 1200.–)	– 4,4%	4,0%	2523	4723	960	27,6%	–240
3b) 1500.–	5,1%	2,7%	2523	4723	960	27,6%	–240
4) 2000.– (statt 1500.–)	–11,5%	4,9%	2123	4823	1360	39,0%	–340
5) 2500.– (statt 1500.–)	–27,5%	7,4%	1741	4941	1742	50,0%	–458

Quelle: STAT KV 2003 Beilage E3.

1) Der effektive Kostenanstieg hängt von der Höhe der Prämie und der bezogenen Leistungen ab. Hier bezieht er sich auf die Durchschnittsprämie für Leistungen von 0.– und für die höchst möglichen Leistungen (ab denen die Kosten des Versicherten bei der Maximalfranchise nicht mehr steigen [8500 = 1500 + 7000 / 9500 = 2500 + 7000]). Es wird davon ausgegangen, dass der maximale Prämienrabatt für die ordentliche Franchise gewährt worden ist. Wenn nicht, hat dies Auswirkungen auf den effektiven Kostenanstieg.

Berechnungsmethode:

- Berechnung der Gesamtausgaben (Prämie + Kostenbeteiligung, d. h. Franchise + Selbstbehalt) für jede Franchise nach bezogenen Leistungen
- dann Berechnung des effektiven Anstiegs in % verglichen mit dem Vorjahr
- die max. Einsparungen bzw. Mehrkosten für das laufende Jahr ergeben sich im Vergleich zu den Gesamtkosten für die ordentliche Franchise.

2) Hier handelt es sich um eine Schätzung der durchschnittlichen Monatsprämie in Franken basierend auf den Versicherungstarifen mit ordentlicher Franchise, einschliesslich Unfallversicherung, und auf den Versichertenzahlen nach Kanton und Prämienregion (Prämienabstufung).

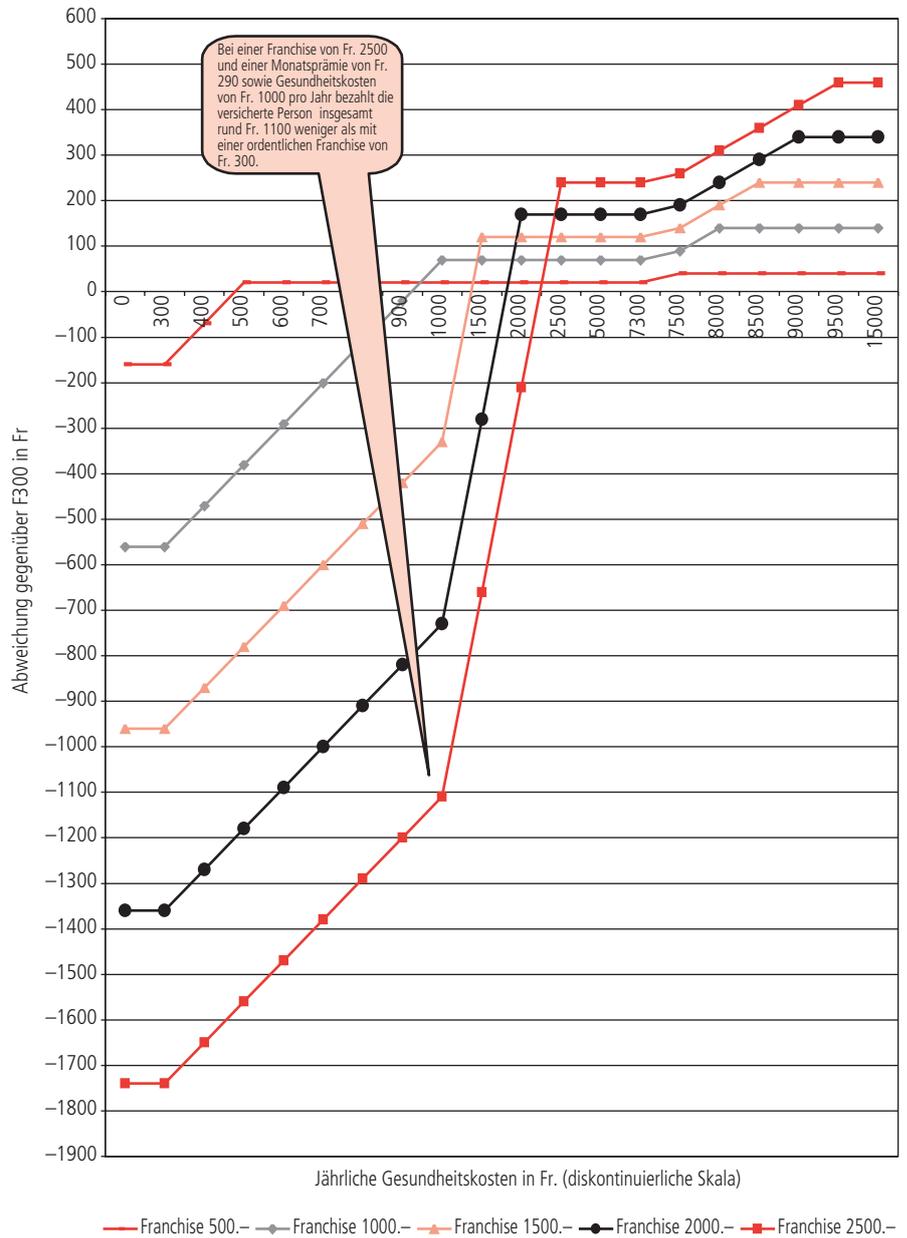
geben die Gesamtkosten der Versicherten.

Tabelle 3 verdeutlicht die tatsächliche Zunahme der Gesamtkosten für einen Versicherten für 2005, nach Franchisen aufgliedert und ausgehend von der schweizerischen Durchschnittsprämie: für einen gesunden Versicherten (mit Leistungen von 0.– Franken) bzw. für einen kranken Versicherten mit Kosten von über 9500 Franken, bei maximalem Prämienrabatt. Daraus ergibt sich auch das maximale Sparpotenzial bzw. die maximalen Mehrkosten im Vergleich zu den Gesamtkosten bei einer ordentlichen Franchise, und zwar unterteilt nach Franchisen und jährlichen Gesundheitsleistungen.

Zu Vergleichszwecken ist die tatsächliche Zunahme der Gesamtkosten für 2004 ebenfalls aufgeführt. Bei einem Versicherten mit ordentlicher Franchise, der keine Gesundheitskosten verursacht, sind die Prämien zwischen 2003 und 2005 um rund 8 % gestiegen, bei einem Versicherten mit einer Wahlfranchise von 1500 Franken in der gleichen Zeitspanne um zirka 28 %. Diese Franchise ist dennoch günstig, da ein Prämienrabatt von bis zu 50 %, bzw. 960 Franken pro Jahr erlaubt ist. Der Grund für diese sehr unterschiedliche Prämienentwicklung liegt darin, dass der Gesetzgeber die Solidarität zwischen den Versicherten mit ordentlicher und jenen mit Wahlfranchise stärken wollte. Während die Versicherten vorher in gewissen Fällen gegenüber der ordentlichen Franchise und unabhängig von den verursachten Gesundheitskosten immer profitierten, müssen sie heute ab einer gewissen Leistungshöhe verglichen mit der ordentlichen Franchise ein zusätzliches Risiko in Kauf nehmen. Versicherte mit einer Wahlfranchise können übrigens im folgenden Jahr immer wieder zu einer ordentlichen Franchise wechseln. Das gilt auch für den umgekehrten Fall.

Grafiken 4 und 5 veranschaulichen die möglichen Situationen für

Einsparungen (–) oder Mehrkosten (+) pro Jahr in Fr. je nach jährlichen Gesundheitskosten und gewählter Franchise bei einer Grundprämie von Fr. 290 im Vergleich zu den Gesamtkosten bei einer ordentlichen Franchise von Fr. 300 für 2005 (Erwachsene)

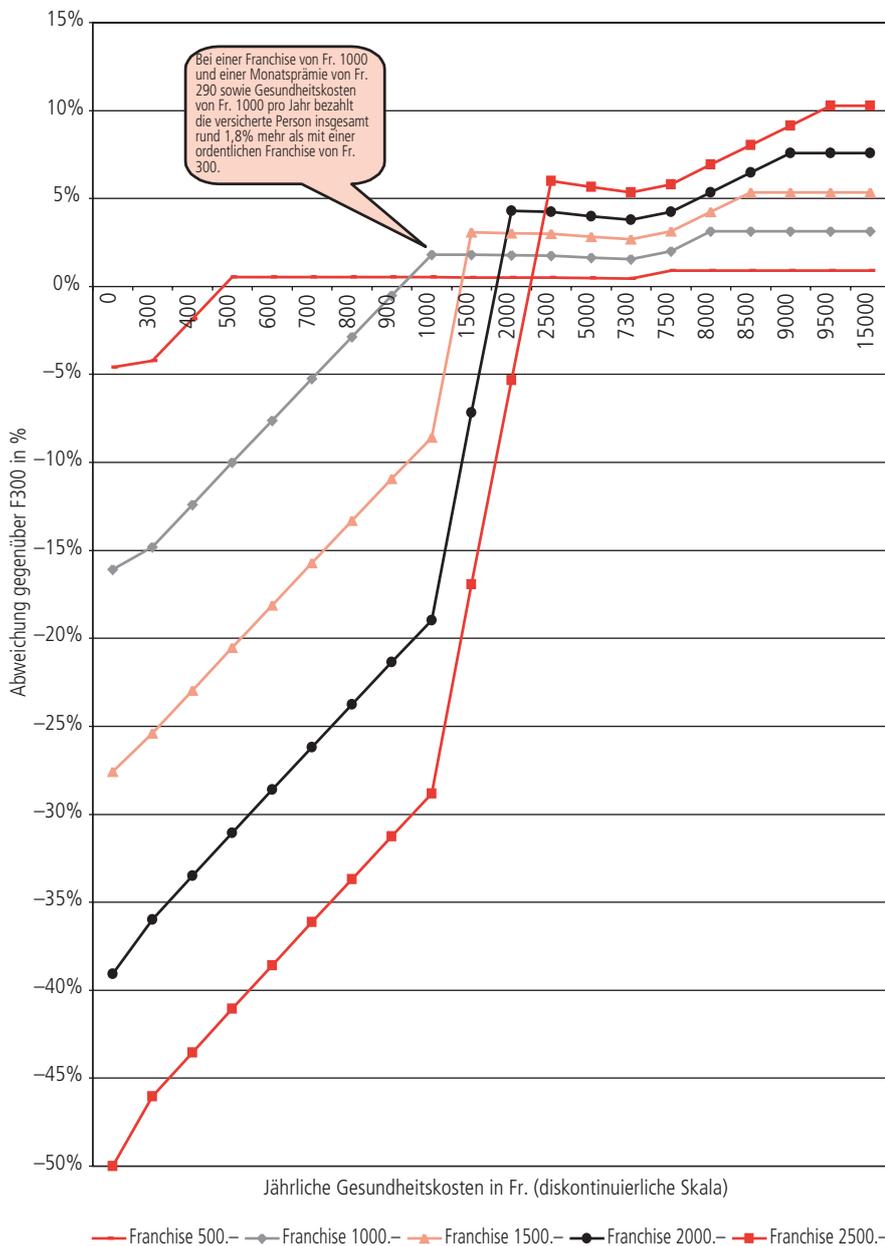


Quelle: BAG Wegleitung Optimale Franchise für die Krankenversicherung (2005 - Erwachsene) auf www.bag.admin.ch/kv/statistik/d/index.htm (Excel)

2005 bei Gesundheitskosten von 1000 Franken (in Franken, Grafiken 4 und 5). Insgesamt sind die jährlichen Einsparungen bzw. Mehrkosten im Vergleich mit den Beträgen der ordentlichen Franchise von 300 Franken aufgezeigt. Die Berechnungen sind in Tabelle 1 für Versicherte mit einer Monatsprämie

Einsparungen (-) oder Mehrkosten (+) pro Jahr in % je nach jährlichen Gesundheitskosten und gewählter Franchise bei einer Grundprämie von Fr. 290 im Vergleich zu den Gesamtkosten bei einer ordentlichen Franchise von Fr. 300 für 2005 (Erwachsene)

5



Quelle: BAG Wegleitung Optimale Franchise für die Krankenversicherung (2005 - Erwachsene) auf www.bag.admin.ch/kv/statistik/d/index.htm (Excel)

mit sich, dass je nach Prämienhöhe der maximale Prämienrabatt in Franken bzw. die 50%-Limite gilt.

Viele Versicherte empfinden es auf den ersten Blick als negativ, im Krankheitsfall neben den Prämien noch eine Franchise aus der eigenen

Tasche bezahlen zu müssen. Angesichts des Sparpotenzials sollten sich die Versicherten aber für eine gesamtkostenoptimierte Lösung entscheiden. Allerdings muss sich der Versicherte im Klaren darüber sein, dass er im Krankheitsfall jederzeit in

der Lage sein muss, für die Mehrkosten aufzukommen, ohne in finanzielle Bedrängnis zu geraten. Bei der Wahl einer Franchise sollte man sich von der Höhe der künftigen Leistungen leiten lassen: Als Anhaltspunkt dienen die Erfahrungen der Vergangenheit, der gegenwärtige Gesundheitszustand und der mögliche Gesundheitsverlauf des nächsten Jahres. Diese drei Werte sind bei der Wahl einer Franchise massgebend.

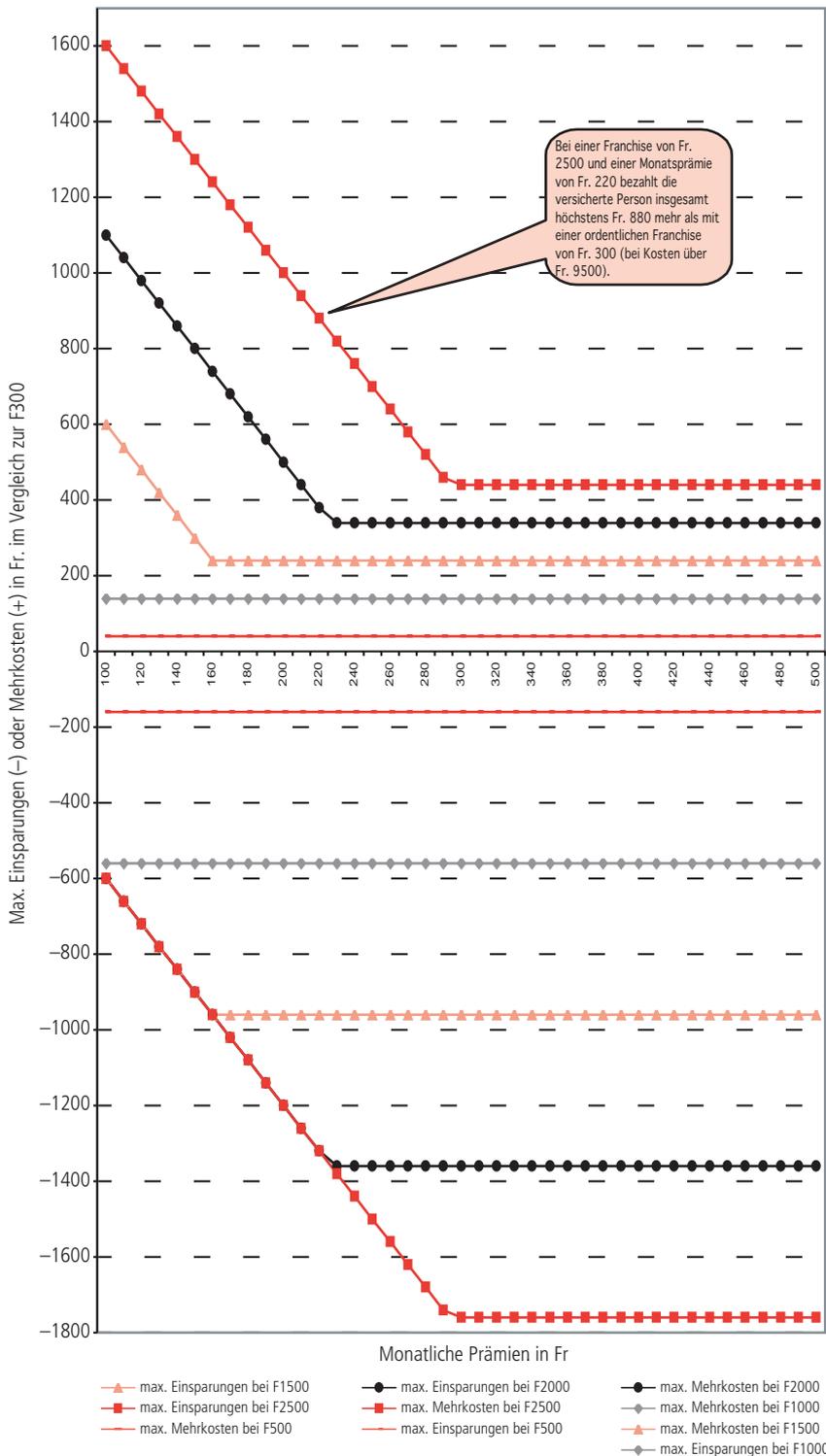
In unserem Beispiel käme der Versicherte bei einer Monatsprämie von 290 Franken und Gesundheitskosten von über 2200 Franken pro Jahr mit der ordentlichen Franchise am günstigsten weg. Liegen die jährlichen Gesundheitskosten indes unter 2200 Franken, so ist das Einsparpotenzial um so höher, je höher die gewählte Franchise ist; allerdings erhöht sich auch das Risiko, mehr aus der eigenen Tasche bezahlen zu müssen, wenn übers Jahr hinweg für mehr als 2200 Franken Gesundheitsleistungen beansprucht werden. Das Risiko beschränkt sich allerdings auf 10% der Gesamtausgaben bei einer ordentlichen Franchise (d.h. 458 Franken).

Die schematische Darstellung der franchiserelevanten Sparmöglichkeiten oder Mehrausgaben sind der BAG-Wegleitung zu entnehmen: Optimale Franchise für die Krankenversicherung (2005 – Erwachsene), unter www.bag.admin.ch/kv/statistik/d/index.htm.

Die grösstmöglichen Einsparungen oder Mehrkosten hängen direkt von der Prämienhöhe ab, wie die **Grafiken 6 und 7** verdeutlichen. Für jede Wahlfranchise werden verglichen mit der ordentlichen Franchise die maximalen Einsparungen oder Mehrkosten aufgezeigt, und zwar bei Gesundheitskosten von null Franken bzw. über 9500 Franken (entspricht gesundem bzw. krankem Versicherten), und zwar ausgehend von einer Monatsprämie zwischen 100 und 500 Franken. Grafik 6 enthält dazu die Frankenbeträge, Grafik 7 die Prozentwerte.

Max. Einsparungen (-) oder Mehrkosten (+) in Fr. je nach Monatsprämie und gewählter Franchise im Vergleich zu den Gesamtkosten bei einer ordentlichen Franchise von Fr. 300 für 2005 (Erwachsene)

6



Quelle: BAG Wegleitung Optimale Franchise für die Krankenversicherung (2005 - Erwachsene) auf www.bag.admin.ch/kv/statistik/d/index.htm (Excel)

Die BAG-Wegleitung: Optimale Franchise für die Krankenversicherung (2005 – Erwachsene bzw. Kinder) ist als Excel-Tabelle gratis abrufbar unter der Adresse: www.bag.admin.ch/kv/statistik/d/index.htm

Die «Statistik der obligatorischen Krankenversicherung 2003» ist anfangs 2005 gratis abrufbar unter der Adresse: www.bag.admin.ch/kv/statistik/d/index.htm

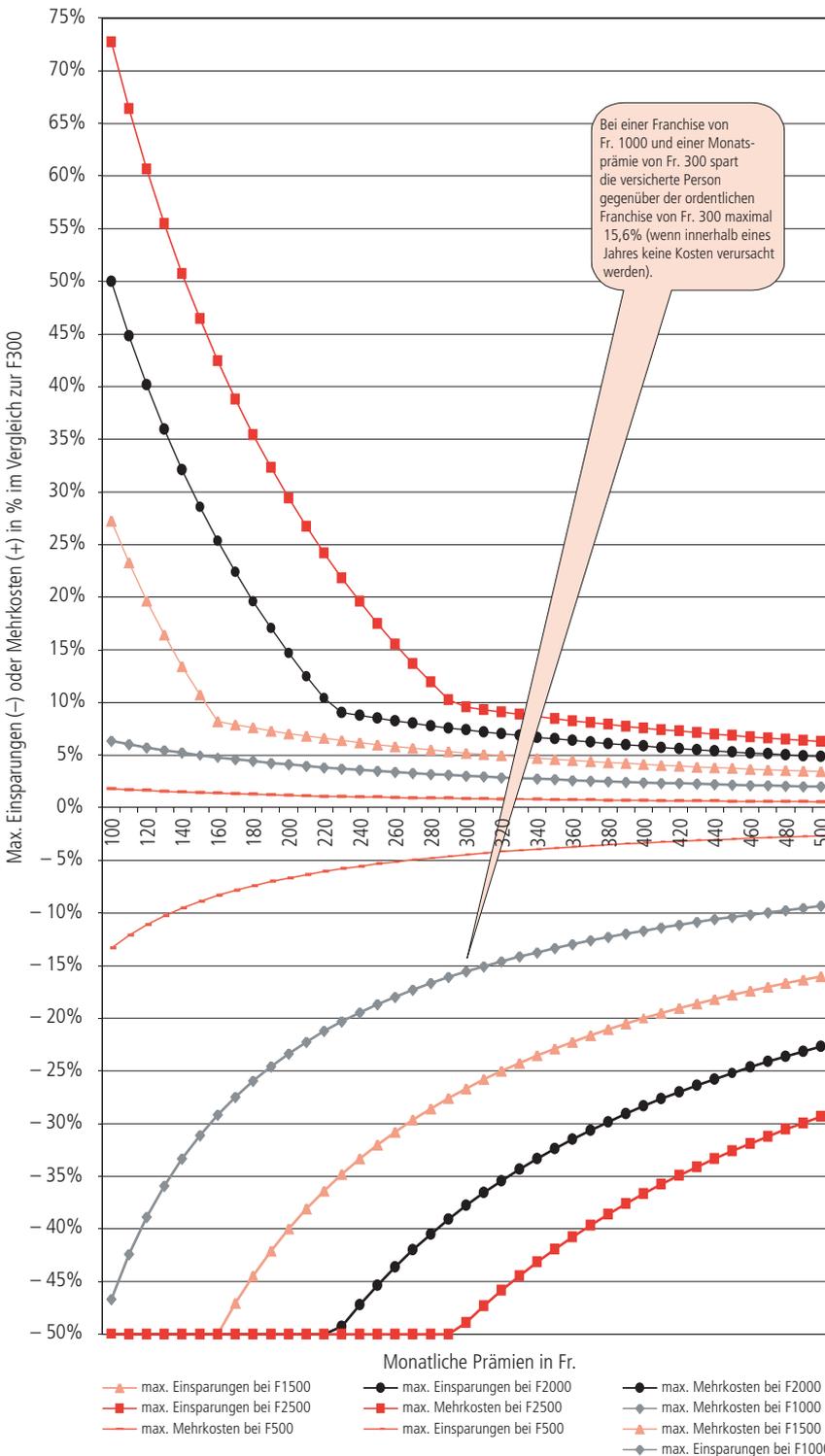
Es lässt sich folgendes Fazit ziehen:

- Je höher die Wahlfranchise, desto höher das Maximalrisiko (in %).
- Je höher die Prämie mit ordentlicher Franchise, desto geringer das Maximalrisiko (in %) bei gleicher Wahlfranchise.
- Je tiefer die Prämie mit ordentlicher Franchise, desto höher das Einsparpotenzial für gesunde Versicherte (kein Leistungsbezug; in %) bei gleicher Wahlfranchise, bis zum maximalen Prämienrabatt von 50%. Bei einer Monatsprämie von 160 Franken mit ordentlicher Franchise hätte der Versicherte mit einer Franchise von 1500 Franken schon einen Rabatt von 50%, so dass es ihm nichts bringen würde, die Franchise auf 2500 Franken zu erhöhen und ein weit grösseres Risiko in Kauf zu nehmen.

Die Frage, welche Wahlfranchise für 2005 optimal ist, lässt sich folglich nicht so einfach beantworten. Die optimale Franchise hängt von der Höhe der Prämie und der Leistungen ab und vom möglichen maximalen Risiko im Vergleich zur ordentlichen Franchise.

Die Erläuterungen und Grafiken dieses Artikels können dem Leser dabei helfen, sich für die eine oder andere Franchise zu entscheiden.

Max. Einsparungen (-) oder Mehrkosten (+) in % je nach Monatsprämie und gewählter Franchise im Vergleich zu den Gesamtkosten bei einer ordentlichen Franchise von Fr. 300 für 2005 (Erwachsene)



Bei einer Franchise von Fr. 1000 und einer Monatsprämie von Fr. 300 spart die versicherte Person gegenüber der ordentlichen Franchise von Fr. 300 maximal 15,6% (wenn innerhalb eines Jahres keine Kosten verursacht werden).

7 Die «Statistik der obligatorischen Krankenversicherung 2003» informiert über Kostenaspekte für **Jugendliche und Kinder**. Die grafische Darstellung der prämiensbezogenen möglichen Einsparungen oder Mehrkosten sind in der BAG-Wegleitung: optimale Franchise für die Krankenversicherung (2005) enthalten, unter www.bag.admin.ch/kv/statistik/d/index.htm.

Nicolas Siffert, lic. sc. oec.
Sektion Statistik und Mathematik, BAG
E-Mail: Nicolas.Siffert@bag.admin.ch

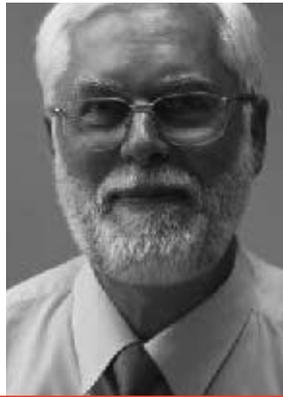
Europäische Städte und Sozialpolitik

Der vorliegende Artikel stützt sich auf eine vom Bundesamt für Sozialversicherung in Auftrag gegebene Studie zu den Entwicklungen der lokalen Sozialpolitik in sechs europäischen Ländern und zu den laufenden politischen Debatten¹. Die Schweizer Sozialpolitik war ebenfalls Untersuchungsgegenstand. Die meisten europäischen Städte stehen vor ähnlichen Herausforderungen. Zentral sind spezifische sozialpolitische Anliegen, politische Abläufe sowie die finanzielle Belastung. Vor diesem Hintergrund untersucht die Studie Gründe und Richtung der sozialpolitischen Entwicklungen auf Städte- und Agglomerationsebene.



Maarten Davelaar

Verwey-Jonker Institute, Utrecht (NL)



Hugo Swinnen

Verwey-Jonker Institute, Utrecht (NL)

Soziale Probleme oder Probleme mit einer stark sozialen Komponente setzen die europäischen Städte seit den Achtzigerjahren zunehmend unter Druck. Insbesondere zwei Problemgruppen können ausgemacht werden: Konzentration und Dekonzentration gewisser Bevölkerungsgruppen und Stadtbenutzer bzw. Integration und Partizipation besonders gefährdeter Personengruppen.

Die Verantwortung der Städte wird zusehends grösser, sowohl im sozialpolitischen Bereich (Sozial-

hilfe, Arbeitsvermittlung, Partizipation, Pflege von geistig und körperlich Behinderten, Jugendpolitik) wie auch in verwandten Bereichen (Kriminalität, Sicherheit, Integration). Die Städte müssen sozialpolitische Programme entwickeln, verfügen aber meist nicht über die notwendigen *Kompetenzen und Ressourcen*, um sie umzusetzen. Über Jahre hinweg wurden die Kompetenzen dezentralisiert (oder waren im Wesentlichen bereits lokal angesiedelt), ohne dass gleichzeitig die Bedingungen für die Lokalpolitik verbessert worden wären.

Die Städte kommen nicht mehr ohne *finanzielle Ausgleichsleistungen* aus. Mit anderen Worten: Angesichts der wachsenden Anzahl Prob-

leme bzw. Personen mit Problemen sollten auch mehr Mittel in ihre Kassen fließen.

Zwei Tendenzen wirken sich massgebend auf die erwähnten Themenkreise aus: die immer dichtere Vernetzung zwischen den verschiedenen Bereichen, Ebenen und Regierungsorganen sowie die zunehmend komplexeren Regierungsformen.

Im vorliegenden Artikel nehmen wir zwei Themen der Studie auf, welche den betroffenen Fachleuten und den lokalen Entscheidungsträgern von direktem Nutzen sein dürften: eine kurze Einführung in die Fallstudien von fünf europäischen Ländern (ohne die Schweiz) sowie die wichtigsten Empfehlungen. Wir hoffen, so das Interesse der LeserInnen an der gesamten Studie zu wecken. Diese befasst sich zunächst mit der lokalen Sozialpolitik in der Schweiz vor dem Hintergrund der kantonalen und eidgenössischen Politik und beschreibt die schweizerische Strategie für eine neue städtische (Sozial)Politik. Im Zentrum steht die lokale Sozialpolitik der fünf anderen europäischen Länder. Neben dem Literaturstudium wurden für die Studie auch Interviews mit den Akteuren aller sechs Länder durchgeführt sowie eine Fachtagung, an der sich die VertreterInnen aller Länder und die Schweizer Schlüsselakteure bzw. Fachleute trafen.

Fallstudien fünf europäischer Länder

Frankreich: Umsetzung eines Mindesteinkommens (RMI) in Rennes

Die Bekämpfung von Armut und sozialem Ausschluss gehört zu den Grundanliegen der Sozialpolitik aller Länder. Das französische Min-

¹ Davelaar, M., H. Swinnen, S. ter Woerds (2003). Europäische Städte und lokale Sozialpolitik – Studie zu den Entwicklungen und politischen Debatten in sechs europäischen Ländern. Forschungsbericht Nr. 7/04. Bern, Bundesamt für Sozialversicherung.

desteinkommen versteht sich als «modernes» Konzept im Bereich des sozialen Schutzes. Modern, weil es

- Armut und soziale / finanzielle Ausgrenzung bekämpft;
- landesweite Normen und Standards einführt, aber auch regionale und lokale Integrationsprogramme zulässt;
- die lokale Zusammenarbeit mit verschiedenen Institutionen und Organisationen (einschliesslich NGOs) fördert.

Das RMI (Revenu Minimum d'Insertion)² ist ein gutes Beispiel dafür, wie die vielschichtigen Verbindungen zwischen bzw. innerhalb verschiedener Staatsebenen sowie zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Programmen die Abläufe auf lokaler Ebene optimieren oder behindern können. Das RMI steht auch für eine Sozialpolitik, bei der innovative Städte wie Rennes eine wichtige Rolle spielen (können), ohne dass sie über die dazu erforderlichen gesetzlichen Kompetenzen verfügen.

Spanien: Zentrale Anlaufstelle für Sozialhilfe in Madrid

In Madrid sind die städtischen Sozialdienste neu auf 25 Zentren verteilt. Diese zentralen Anlaufstellen sind auf Distriktstufe in der Stadt Madrid angesiedelt. Sie stehen der gesamten Bevölkerung offen und bilden die erste Kontaktstelle für Sozialhilfeangelegenheiten. Auf Grund des breiten Handlungsspektrums der Sozialhilfezentren in der Stadt Madrid musste die Infrastruktur angepasst werden. Die Zahl der Anfragen hat zugenommen, weil die Zentren transparenter geworden sind. Als positive Folge dieser Entwicklung wurden in den Zentren viele neue junge Mitarbeitende eingestellt. Der Aufbau der Infrastruktur setzt indes finanzielle Mittel voraus. Um eine Veränderung in der Berufskultur herbeizuführen, muss in erster Linie ins Personal investiert werden. Ein weiterer entscheidender Erfolgsfaktor ist Flexibilität: Es muss eine starke, funktionierende

Struktur geschaffen werden, die ohne eine starre oder permanente Institution auskommt.

Norwegen: zwischen Familienpolitik und sozialer Sicherheit

Die skandinavischen Länder haben auf dem Gebiet der Familienpolitik eine lange Tradition guter Dienstleistungen. In der norwegischen Sozialpolitik und insbesondere in der Familienpolitik werden Fragen der Familien- und Kinderarmut und der Chancengleichheit von Männern und Frauen auf breiter Ebene diskutiert und gesetzlich verankert. Obwohl Norwegen als moderner Wohlfahrtsstaat gilt, sind in der sozialen Sicherheit und in der Familienpolitik auch traditionelle Elemente zu finden. Das norwegische Einkommenssystem enthält beispielsweise Massnahmen wie Steuererleichterungen für Familien oder Kindergeld, welche die Rolle des Mannes als «Alleinernährer der Familie» fördern. Trotz allem war Norwegen eines der ersten Länder, das neue Ideen in die Familienpolitik eingebracht hat. Die Verfechter von Massnahmen zur Förderung und Gewährleistung der Chancengleichheit von Mann und Frau können sich auf wirtschaftliche Fakten stützen, die belegen, dass die Gleichstellung der Geschlechter durchaus mit hohen Produktionsraten und Geburtsraten einhergeht, ja diese sogar fördern kann. Der Arbeitsmarkt ist in Norwegen ein wichtiges Instrument für die Realisierung des Prinzips «gleicher Lohn für gleiche Arbeit» und der Gleichstellung von Mann und Frau. Mehrere interessante Initiativen sollen Männern und Frauen bessere Möglichkeiten verschaffen, Karriere und Betreuung von Familienangehörigen oder freiwillige gemeinnützige Arbeit unter einen Hut zu bringen³.

Niederlande: die Rolle der nationalen, regionalen und lokalen Regierung in der Grossstadtpolitik

Die Grossstadtpolitik der Niederlande (Major Cities Policy) be-

schränkte sich anfänglich auf die vier grössten Städte. Mit der Zeit entwickelte sich ein nationales Programm und ein loses Netzwerk aus 25 Städten. Die Grossstadtpolitik kann als offene Koordinationsmethode betrachtet werden, die zweckbestimmte Ziele zu erreichen und die Methoden zur Erreichung von Zielen zu vereinfachen. Ihre Ziele und ihre Umsetzung (insbesondere auf Stadtteilebene) bestehen in der Integration der Sozial-, Wirtschafts- und Raumplanungspolitik, wobei die Sozialpolitik nach wie vor als schwächstes Glied betrachtet wird. Nachdem das Programm bereits mehrere Jahre im Einsatz ist, werden auch die Vor- und Nachteile des ursprünglich stadtteilorientierten Konzeptes deutlicher sichtbar. In einer weiteren Phase der Grossstadtpolitik sollten städtische Regionen stärker und koordinierter einbezogen werden. Das Grossstadtpolitikprogramm zeichnet sich vor allem dadurch aus, dass es sowohl ein Instrument zur Selbstbeurteilung als auch die Evaluierung durch eine externe Expertengruppe einschliesst.

England: Neighbourhood Renewal Strategy

Im Jahr 2001 lancierte die britische Regierung die Neighbourhood Renewal Strategy (NRS). Es handelt sich dabei um eine nationale Strategie zur Erneuerung benachteiligter Stadtteile. Sie hatte zahlreiche interessante Vorläufer und funktioniert heute als eine Art Dachstruktur, unter der landesweit verschiedene grössere und langfristige Programme vereinigt sind. Obwohl die nationale Strategie nicht perfekt ist

² Seit dem Abschluss der Studie wurde das französische Modell des Mindesteinkommens durch das RMA (Revenu minimum d'activité) ergänzt. Damit hat eine noch stärkere Dezentralisierung stattgefunden, wie dies einige Teilnehmer der Studie bereits vorausgesagt und erläutert hatten.

³ S. auch Müller M., «Norwegen – ein Vorbild für innovative Gleichstellungspolitik», in CHSS 3/2004, S. 158–160.

(Hauptkritikpunkte sind die vertikalen Beziehungen), enthält die NRS interessante Ansätze für die Entwicklung einer (sozialen) Städtepolitik. Die Mitarbeit von Gemeindevertretern bzw. praxisorientierter Personen in den leitenden Strategieplanungsteams ist klar erkennbar. Die Strategie fusst auf örtlich-strategischen Partnerschaften (Local Strategic Partnerships, LSP). Die Tatsache, dass die Lokalbehörden zwar die Verantwortung tragen, die Entscheidungsgewalt jedoch bei der LSP liegt, zwingt die Behörden von Beginn an, andere Partner in den Prozess mit einzubeziehen. Auf diese Weise erfolgt bereits die Ausarbeitung der lokalen Strategie und nicht nur ihre Umsetzung auf gemeinsamer Basis. Die Strategie setzt Mindestziele in den Bereichen Gesundheit, Erziehung, Arbeitslosigkeit sowie Kriminalität für die am meisten benachteiligten Stadtviertel und begnügt sich nicht damit, lediglich die Durchschnittswerte anzuheben. Im Vordergrund stehen eine ganzheitliche Politik («mainstreaming») sowie nachhaltige Veränderungen anstelle kurzlebiger Einzelprojekte.

Empfehlungen für die Weiterentwicklung städtischer Sozialpolitik

Die Studie befasst sich in der Schlussfolgerung, angesichts des Ausmasses der sozialen Probleme der Städte, mit den Regierungsstrukturen für eine wirksame Sozialpolitik. In einem ersten Teil wurde das Spannungsfeld vertikaler Koordination und Kooperation untersucht. Ein zweiter Teil beleuchtet die horizontalen Beziehungen, wie die Kooperation zwischen Regierungsämtern, Städten, Kantonen und regionalen Körperschaften. Ausserdem geht er auf die politische Integration und die neuen Netzwerke auf Stadt- und Agglomerations-ebene ein. Im letzten Teil werden

Fragen zur (finanziellen) Solidarität diskutiert, wie z.B.:

- die Aufteilung der organisatorischen und finanziellen Aufgaben der Sozialhilfe auf die verschiedenen Regierungsebenen: Gleichgewicht zwischen gleichen sozialen Rechten (Gleichstellung) und massgeschneiderten Lösungen (Qualität);
- die Verbesserung der finanziellen Autonomie der Städte im Zusammenhang mit ihrer lokalen Sozialpolitik;
- die Solidarität zwischen den Städten und den Nachbargemeinden: freiwillige Solidarität.

Der vorliegende Artikel geht nicht näher auf die Schlussfolgerungen ein, sondern fasst die Empfehlungen zu den Regierungsstrukturen zusammen, welche die Umsetzung einer sozialen Städtepolitik begünstigen. Folgendes sind die vier wichtigsten Empfehlungen.

1. Subsidiarität: Konsequente Anwendung und flexible Auslegung

Das Subsidiaritätsprinzip kann von grossem Nutzen sein, wenn es konsequent angewandt und flexibel verstanden wird. Trotz der komplexen Strukturen werden oft gute Resultate erzielt. Allerdings bindet dies eine Menge Energie. Befürworter struktureller Veränderungen sehen deshalb die Dezentralisierung als Lösung für eine bessere Integration der Dienstleistungen.

Ein klar strukturiertes Subsidiaritätssystem zwischen den verschiedenen Regierungsebenen scheint ein interessanter Ansatz zu sein. Für jedes spezifische Anliegen muss sorgfältig geprüft werden, auf welcher Ebene es am erfolgreichsten umgesetzt werden kann. Beispielsweise spielt Nähe zur erfolgreichen Umsetzung der individuellen – sowohl sozialen als auch wirtschaftlichen – Integrationspläne eine wesentliche Rolle. Für das Monitoring und die Evaluation hingegen ist eine gewisse Distanz von Vorteil. In einem stärker dezentral

organisierten System würden diese Aufgaben, die üblicherweise der Verantwortung höherer Regierungsebenen unterstehen, vermutlich an Bedeutung verlieren. Dies wiederum könnte sich negativ auf die lokale Mobilisierung und Aktivität auswirken. Monitoring und Evaluation sind sinnvoller auf regionaler und nationaler Ebene anzusiedeln.

In Frankreich und in der Schweiz tragen die Regierungen diesem Subsidiaritätstrend Rechnung, indem sie Aufgaben an untere Ebenen, in casu auf die Städte, delegieren. Diese wiederum wälzen sie auf der Suche nach der am besten geeigneten Ebene auf die Agglomerationen oder Regionen ab.

Gesamtkonzepte wie Dezentralisierung, Deregulierung und Privatisierung scheinen in diesem Zusammenhang weniger geeignet. Die zweckmässigste Kombination der verantwortlichen politischen Instanzen muss für jede Situation, jeden Bereich und jedes Problem sorgfältig ausgewählt werden. In diesem Zusammenhang wäre es von Nutzen, wenn das Subsidiaritätsprinzip konsequent, aber gleichzeitig auf verschiedenen Ebenen angewandt würde.

Konsequent bedeutet, dass nicht alle Belange auf der niedrigsten (so wird Subsidiarität oftmals verstanden), sondern auf der geeignetsten Regierungsebene organisiert werden.

Flexibel bedeutet, dass die Kompetenzen in einem sozialpolitischen Bereich problem- und situationsgerecht auf verschiedene Regierungsebenen verteilt werden können. Für diesen Prozess sind drei Kriterien ausschlaggebend:

- die Grösse des Spannungsfeldes Abstand (z.B. Evaluierung, Monitoring) vs. Nähe (z.B. Betreuung zur beruflichen Wiedereingliederung, Sozialversorgung);
- die Existenz verschiedener lokaler Rahmenbedingungen;
- die Grösse des Spannungsfeldes Gleichheit (muss auf einer höhe-

ren Ebene organisiert werden) vs. Andersartigkeit (muss auf einer tieferen Ebene organisiert werden).

Subsidiarität sollte auf die Kompetenzverteilung und nicht auf die Machtverteilung abzielen. Bei der Subsidiarität geht es nicht um weniger aktive Zentral- oder Regionalbehörden und aktivere Lokalbehörden, wie das bei einer direkten Dezentralisierung der Fall wäre. Konsequente und flexible Subsidiarität setzt sich über das Nullsummenspiel zwischen den Machtverhältnissen der verschiedenen Regierungsebenen hinweg. Alle Ebenen müssen aktiver und stärker werden.

2. Offenes Koordinationsverfahren

Ein offenes Koordinationsverfahren, wie es in der EU zur Anwendung kommt, könnte auch für andere Länder ein interessantes Arbeitsmodell sein. Aus den vorliegenden Länderbeispielen sollten jedoch ein paar Lehren gezogen werden.

In den Niederlanden werden die Ziele der Städtepolitik von der Zentralregierung festgelegt. Die Instrumente und Verfahren zur Erreichung dieser Ziele können von den Lokalbehörden aber frei gewählt werden. Aus der Evaluierung der Grossstadtpolitik geht hervor, dass die lokalen Stadtpolitikpläne relativ einheitlich ausgestaltet sind. Der Evaluierungsausschuss kam denn auch zum Schluss, dass den spezifischen örtlichen Belangen, Problemen und Möglichkeiten zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Beim Stadterneuerungsprogramm in England besteht ebenfalls die Gefahr, dass Augenwischerei betrieben wird, wenn auf Zentraler Ebene festgelegte Ziele erreicht werden sollen.

Deshalb sollte auf lokale Mechanismen zurückgegriffen werden, wenn es darum geht, die Sozialagenda festzulegen und gemeinsam vereinbarte lokale Ziele zu definieren. Frankreich wendet solche Mechanismen erfolgreich an. Die Re-

gierung verpflichtet sämtliche Departemente, regelmässig und gemeinsam mit Lokalpartnern einen Departementsplan zur Integration von RMI-Bezüglern auszuarbeiten. Mittel und Instrumente zur Umsetzung der Massnahmen sowie Rechenschaft über die Ergebnisse sind ebenfalls fester Bestandteil des Planes. Ziel ist es, vielmehr die Kreativität auf lokaler Ebene zu fördern, als zentral festgelegten Zielen nachzueifern.

3. Partnerschaften auf verschiedenen Stufen und Regionen privilegieren

Es wird empfohlen, sich vermehrt auf freiwillige, mehrstufig / multiregional angesiedelte Partnerschaften zu konzentrieren, statt alle Kompetenzen auf eine Ebene zu übertragen oder neue Regierungsebenen bzw. neue formelle Gebietsgrenzen zu schaffen. Falls dennoch neue Regierungsebenen geschaffen werden, sollten sie zumindest das Resultat und nicht die Grundlage von Kooperationsprozessen sein.

Ein gutes Beispiel für solche Kooperationsprozesse sind allgemeine Kooperationsinitiativen, wie die Agglomerationsstrukturen in der Schweiz und in Frankreich. Sie bieten Initiativen, die auf mehreren Ebenen umgesetzt werden, eine geeignete Dachstruktur und sorgen gleichzeitig für die (finanzielle) Solidarität zwischen den Städten und ihren Nachbarstädten bzw. -gemeinden.

Gleichzeitig braucht es spezifisch ausgerichtete mehrstufige und multiregionale Partnerschaften. Interessante Beispiele dafür sind die örtlich-strategischen Partnerschaften (Local Strategic Partnerships) des Stadterneuerungsprogramms in England, die «Commissions Locales d'Insertion» (für RMI-Leistungsbezüglern) in Frankreich und die tripartiten Ausschüsse (für Sozialversorgung) in Spanien.

Ein Modell in der Art der örtlich-strategischen Partnerschaften in

England könnte nicht ohne Weiteres an eine andere Regierungsstruktur, wie die schweizerische, angepasst werden, wo nicht der Bund, sondern der Kanton der zentrale sozialpolitische Akteur ist.

Diese Art der Partnerschaft wird besser auf Belange hoher politischer Priorität beschränkt, deren Kompetenzen klar auf mehrere Regierungsebenen oder mehrere geografische Gebiete verteilt sind. Das heisst, solche Partnerschaften sollten selektiv eingegangen werden, damit sie von den Regierungsbehörden nicht als Alibi benutzt werden können, um sich vor Verantwortung zu drücken oder andere daran zu hindern, Verantwortung zu übernehmen.

4. Für jedes Projekt ein Projektverantwortlicher (keine Vielschichtigkeit auf Projektebene)

Es ist nicht immer angezeigt, komplexe Verfahren zu koordinieren. Insbesondere auf Projektebene sollten vielmehr die Abläufe vereinfacht werden, indem für jedes Projekt ein Projektverantwortlicher eingesetzt wird. Diese Empfehlung steht keineswegs im Widerspruch zur ersten Empfehlung, denn dort ging es um die Strategie- und Programmentwicklung, bei der gemeinsame Problemdiagnosen und geteiltes Verantwortungsbewusstsein von wesentlicher Bedeutung sind. Bei der Projektentwicklung und den konkreten Aktionen ist es wichtig, dass «eine Methodologie zur Entwicklung eines Projekts für einen Bezüglern» angewandt wird. Ein einziger lokaler Akteur, und zwar der Akteur, dem das grösste Vertrauen entgegengebracht wird, und/oder der über die grössten Kapazitäten / den grössten Enthusiasmus verfügt, sollte die Führung der lokalbezogenen Projekte übernehmen. So könnten verschiedene Partner (Lehrer, Gemeindearbeiter, Sozialarbeiter, Polizei usw.) in mehreren Vierteln ein und derselben Stadt ähnliche Projekte leiten.

«Jeder Nachteil hat auch einen Vorteil» (Johan Cruyff)

Erfolgreiche Beispiele lokaler Praktiken lassen sich nicht eins zu eins auf die Schweiz übertragen. Die vorliegenden Empfehlungen könnten sich als nützlich erweisen für die Entwicklung und Einrichtung einer sozialpolitischen Agenda für Schweizer Städte. Sie begünstigen

z.B. eine interaktive Städtepolitik auf nationaler oder auch kantonaler Ebene. Die Schweizer Struktur mit ihren 26 verschiedenen Sozialpolitiken, unterschiedlichen Problemgewichtungen sowie einer relativ dezentralen Organisation könnte sich am Ende als Vorteil erweisen. Vereinheitlichung und bürokratische Absurditäten können nicht greifen und lassen auf Agglomerationsebe-

ne Platz für eine an die jeweilige Situation angepasste Sozialagenda.

Maarten Davelaar, Verwey-Jonker Institute, Utrecht (NL).
E-Mail: m.davelaar@verwey-jonker.nl

Hugo Swinnen, Verwey-Jonker Institute, Utrecht (NL).
E-Mail: h.swinnen@verwey-jonker.nl

Vereinbarkeit von Beruf und Familie

Im Rahmen einer Serie von Ländervergleichen zum Thema «Vereinbarkeit von Beruf und Familie» hat die OECD (Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) einen Bericht zur Schweiz, Neuseeland und Portugal publiziert. Die OECD stellt fest, dass die Schwierigkeiten, mit welchen Eltern – vor allem Mütter – bei der Vereinbarkeit von Beruf und Familie kämpfen, in der Schweiz besonders in zwei Bereichen zu Problemen führen: Es werden immer weniger Kinder geboren, und ein grosser Teil des Erwerbsarbeitspotenzials – ebenfalls vor allem der Mütter – liegt brach. Die OECD-Experten empfehlen der Schweiz unter anderem, die öffentlichen Ausgaben für die familienergänzende Kinderbetreuung von Vorschul- und Schulkindern zu erhöhen und Initiativen, welche Unternehmen in Bezug auf familienfreundliche Arbeitsplätze beraten, stärker zu unterstützen.



Susanna Bühler
Zentralstelle für Familienfragen, BSV

Die OECD analysiert seit 2001 in einer Serie von Ländervergleichen die Vereinbarkeitspolitik verschiedener Länder. Unter Vereinbarkeitspolitik versteht sie «alle Massnahmen, die sowohl die Ressourcen der Familien erhöhen (Einkommen, Dienstleistungen, Zeit für die Wahrnehmung der Elternschaft), als auch die Einbindung der Eltern in den Arbeitsmarkt». Untersucht werden Haushalte mit Kindern; Vereinbarkeitsfragen rund um die Pflege älterer Angehöriger bleiben ausgeklammert.

Nach zwei Publikationen zu Australien, Dänemark und den Nieder-

landen sowie zu Österreich, Irland und Japan behandelt der dritte Band der Serie die Schweiz, Neuseeland und Portugal. Der Bericht geht nach zwei eher beschreibenden Kapiteln zum sozioökonomischen Umfeld sowie zur unterschiedlichen Situation von Müttern und Vätern auf dem Arbeitsmarkt und bei der Haus- und Familienarbeit auf drei Themenkreise genauer ein: erstens die familienergänzende Kinderbetreuung, mit Fokus auf dem Spannungsfeld zwischen den Zielen Zugänglichkeit, Qualität und Kapazität, zweitens die Regelungen im Steuersystem und im System der Sozialen Sicherheit, ins-

besondere mit der Frage, inwiefern sie Anreize zur Erwerbstätigkeit bieten und der Armut entgegenwirken, sowie drittens familienfreundliche Massnahmen am Arbeitsplatz.

Charakteristika der schweizerischen Situation

Für die Schweiz fallen folgende Gegebenheiten besonders auf:

- **Kinderlosigkeit:** Sie ist in der Schweiz doppelt so hoch wie in Portugal und Neuseeland. Von den 40-jährigen Frauen haben 21 % keine Kinder, von den Akademikerinnen sogar 40 %. Sehr oft sind Probleme bei der Vereinbarkeit von Beruf und Familie der Grund.
- **Erwerbsbeteiligung:** In der Schweiz sind mehr Frauen erwerbstätig als in den anderen Ländern, nämlich 72 % gegenüber 65 % in Neuseeland und 61 % in Portugal. Das schweizerische Muster der weiblichen Erwerbstätigkeit ist jedoch stärker als in den anderen Ländern von Teilzeitarbeit geprägt, besonders auch bei den Müttern. Knapp zwei Drittel der Mütter sind erwerbstätig, fast drei Viertel davon teilzeilig. Charakteristisch für die Schweiz ist, dass die Mütter meist über eine lange Zeit Teilzeit arbeiten. In Neuseeland ist zwar die Teilzeitarbeit bei Müttern auch verbreitet, doch nur solange die Kinder klein sind. Sobald die Kinder das Schulalter erreichen, erhöhen die Mütter ihren Beschäftigungsgrad oft auf 100 %. In Portugal ist aus finanziellen Gründen die Vollzeitarbeit der Normalfall. Gemäss dem OECD-Bericht möchten viele Mütter in Portugal mehr Zeit mit ihren Kindern verbringen

können. Zum schweizerischen Muster bemerkt die Studie, dass nicht die Teilzeitarbeit an sich, aber ihre lange Dauer problematisch ist. Sie behindert die Karriere- und Lohnmöglichkeiten der Frauen. Tatsächlich sind in der Schweiz nur 21% der höheren Kaderstellen von Frauen besetzt, während es in Portugal 28% sind und in Neuseeland 38%. Die Experten der OECD unterstreichen auch, dass die Schweiz, indem sie das Arbeitspotenzial der Frauen nicht ausschöpft, Humankapital verschwendet. Eine theoretische Berechnung verdeutlicht dies: Wenn über die nächsten 50 Jahre sowohl die Erwerbsquote als auch die Wochenarbeitszeit der Frauen dieselben Werte erreichen würden wie diejenigen der Männer, könnte das Bruttoinlandprodukt um gut 15% höher sein. Als Hauptgründe für das schweizerische Muster nennt der Bericht einerseits die wirtschaftliche Situation: Paarhaushalte können es sich oft leisten, dass einer der Partner Vollzeit und einer Teilzeit arbeitet. Andererseits sind das vielerorts mangelhafte Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung und die fehlenden Tagesschulstrukturen für Kinder im Schulalter kaum mit einer Vollzeitstelle kompatibel.

Länderübergreifende Probleme

Einiges ist in den drei Ländern auch ähnlich: So besteht überall eine ziemliche Lücke zwischen dem Ende des bezahlten Mutterschaftsurlaubs (3 bis 4 Monate) und dem Zeitpunkt, zu welchem familienergänzende Kinderbetreuung allgemein zugänglich und erschwinglich wird (zirka für 3- bis 4-jährige Kinder). Alle Länder müssen die Schul- und Arbeitszeiten besser aufeinander abstimmen und die Betreuung ausserhalb der Schulzeiten ausbauen.

Überall gibt es Gruppen von Eltern, für welche sich die Erwerbstätigkeit oder eine Erhöhung der Erwerbstätigkeit nicht auszahlt. Der Grund ist entweder, dass die Sozialleistungen im Vergleich zum Arbeitseinkommen hoch sind (dies gilt für einkommensschwache Familien in Neuseeland und im Tessin), oder – und dies gilt für Familien der Mittelklasse in allen drei Ländern – dass die familienergänzende Kinderbetreuung teuer ist. Überall sind schliesslich familienfreundliche Arbeitsplätze rar.

Kantonale Unterschiede

Da in der Schweiz viele der untersuchten Fragen in der Kompetenz der Kantone und Gemeinden liegen, wurden drei Kantone näher analysiert, nämlich Tessin, Waadt und Zürich. Dabei zeigen sich interessante Unterschiede bei der Erwerbsbeteiligung der Mütter. In den Kantonen Tessin und Zürich beträgt die Erwerbstätigenquote von Müttern mit Kindern zwischen 0 und drei Jahren um die 50%. Wenn das Kind zwischen 3- und 5-jährig ist, steigt sie im Kanton Tessin auf 60% und im Kanton Zürich auf 70%. Im Kanton Waadt hingegen liegt die Erwerbstätigenquote, wenn das Kind zwischen 0- und 5-jährig ist, konstant bei 60%. Wenn die Kinder im Schulalter sind, ist die Erwerbstätigenquote der Mütter im Kanton Zürich mit gut 80% am höchsten, gefolgt vom Kanton Waadt mit zirka 75% und dem Kanton Tessin mit zirka 65%. Diese Unterschiede führt die Studie hauptsächlich auf die Unterschiede bei der Verfügbarkeit von familienergänzenden Betreuungsangeboten für sehr kleine Kinder zurück. In diesem Zusammenhang wird das in der Schweiz immer wieder als vorbildlich genannte System der Tessiner «scuola dell'infanzia» relativiert. Zwar ist es in der Schweiz tatsächlich einmalig, dass der grösste Teil der Kinder ab drei Jahren ein insti-

Publikationen

- Studie der OECD:
Babies and Bosses – Reconciling Work and Family Life (Volume 3): New Zealand, Portugal and Switzerland
Bébés et employeurs – comment réconcilier travail et vie de famille (Volume 3): Nouvelle-Zélande, Portugal et Suisse
- Kurzfassung des OECD-Ländervergleichs zu Neuseeland, Portugal und der Schweiz mit besonderer Berücksichtigung der Teile zur Schweiz. Erhältlich auf deutsch, französisch und italienisch.
- Die Volkswirtschaft, Nr. 11/2004. Monatsdossier über das Thema «Vereinbarkeit von Beruf und Familie»

Die Bestelladressen zu den erwähnten Publikationen sind im Dossier Vereinbarkeit von Beruf und Familie im Internet zu finden: www.evd.admin.ch. Einige der Publikationen sind dort auch als pdf-File verfügbar.

tutionalisiertes Betreuungsangebot besucht. Dieses ist aber so ausgestaltet, dass es mit einer Vollzeit-erwerbstätigkeit kaum zu vereinbaren ist: Eine «scuola dell'infanzia» öffnet in der Regel um 8.30 Uhr und schliesst um 15.45 Uhr, der Mittwoch Nachmittag ist frei und die Ferien dauern 17 Wochen pro Jahr. Der Grund ist, dass das Angebot hauptsächlich aus pädagogischen Überlegungen aufgebaut wurde. Aus der Sicht einer Vereinbarkeitspolitik, die darauf abzielt, die Arbeitsmarktteilnahme von Eltern zu fördern, macht die OECD auch zum Tessiner Modell der einkommensabhängigen Ergänzungsleistungen kritische Anmerkungen. Zwar wird anerkannt, dass es die Armut von einkommensschwachen Familien reduziert. Für eine bestimmte Ein-

kommensgruppe von Paarhaushalten mit Kindern beinhaltet das System jedoch negative Anreize für einen Zweitverdienst.

Empfehlungen für die Schweiz

Die OECD-Experten empfehlen der Schweiz, die öffentlichen Ausgaben für die familienergänzende Betreuung von Vorschulkindern und für die schulergänzende Betreuung zu erhöhen und Tagesschulstrukturen zu fördern, bei der Finanzierung der familienergänzenden Betreuung von der Finanzierung der Anbieter zur Finanzierung der Eltern überzugehen, die Einführung der Individualbesteuerung zu prüfen, bei einer allfälligen Einführung eines nationa-

len Systems von Ergänzungsleistungen für einkommenschwache Familien darauf zu achten, dass der Arbeitsanreiz erhalten wird, Initiativen, die Unternehmen in Bezug auf die Familienfreundlichkeit der Arbeitsplätze beraten, stärker zu unterstützen, und für Eltern mit kleinen Kindern ein zeitlich beschränktes Recht auf Teilzeitarbeit einzuführen.

Der Bericht der OECD wurde Ende Oktober 2004 an einer Pressekonferenz von Martine Durand, Vizedirektorin der Direktion für Beschäftigung, Arbeitsmarkt und Soziales bei der OECD, Bundespräsident Joseph Deiss und Bundesrat Pascal Couchepin vorgestellt. Die beiden Bundesräte betonten, dass die Vereinbarkeit von Beruf und Fa-

milie eine politische Priorität des Bundesrates darstellt. Er ist gewillt, zu einer Verbesserung der Koordination der Massnahmen aller beteiligten Akteure, insbesondere der Kantone und der Wirtschaft, beizutragen. Eine Möglichkeit wäre, «beste Praktiken» bei den Unternehmen sowie bei den Kantonen und Gemeinden zu fördern.

Der volle Wortlaut der Reden der Pressekonferenz ist im Internet im Dossier «Vereinbarkeit von Beruf und Familie» des EVD/EDI einsehbar: www.evd.admin.ch

Susanna Bühler, lic. phil., Redaktorin Familienbulletin, Zentralstelle für Familienfragen, BSV.
E-Mail: susanna.buehler@bsv.admin.ch

Disability Management: Internationale Erkenntnisse liegen vor

Vom 13. bis 15. September 2004 fand das zweite «International Forum on Disability Management» in Maastricht (Holland) statt. Das Forum führte Experten aus 27 Nationen zusammen und bot ihnen eine Plattform, um über die gesellschaftliche Herausforderung der beruflichen (Re)Integration von Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen zu diskutieren. Der Fokus der Veranstaltung lag hierbei auf der Frage der Verantwortung der Unternehmen im Kontext der Förderung der «Employability» gesundheitlich beeinträchtigter Angestellter und ihrer beruflichen Integration.

Der vorliegende Artikel setzt sich insbesondere mit der Frage auseinander, inwiefern Elemente des Disability Managements für die frühzeitige Intervention bei Eintritt einer Arbeitsunfähigkeit und damit verbundenem potenziellen Stellenverlust fruchtbar gemacht werden können (Früherkennung)¹. Dabei wird die Diskussion der in Maastricht gewonnenen Erkenntnisse auch auf dem Hintergrund der Situation in der Schweiz reflektiert.

Dienstleistungen in Bezug auf den Arbeitsplatz zu übernehmen (ergonomische Anpassungen des Arbeitsplatzes, arbeitspsychologische Beratung etc.)

- DM portiert Präventionsstrategien und Rehabilitationskonzepte ebenso wie Programme für die rasche Arbeitswiederaufnahme nach Krankheit und Unfall, die alle zum Ziel haben, sowohl die personellen als auch betriebswirtschaftlichen Kostenfolgen von Krankheit, Unfall und Invalidität zu kontrollieren³.

Zu Möglichkeiten der konkreten Umsetzung dieses Prozesses wird auf die untenstehenden Beispiele verwiesen.

Im DM wird der Prävention und der Früherfassung ein zentraler Stellenwert eingeräumt. Konnte ein Gesundheitsschaden nicht vermieden werden, wird die rasche und kontrollierte Rückkehr an den, nötigenfalls angepassten, Arbeitsplatz als entscheidender Schritt für eine gelingende Integration angesehen. Die Tätigkeit am Arbeitsplatz wird in dieser Konzeption als wichtiges Element der Rehabilitation verstanden und der gesundheitlich leistungsbeeinträchtigte Arbeitnehmer wird so früh als möglich wieder am Arbeitsplatz beschäftigt – selbst wenn dies vorerst nur zu ei-



Véronique Merckx
Geschäftsfeld IV, BSV



Nancy Wayland Bigler
IV-Stellen-Konferenz IVSK

Was ist unter Disability Management (DM) zu verstehen?

DM hat zum Ziel, die individuelle Arbeits- und Leistungsfähigkeit von Menschen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen zu optimieren. DM ist²

- ein proaktiver Prozess, in welchem gesundheitsbedingte Fehl-

zeiten systematisch erhoben und systematisierte Lösungsschritte für den Erhalt der Arbeitskraft und des Arbeitsplatzes entwickelt werden.

- DM ermöglicht es Angestellten und Führungsverantwortlichen, als proaktive EntscheidsträgerInnen, PlanerInnen und KoordinatorInnen *gemeinsam* die Verantwortung für Interventionen und

¹ Die Ergebnisse der Tagung werden unter www.ifdm.nl aufgeschaltet werden.

² Donald E. Shrey «Worksite disability management and industrial rehabilitation: an overview»: In: Principles and practices of disability management in industry, St. Lucie Press, 1995, S. 5.

³ Ausgehend von der obgenannten Definition, entspricht DM den Anforderungen des von der ILO (International Labour Organisation) herausgegebenen Leitfadens zum Management von Behinderung am Arbeitsplatz («Managing disability in the Workplace»). Vgl. auch www.ilo.ch

nem kleinen Prozentsatz möglich ist.

Arbeitgebende und Arbeitnehmende als PartnerInnen in der Arbeitsplatzgestaltung und -erhaltung

DM beinhaltet einen partnerschaftlichen Zugang zur Frage, wie Probleme, die sich aus gesundheitlichen Beeinträchtigungen von Arbeitnehmenden ergeben können, zu lösen sind. Als zentrale Erkenntnis der in Maastricht stattgefundenen Plenarhearings, Präsentationen von «good practice» und intensiver Workshops lässt sich formulieren, dass ein wesentliches Element des DM darin liegt, dass das Augenmerk nicht ausschliesslich auf die kranken, oder allenfalls von Invalidität bedrohten Arbeitnehmenden, gelegt wird. Vielmehr werden in einer ganzheitlichen Sichtweise die Bedürfnisse der Arbeitnehmenden und der Arbeitgebenden im Kontext der Arbeitsplatzgestaltung und -erhaltung berücksichtigt.

Die Erfahrungen zahlreicher Unternehmen zeigen, dass es im Rahmen eines kompetenten DM gelingt, die mit einer Leistungseinschränkung üblicherweise verbundene problematische Situation einer sowohl für den Arbeitnehmer als auch für den Arbeitgeber guten Lösung zuzuführen. Ergebnisse amerikanischer Untersuchungen erlauben den Schluss, dass sich die Investition in DM im wahrsten Sinne des Wortes lohnt, trägt DM doch dazu bei, die Absenzenquote zu reduzieren und die Produktivität auch gesundheitlich angeschlagener MitarbeiterInnen zu erhöhen⁴. Dies bestätigt auch eine im Jahr 2000 bei 300 kanadischen Unternehmen durchgeführte Umfrage, der entnommen werden kann, dass die durch Arbeitsunfähigkeit bedingten Kosten bei Firmen, die DM eingeführt hatten, um durchschnittlich 20% reduziert werden konnten⁵.

Gesetzgeberische Rahmenbedingungen

Die Verantwortung für DM liegt grundsätzlich bei der Unternehmung. Dem Gesetzgeber kommt aber in der Ausgestaltung von Rahmenbedingungen, die die Einführung entsprechender Instrumente auf Unternehmensebene fördert, eine zentrale Rolle zu. Die Industrieländer haben denn auch zahlreiche und zum Teil sehr unterschiedliche Ansätze entwickelt, um Arbeitgeber zu einer verbesserten Handhabung der Problematik gesundheitlich beeinträchtigter Arbeitnehmenden zu veranlassen. Das stetige Anwachsen der Invaliditätsquoten in der gesamten industrialisierten Welt hat dabei sicherlich eine wesentliche Rolle gespielt.

Was sich trotz aller Unterschiedlichkeit der Ansätze zeigt, ist, dass in einer zielgerichteten Bekämpfung der Invalidisierung ganzer Bevölkerungsschichten⁶, die vornehme Zurückhaltung des Gesetzgebers im Bereich der Schaffung von Anreizen zur Bekämpfung möglicherweise invalidisierender Arbeitsunfähigkeiten als nicht mehr angemessen betrachtet wird. Unabhängig davon, ob mit finanziellen Anreizen oder Quotensystemen gearbeitet wird, Ziel ist es, die Unternehmen zu bewegen, sich mit Fragen rund um DM auseinanderzusetzen und Lösungen auf Unternehmensebene zu finden. So haben z.B. auch in Kanada⁷, USA⁸, Deutschland⁹ und Holland¹⁰ unterschiedlich ausgestaltete gesetzliche Vorschriften dazu geführt, dass sich ArbeitgeberInnen intensiv mit der Frage des DM auseinandersetzen mussten¹¹. Für die Schweiz sind solche Anreizsysteme neuartig, wird doch die Verantwortung im Hinblick auf die Schaffung, den Erhalt und die Aufhebung eines Arbeitsverhältnisses grundsätzlich bei den Arbeitgebenden verortet. Diese Konzeption ist ordnungspolitisch richtig, im Kontext einer frühzeitigen, zielgerichteten Prävention von

Invalidisierungsprozessen aber auch unvollständig.

Die streng privatrechtliche Sichtweise auf das ArbeitgeberInnen/ArbeitnehmerInnen-Verhältnis führt insbesondere dazu, dass die Arbeitgeberschaft mit den sehr komplexen sozialversicherungsrechtlichen Fragestellungen im Kontext von Arbeitsunfähigkeit und der damit verbundenen Aufgabe der frühzeitigen Wiedereingliederung ihrer Angestellten allein gelassen wird. Diese Situation ist im Kontext der Verhinderung von Invalidisierungsprozessen suboptimal. Die Problematik wird zudem durch die spezifische Unternehmensstruktur in der Schweiz, die durch KMUs¹² geprägt ist, verschärft. Denn gerade für kleinere Unternehmungen ist es schwierig, aus eigenen Kräften ein Absenzenmanagement einzurichten, das den Anforderungen des DM optimal Rechnung trägt.

Neue Rahmenbedingungen in der Schweiz

Auch in der Schweiz wurde festgestellt, dass die Sicherstellung einer raschen Intervention und Beglei-

4 Shrey, S. 22 ff.

5 Watson Wyatts Worldwide. Staying@Work Canada, 2000.

6 In der Schweiz wird aktuell jeder fünfte Mann im Alter zwischen 60 und 65 invalid – also vor Erreichen des ordentlichen Pensionsalters, und die Invaliditätsquote der zwischen 35- und 45-Jährigen steigt stetig an (BSV, IV-Statistik 2003).

7 Vereinbarung des Workers' Compensation Board mit der Papierbranche. Näheres hierzu unter: www.nidmar.ca/news/news_news/pressrelease-premiumpricin.pdf

8 Americans with Disabilities Act. Näheres hierzu unter: www.ada.gov.

9 SGB IX: Das neunte Sozialgesetzbuch. Näheres hierzu unter: www.sgb-ix-umsetzen.de.

10 Gatekeeper improvement act. Näheres hierzu unter: internationalezaken.szw.nl/index.cfm?fuseaction=dsp_rubriek&rubriek_id=13052&lijstm=0,310_6059,324_6505#3037330.

11 Gemäss Angaben von Ford spielte das Sozialgesetzbuch IX¹¹ bei der Initiierung des Projektes eine wichtige Rolle.

12 98% der im 2. und 3. Sektor tätigen Unternehmen haben weniger als 50 Angestellte. Sie beschäftigen 59% der in diesen Sektoren werktätigen Bevölkerung.

tung bei längeren, gesundheitsbedingten Ausfällen am Arbeitsplatz das Schaffen gesetzlicher Rahmenbedingungen erfordert. Die 5. Revision des Invalidenversicherungsgesetzes sieht deshalb vor, ein System zur Früherkennung und Begleitung einzuführen¹³.

Das vorgesehene Früherfassungssystem sieht insbesondere vor, dass im Falle von länger dauernder Arbeitsunfähigkeit Fachleute zur Klärung der Situation der Arbeitnehmenden beitragen und im Hinblick auf die Wiedereingliederung am Arbeitsplatz adäquate Massnahmen vorschlagen. Dies in Zusammenarbeit mit sämtlichen involvierten Parteien (Arbeitnehmende, Arbeitgebende, Taggeldversicherung etc.). Damit soll den Arbeitnehmenden eine Unterstützung angeboten und für die Arbeitgebenden ein Instrument geschaffen werden, das ihr internes Absenzenmanagement ergänzt. Eine systematische Erfassung der Arbeitsunfähigkeit durch die Arbeitgebenden ist hierbei unabdingbar.

Wie ein System der Früherfassung in der Schweiz umgesetzt werden soll, ist noch offen. Deshalb wurde vorgesehen, in diesem Bereich zunächst mit Pilotversuchen zu arbeiten und über diesen Weg Erkenntnisse zu gewinnen. Bereits heute ist jedoch klar, dass dieser Ansatz die Einführung einer zumindest minimalen aktiven Mitwirkung der Arbeitgebenden in der Bekämpfung von Invalidisierungsprozessen voraussetzt. Auf der anderen Seite wird aber auch eine für die Arbeitgebenden

hilfreiche Unterstützung für die schwierige Navigation durch das komplexe System sozialer Sicherheit angeboten. Nicht zuletzt sollten damit für die Arbeitgebenden wesentliche Kosteneinsparungen verbunden sein (Krankentaggeldprämien, Invaliditätskosten aus der 2. Säule, etc.). Dies gilt für die ganze Arbeitgeberschaft, insbesondere aber für die KMUs.

Ausblick

Mit DM verbindet sich ein Perspektivewechsel weg vom hilfsbedürftigen Behinderten hin zum Mitarbeiter mit spezifischen Bedürfnissen. Ford und Migros – sowie viele andere Unternehmen auch – haben die Notwendigkeit dieses Perspektivewechsels erkannt und profitieren von den positiven Ergebnissen des von ihnen gewählten, pro-aktiven Umgangs mit Arbeitsunfähigkeit. Es ist nicht einzusehen, weshalb nicht auch weitere (kleine und grosse) Unternehmen von den positiven Wirkungen des DM profitieren sollten. Die 5. IVG-Revision sollte in diesem Zusammenhang einen wichtigen Impuls und potenziell auch die nötige strukturelle Unterstützung bieten.

Good Practice I: ein internationales Beispiel

Deutschland:

Ford (Köln): Projekt **FILM** (Förderung der Integration Leistungsgewandelter Mitarbeiter)¹⁴

Die Entwicklung des neuen Modells «Fiesta» war mit einer kompletten Umstrukturierung der Fertigungslinien in nahezu allen Fertigungsabteilungen verbunden. Daraus resultierte, dass 503 vorwiegend ältere, und zum grossen Teil mit Behinderung belastete Mitarbeiter keine Arbeit mehr hatten. Ziel des Projektes FILM war es, diese Mitarbeiter mittels innovativer Methoden

wieder in den produktiven Fertigungsprozess zu integrieren. Das Projekt sollte sowohl den Gedanken des SGB IX¹⁵ als auch des DM entsprechen.

Integrationsergebnis:

- zu 100% in die Produktion integriert: 263
- In 50% Arbeitsplätze integriert: 60
- Integriert durch Rückführung von ausgelagerten Produktionstätigkeiten: 29
- Integriert in Reinigungstätigkeiten (vormals ausgelagert): 77
- Integriert in weitere Arbeitsplätze ausserhalb der Produktion: 43
- Zur Zeit nicht einsetzbar (z.B. infolge Dauererkrankung): 31

Wesentliche Elemente für den Projekterfolg¹⁶:

- Positiver Grundansatz: Der Fokus wird darauf gelegt, was die Mitarbeitenden noch können
- Systematische Erhebung der Arbeitsplatzanforderungen durch Erstellung von Arbeitsplatzprofilen und Anlegen einer entsprechenden Datenbank
- Gezielte Zuordnung des Arbeitsplatzprofils mit dem ebenfalls systematisch erhobenen Leistungsprofil der Arbeitnehmenden (IMBA-Profilvergleichsverfahren¹⁷ in Zusammenarbeit mit dem iqpr¹⁸ entwickelt)
- Koordination durch speziell ausgebildete Fachkräfte (Abteilung «Disability Management»)
- Schulung der im Projekt involvierten MitarbeiterInnen
- Anpassungen (auch ergonomische) der Arbeitsplatzanforderungen
- Stufenweise Wiedereingliederung
- Vernetzung mit externen Rehabilitationseinrichtungen

Die Arbeitsunfähigkeitszahlen gingen im Laufe des Projektes in gewissen Bereichen signifikant zurück, und durch Nutzung der Arbeitskraft im Rahmen angepasster Arbeitsplätze konnten Kosten für Neueinstellungen im Produktions-

13 CHSS 5/2004 S. 273 ff.

14 www.iqpr.de/iqpr/download/profil/hvbgbewerbung.pdf

15 siehe hierzu Fussnote 11.

16 Ford Köln und iqpr erhielten für dieses Projekt den NATIONAL CORPORATE HEALTH AWARD 2004. www.iqpr.de/iqpr/seiten/profil/auszeichnungen/ncha/ncha-de.asp.

17 Näheres zum Instrument IMBA unter: www.imba.de.

18 Näheres zum iqpr (Institut für Qualitätssicherung in Prävention und Rehabilitation (GmbH) an der Deutschen Sporthochschule Köln) findet sich unter: www.iqpr.de.

bereich in einer jährlichen Gesamthöhe von \$ 9.44 Mio. vermieden werden. Es wurden neue Arbeitsplätze geschaffen und auf allen Mitarbeitererebenen stieg die Arbeitszufriedenheit.

Good Practice II: ein Schweizer Beispiel

Genossenschaft Migros Aare¹⁹

Die Genossenschaft Migros Aare hat sich vor rund fünf Jahren zur Einführung eines umfassenden Anwesenheitsmanagements entschlossen und damit Erfolge erzielt. In den rund vier Jahren von 1999 bis 2003 wurde die Absenzquote von 5,67% (= jährliches Fehlen von ca. 400 Vollzeitangestellten) auf 3,94% gesenkt. Erreicht wurde dieses Ziel, indem ein auf die Bedürfnisse der Migros angepasster Prozess und dazugehörige Methoden entwickelt wurden:

Wesentliche Elemente im Hinblick auf eine erfolgreiche Einführung des Anwesenheitsmanagements

- **Entscheid der Geschäftsleitung der Migros Aare für die Einführung der lizenzierten Methode Propräsenz® und die consequente Schulung aller Führungsebenen (top-down-Ansatz).**
- **Proaktive Gestaltung der Arbeitgeber/Arbeitnehmer-Beziehung auf Ebene Linienverantwortliche: Hinschauen statt wegschauen – Kümern, statt Verkümern**
- **Einführung systematisierter Prozesse (propräsenz®-Methode) und praktischer Instrumente (Kümmernprotokoll, Arbeitsphysiologisches Belastungsprofil®, ABP, usw).**
- **Früherfassung: Zur Früherfassung möglicherweise langwieriger Krankheitsverläufe und zur raschen Einleitung nötiger Schritte wurde eine eigene Methode eingeführt. Hierzu gehört, dass Abwesenheiten konsequent und systematisch erfasst und den direkten Vorgesetzten regelmässig zur Verfügung gestellt werden. Dies erlaubt es z.B., wiederkehrende Absenkmuster sichtbar zu machen oder lange Absenzen schnell zu erkennen. Diese Erkenntnis bildet den Anknüpfungspunkt für ein erstes klärendes Gespräch, das mit dem Ziel und der Haltung geführt wird, zu eruieren, ob die Absenzen allenfalls mit der Arbeit/Aufgabe der Mitarbeitenden einen direkten Zusammenhang haben.**
- **Interne und externe Unterstützungssysteme: Der/die direkte Vorgesetzte ist zwar verantwort-**

lich für das Anwesenheitsmanagement, wird aber in seiner/ihrer Aufgabe nicht allein gelassen. Den Führungskräften stehen ausgebildete PräsenzmanagerInnen im Gesundheitsmanagement zur Seite. Diese können von Fall zu Fall weitere interne und externe PartnerInnen (z.B. ÄrztInnen, Suva, IV etc.) hinzuziehen.

Insgesamt gestaltet sich das Anwesenheitsmanagement der Migros als ganzheitliche, vernetzte Methode. Ganz im Sinn des DM wird der Fokus zwar durchaus auch auf monetäre Einsparungen gelegt, der Aspekt der Fürsorge für die Angestellten wird jedoch im gleichen Umfang mitberücksichtigt. Ziel ist eine klassische win-win-Situation. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass dieses Ziel erreicht wird.

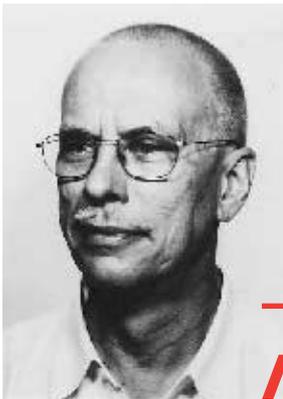
Véronique Merckx, dipl. écon. et fin., lic. sc. pol., Geschäftsfeld IV, BSV.
E-Mail: veronique.merckx@bsv.admin.ch

Nancy Wayland Bigler, wissenschaftliche Mitarbeiterin IVSK.
E9Mail: nancy.wayland@aknw.ch

¹⁹ Die nachfolgenden Angaben basieren auf Unterlagen, die den Autorinnen freundlicherweise von der Leiterin Gesundheitsmanagement Genossenschaft Migros Aare, Frau Kathy Bieri, zur Verfügung gestellt wurden. Auch zahlreiche weitere Migros-Unternehmen arbeiten mit der propräsenz®-Methode von Dr. Dallinger oder dem Absenzenmanagement von HRM-Systems AG, Winterthur.

Die regionalen ärztlichen Dienste der Invalidenversicherung

Am 1.1.2005 treten die im Rahmen der 4. IV-Revision gesetzlich vorgeschriebenen regionalen ärztlichen Dienste RAD in Funktion. Deren Ziel ist eine gesamtschweizerisch einheitliche und professionalisierte Praxis («unité de doctrine») bei der Beurteilung der Anspruchsberechtigung auf Leistungen der IV aus medizinischer Sicht. Dies wird erreicht durch eine Aufstockung des medizinischen Fachpersonals der IV, dessen Verstärkung durch verschiedene Fachrichtungen, durch Kompetenz, Versicherte ärztlich zu untersuchen, durch Konzentration in 10 regionalen Zentren und der direkten fachlichen Aufsicht und Koordination durch das BSV.



Carl Lukas Bohny
Geschäftsfeld IV, BSV

Über die geplante Umstrukturierung der ärztlichen Dienste der IV-Stellen im Rahmen der 4. IV-Revision wurde an dieser Stelle bereits mehrfach berichtet (1–3) und diskutiert (4). In den Jahren 2001 bis 2004 hatte das BSV Gelegenheit, anhand von vier unterschiedlich ausgestalteten Pilotprojekten in Bellinzona, Vevey, Aarau und St. Gallen Erfahrungen über die Funktion regionaler ärztlicher Dienste, welche für mehrere IV-Stellen zuständig sind, zu sammeln. Die Einführung von regionalen ärztlichen Diensten wurde in der Behandlung der 4. IV-Revision im Nationalrat mit 105 zu 31 Stimmen gutgeheissen und war im Prinzip auch im Ständerat unumstritten.

Die am 1.1.2004 in Kraft getretene 4. IV-Revision sieht in einer Über-

gangsbestimmung vor, dass die regionalen ärztlichen Dienste ein Jahr nach Inkrafttreten der Änderung ihre Funktion aufnehmen sollen. Das bedeutet, dass mit dem 1. Januar 2005 die neuen regionalen ärztlichen Dienste die alten IV-Stellenärztinnen und -ärzte ablösen werden.

Ziel der Regionalen Ärztlichen Dienste RAD

Ziel der unmittelbar unter fachlicher Aufsicht des BSV stehenden RAD ist die Vereinheitlichung der Grundlagen zur Beurteilung der medizinischen Voraussetzungen zum Bezug von Leistungen der IV im Sinne einer gesamtschweizerischen «unité de doctrine». Damit verbun-

den ist das Ziel einer Professionalisierung der ärztlichen Beurteilung durch Verstärkung des medizinischen Personals, durch die Ausstattung der RAD mit Medizinalpersonen verschiedener Fachrichtungen und durch die Einführung der Möglichkeit, im RAD selbst Untersuchungen an Versicherten durchzuführen. Einheitlichkeit und Professionalisierung sollen dazu führen, dass medizinisch begründete Entscheide der IV-Stellen besser nachvollzogen werden können. Damit soll deren Akzeptanz gesteigert und die Zahl gerichtlicher Auseinandersetzungen verringert werden. Dies wiederum dient der Verbesserung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses.

Aufgaben der RAD

Die Aufgaben der RAD unterscheiden sich nicht wesentlich von

Art. 49 IVV Aufgaben der RAD 1

- 1 Prüfung der medizinischen Anspruchsvoraussetzungen. Wahlfreiheit der Methode.
- 2 Kompetenz zur Untersuchung von Versicherten. Schriftliches Festhalten der Untersuchungsergebnisse und Kopie an Versicherte.
- 3 Schriftliche Berichterstattung an die IV-Stellen. Empfehlung zur weiteren Bearbeitung des Leistungsbegehrens aus medizinischer Sicht.
- 4 Beratung der angeschlossenen IV-Stellen in medizinischen Fragen.

Die RAD in der Schweiz ab 1.1.2005

RAD	Standort	IV-Stellen
1. RAD Ostschweiz	St.Gallen	SG, AI, AR, TG, GR
2. RAD Nordostschweiz	Zürich	ZH, SH, GL
3. RAD Zentralschweiz	Luzern	LU, UR, SZ, OW, NW, ZG
4. SMR ³ Süd	Bellinzona	TI, GR (Mesocco, Calancatal)
5. RAD Mittelland	Aarau	AG
6. RAD Mittelland West	Bern/Fribourg	BE, FR, SO
7. RAD beider Basel	Basel	BS, BL
8. SMR Suisse Romande	Vevey	VD, GE, NE, JU
9. SMR Valais	Sion	VS
10. RAD Ausland	Genève	IV-Stelle für Versicherte im Ausland

2 RAD: Regionen, Standorte und beteiligte IV-Stellen

denjenigen der bisher in den IV-Stellen tätigen Ärztinnen und Ärzte. Dank der neuen Struktur können sie jedoch ausgeweitet und vertieft werden, insbesondere dort, wo durch gezielte Information der Öffentlichkeit ein besseres Verständnis für die versicherungsmedizinischen Grundlagen der Invalidenversicherung erreicht werden soll. Neu ist, dass die Aufgaben der RAD auf Verordnungsstufe klar vorgegeben sind (**Kasten 1**).

Bei der Prüfung der medizinischen Anspruchsvoraussetzung sind die RAD frei in der Wahl der Methode. Sie können sich bei klarer Aktenlage auf deren Beurteilung beschränken. Sie können in eigener Kompetenz weitere abklärende Untersuchungen veranlassen oder die Versicherten zu einer Untersuchung im RAD aufbieten. Andererseits kann ihnen die Untersuchung einer versicherten Person nicht von aussen vorgeschrieben werden. Eine wesentliche Qualitätsverbesserung stellt die Vorschrift zur exakten schriftlichen Berichterstattung an die IV-Stellen dar¹. Eine klare schriftliche Dokumentation der RAD, in denen die Abklärungsbeurteilung aufgezeichnet und Empfehlungen bezüglich der weiteren Bear-

beitung des Dossiers (z. B. das Einholen eines Gutachtens oder die Abklärung durch eine MEDAS²) festgehalten sind, schafft Transparenz bei allen Beteiligten und dient bei nicht immer vermeidbaren Einsparungen oder gerichtlichen Auseinandersetzungen der Beschleunigung des Verfahrens.

Neben der grundsätzlichen Beurteilung der medizinischen Anspruchsvoraussetzungen äussern sich die RAD auch zu Fragen der Zweckmässigkeit und Zumutbarkeit beruflicher Eingliederungsmassnahmen aus medizinischer Sicht.

Hervorgehoben sei, dass den RAD gegenüber den IV-Stellen beratende Funktion zukommt. Sie beurteilen nach freiem ärztlichem Ermessen die vorliegenden Befunde und geben Empfehlungen ab. Die Verantwortung für das weitere Vorgehen und für den Entscheid im Einzelfall liegt bei der zuständigen IV-Stelle.

Eine weitere Aufgabe der RAD ergibt sich aus der Verpflichtung der IV-Stellen zur Öffentlichkeitsarbeit. Die RAD erfüllen naturgemäss die Funktion einer Schnittstelle zwischen Versicherung und Ärzteschaft. Ihnen obliegt es, mit geeigneten Mitteln die Ärzteschaft und de-

ren Fachorganisationen über die medizinisch relevanten Aspekte der IV zu orientieren. Sie werden darin vom BSV im Rahmen des Mehrjahresprogramms zur Information der Ärzteschaft (5) unterstützt. Durch diese Informationsfunktion soll die Beziehung der IV zu den behandelnden Ärztinnen und Ärzten verbessert und das zuweilen bestehende Misstrauen abgebaut werden.

Organisation der RAD

Die RAD werden von den beteiligten IV-Stellen eingerichtet und verwaltet. In der Regel werden die Verwaltungsaufgaben von einer dazu bestimmten IV-Stelle wahrgenommen. Im Rahmen einer Betriebskommission der angeschlossenen IV-Stellen werden gemeinsame Verwaltungsentscheide gefällt (z.B. Anstellung von ärztlichem Personal). Nach Diskussionen mit den Kantonen hat das BSV im Verlauf des Jahres 2004 die Regionen festgelegt. Naturgemäss liessen sich dabei die Grundsätze: Gebiete mit vergleichbarer Einwohnerzahl und Trennung nach Sprachgrenzen, nicht restlos verwirklichen. Die folgende Aufstellung vermittelt einen Überblick über die zehn Regionen, den Standort des RAD und die beteiligten IV-Stellen.

Jedem RAD steht eine Ärztin oder ein Arzt als medizinische Leitung vor. Diese Person führt den RAD in fachlicher Hinsicht und organisiert den Einsatz der Mitarbeitenden und den Geschäftsablauf. Die Anzahl der zu besetzenden Stellen wurde nach einem Berechnungsschlüssel aufgrund der zu erwartenden Menge von Dossiers vorläufig bestimmt. Danach sind pro RAD im Mittel 20 ärztliche Vollzeitstellen zu

1 Dafür steht ein einheitlich für alle RAD gleich gestaltetes Berichtformular zur Verfügung.

2 MEDAS: Medizinische Abklärungsstelle der IV

3 SMR = Servizio Medico Regionale, Service Médicale Régionale

besetzen. Eine Ausnahme bildet der relativ kleine SMR Süd. Da diese Zahlen auf prospektiven Schätzungen beruhen, sind im Verlaufe der Zeit Modifikationen möglich. Immerhin bleibt die Tatsache, dass der ärztliche Dienst der IV insgesamt personell beträchtlich verstärkt wird.

Die Anstellung von Ärztinnen und Ärzten spezieller Fachrichtung soll die RAD befähigen, die Anspruchsberechtigung aus medizinischer Sicht umfassend abzuklären und zu beurteilen. In Art. 48 IVV sind Innere oder Allgemeine Medizin, Orthopädie, Rheumatologie, Pädiatrie und Psychiatrie zwingend vorgeschrieben, von Vorteil ist die Ergänzung mit Arbeitsmedizin. In der Regel werden die Spezialdisziplinen in Teilzeitstellen besetzt. Dort, wo es nicht möglich ist, die Stellen rechtzeitig zu besetzen, sollen mit ortsansässigen Fachspezialistinnen und Fachspezialisten Konsiliarverträge abgeschlossen werden.

Den RAD steht eigenes nichtärztliches Personal zur Verfügung. Damit ist ihre autonome und von den IV-Stellen unabhängige Funktion sicher gestellt.

Den RAD stehen neben individuellen Arbeitsplätzen geeignete und entsprechend ausgerüstete Räume für die ärztlichen Untersuchungen zur Verfügung. Die Räumlichkeiten sind in der Regel in oder in unmittelbarer Nähe zu der administrativ verantwortlichen IV-Stelle gelegen. Logistische wie finanzielle Überlegungen sowie das entsprechende Raumangebot, gaben dafür den Ausschlag.

Für einen engen Kontakt mit den zugeordneten IV-Stellen ist dadurch gesorgt, dass ein grosser Teil der Dossiers durch die Ärztinnen und Ärzte der RAD vor Ort, das heisst in den IV-Stellen, beurteilt wird. Damit stehen sie dem Personal der IV-Stellen für die direkte mündliche Beratung zur Verfügung. Dossiers, welche einer eingehenderen Prüfung bedürfen oder zu deren Beur-

teilung eine ärztliche Untersuchung notwendig ist, werden dem RAD übermittelt. Dank zunehmender elektronischer Datenübermittlung und Datenarchivierung ist dies in der Regel ohne Zeitverzug möglich.

Die Aufsichtsfunktion des BSV

Das BSV übt die direkte fachliche Aufsicht über die RAD aus. Es trägt somit die Verantwortung dafür, dass die angestrebten Ziele so weit wie möglich erreicht und die formulierten Aufgaben erfüllt werden.

Als verbindliche Basis zur Ausgestaltung der RAD hat das BSV ein Referenzmodell RAD entworfen. Dessen Anhänge enthalten Weisungen zur Frage, welche Dossiers den RAD zwingend zur Beurteilung vorzulegen sind, zur Übermittlung von Daten an das BSV zu statistischen Zwecken sowie Konzepte betreffend die Aus- und Fortbildung in den RAD und die Ausgestaltung der Informationstätigkeit gegenüber der Ärzteschaft.

Der Aus- und Fortbildung der im RAD tätigen Ärztinnen und Ärzten kommt ganz besondere Bedeutung zu. Sie dient dem Zweck, das fundierte medizinische Wissen, welches diese mitbringen, mit versicherungsmedizinischem Fachwissen zu ergänzen und zu vertiefen. Die entsprechenden Kurse, die von Fachpersonen aus Jurisprudenz und Versicherungsmedizin gemeinsam geleitet werden, werden vom Bildungszentrum IV mit Sitz in Vevey durchgeführt. Regelmässige Interventionen und Supervisionen unter Beteiligung des BSV dienen der Entwicklung und Festigung der angestrebten «unité de doctrine». Die Chefärztinnen und Chefärzte der RAD treffen sich in regelmässigen Abständen mit dem BSV, um Probleme strategischer Art zu erörtern und Lösungen zu erarbeiten. Überdies soll jährlich eine zentrale Fachtagung für alle RAD-Ärztinnen und -Ärzte durchgeführt werden.

Ausblick

Der Rahmen für die RAD ist abgesteckt, die Vorbereitungen laufen auf Hochtouren, damit alle RAD im Januar 2005 ihre Arbeit aufnehmen können. Noch stellt die Rekrutierung von genügend qualifiziertem ärztlichem Personal ein grosses Problem dar, dem sich die verantwortlichen IV-Stellen gegenübersehen. Deshalb wird der eine oder andere RAD seiner Aufgabe erst nach und nach voll gerecht werden können. Als Ganzes gesehen wird die IV von dem neuen Instrument in hohem Masse profitieren. Im Bereich der medizinischen Beurteilung wird sie verständlicher und kompetenter als bisher. Dies wird die Akzeptanz der Entscheidungen der IV-Stellen erhöhen und das Vertrauen in die IV letztlich stärken.

Carl Lukas Bohny, Dr. med., Chef Ressort Medizin, Geschäftsfeld IV, BSV.
E-mail: carl-lukas.bohny@bsv.admin.ch

Literaturliste

- 1) B. Breitenmoser «Warum nimmt die Zahl der IV-Rentenbezügerinnen und -bezüger zu?»; Soziale Sicherheit 6/1999: 288–292
- 2) C.L. Bohny «Schaffung eines regionalen ärztlichen Dienstes für die IV»; Soziale Sicherheit 4/2000: 184–185
- 3) Abt. Invalidenversicherung «4. IV-Revision: Die IV wird finanziell konsolidiert und zugunsten der Behinderten modernisiert»; Soziale Sicherheit 2/2001: 79–82
- 4) C. Nova: «Ja, aber mit Verbesserungen»; Soziale Sicherheit 4/2000: 192–193
- 5) M. Papa, A. Bigovic-Balzardi «Information der behandelnden Ärztinnen und Ärzte über die Invalidenversicherung»; Soziale Sicherheit 4/2004: 247–249

Neuerungen und Anpassungen bei den schweizerischen Sozialversicherungen im Jahr 2005

Die vorliegende Übersicht befasst sich mit den Änderungen, die bei den Sozialversicherungen per 1. Januar 2005 oder später in Kraft treten. Von Bedeutung sind die neuen Bestimmungen der revidierten Erwerbsersatzordnung, die am 1. Juli 2005 in Kraft tritt.



Rosmarie Marolf
Chefredaktorin Soziale Sicherheit, BSV

AHV/IV/EL

Anpassung der AHV/IV-Renten

Der Bundesrat hat beschlossen, die AHV/IV-Renten auf den 1. Januar 2005 an die Wirtschaftsentwicklung anzupassen. Die Renten werden daher um 1,9% erhöht. Auch die im Rahmen der Ergänzungsleistungen zur Deckung des Lebensbedarfs ausgerichteten Leistungen werden angehoben.

Die AHV/IV-Renten werden alle zwei Jahre an die Entwicklung des Mischindex angepasst, der dem arithmetischen Mittel zwischen Lohn- und Preisindex entspricht. 2003 stieg der Preisindex um 0,6% und der Lohnindex um 1,4%. Bis Dezember 2004 wird ein Anstieg des Preisindex um 0,8% und des Lohnindex um 0,8% erwartet. Diese Entwicklung erfordert eine Anpassung der AHV/IV-Leistungen um 1,9%.

Die minimale Altersrente wird von 1055 auf **1075** Franken pro Monat und die Maximalrente von 2110

auf **2150** Franken pro Monat erhöht. Der Betrag, der pro Jahr im Rahmen der Ergänzungsleistungen zur Deckung des Lebensbedarfs eingerechnet wird, beträgt neu **17640** Franken (bisher 17300) für Alleinstehende, **26460** Franken (bisher 25950) für Ehepaare und **9225** Franken (bisher 9060) für Waisen. Auch die Entschädigungen für Hilflose werden angepasst.

Die sinkende AHV/IV-Beitragskala für Selbständigerwerbende und Personen ohne beitragspflichtigen Arbeitgeber wird angepasst. Der Betrag der unteren Grenze ist

8500 Franken und der der oberen Grenze 51600 Franken.

Das bei der *Invalidenversicherung* zu berücksichtigende durchschnittliche Einkommen der Arbeitnehmenden wird erhöht. Es beträgt ab 1. Januar 2005 bis auf weiteres 70500 Franken im Jahr. Daraus ergeben sich die folgenden nach Alter abgestuften Teilbeträge:

- 49350 Franken für unter 21-Jährige (70%)
- 56400 Franken für 21- bis unter 25-Jährige (80%)
- 63450 Franken für 25- bis unter 30-Jährige (90%)

Berufliche Vorsorge

Teuerungsanpassungen der BVG-Hinterlassenen- und Invalidenrenten

Gemäss dem Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) müssen die Hinterlassenen- und Invalidenrenten der obligatorischen zweiten Säule periodisch dem Index der Konsumentenpreise angepasst werden. Das Bundesamt für Sozialversicherung hat dazu den entsprechenden Anpassungssatz zu berechnen und bekannt zu geben.

Auf den 1. Januar 2005 müssen jene obligatorischen Hinterlassenen- und Invalidenrenten der drei-

Auf den 1. Januar 2005 werden die laufenden Hinterlassenen- und Invalidenrenten wie folgt angepasst: 1

Jahr des Rentenbeginns	Letzte Anpassung	Anpassung am 1.1.2005
1985–1999	1.1.2003	1,4%
2000	1.1.2004	0,9%
2001	–	1,9%
2002–2004	–	0,0%

Die Grenzbeträge werden wie folgt festgelegt:

Für die obligatorische berufliche Vorsorge

	bisherige Beträge 2004 Beträge gemäss 1. BVG-Revision		neue Beträge
– Mindestjahreslohn	25 320 Fr.	18 990 Fr.	19 350 Fr.
– Koordinationsabzug	25 320 Fr.	22 155 Fr.	22 575 Fr.
– Obere Limite des Jahreslohnes	75 960 Fr.	75 960 Fr.	77 400 Fr.
– Maximaler koordinierter Lohn	50 640 Fr.	53 805 Fr.	54 825 Fr.
– Minimaler koordinierter Lohn	3 165 Fr.	3 165 Fr.	3 225 Fr.

Für die gebundene Selbstvorsorge der Säule 3a

Maximale Steuerabzugs-Berechtigung für Beiträge an anerkannte Vorsorgeformen:

	bisherige Beträge	neue Beträge
– bei Zugehörigkeit zu einer Vorsorgeeinrichtung der zweiten Säule	6 077 Fr.	6 192 Fr.
– ohne Zugehörigkeit zu einer Vorsorgeeinrichtung der zweiten Säule	30 384 Fr.	30 960 Fr.

BVG-Versicherung arbeitsloser Personen

Die Arbeitslosenversicherung gründet auf einem Taggeldregime. Deshalb müssen die Grenzbeträge für die obligatorisch in der 2. Säule versicherten Arbeitslosen in Tagesgrenzbeträge umgerechnet werden.

	bisherige Beträge 2004 Beträge gemäss 1. BVG-Revision		neue Beträge
– Minimaler Tageslohn	97.25 Fr.	72.95 Fr.	74.30 Fr.
– Tages-Koordinationsabzug	97.25 Fr.	85.10 Fr.	86.70 Fr.
– Maximaler Tageslohn	291.70 Fr.	291.70 Fr.	297.25 Fr.
– Maximaler versicherter Tageslohn	194.45 Fr.	206.60 Fr.	210.55 Fr.
– Minimaler versicherter Tageslohn	12.15 Fr.	12.15 Fr.	12.40 Fr.

Sicherstellung der Leistungen durch den Sicherheitsfonds

Der Sicherheitsfonds stellt auch die über die gesetzlichen Leistungen hinausgehenden reglementarischen Leistungen von zahlungsunfähig gewordenen Vorsorgeeinrichtungen sicher. Die Sicherstellung gemäss BVG umfasst aber höchstens die Leistungen, die sich aufgrund eines massgebenden AHV-Lohnes in der anderthalbfachen Höhe des oberen Grenzbetrages ergeben.

	bisherige Beträge	neue Beträge
– Maximaler Grenzlohn	113 940 Fr.	116 100 Fr.

jährigen Preisentwicklung angepasst werden, die im Laufe des Jahres 2001 zum ersten Mal ausgerichtet wurden. Der Anpassungssatz stellt auf den Septemberindex der Konsumentenpreise im Jahre 2004 von 103.3 (Basis Mai 2000=100) und den Septemberindex des Jahres 2001 (101.4) ab.

Für die nachfolgenden Anpassungen der Renten, die vor 2001 entstanden sind, wird auf den Septemberindex der Konsumentenpreise des vorherigen Jahres der letzten Anpassung und des Septemberindex des Jahres 2004 abgestellt. Die Renten, die seit 2002 entstanden sind, werden nicht angepasst. **(Tabelle 1)**

2 Wenn die Renten über das vom Gesetz vorgeschriebene Minimum hinausgehen, ist der Teuerungsausgleich nicht obligatorisch, falls die Gesamrenten höher sind als die der Preisentwicklung angepassten Risiko-Renten. Diese Renten sowie die BVG-Altersrenten werden auf Grund eines Entscheides des paritätischen Organs der Vorsorgeeinrichtung der Preisentwicklung angepasst. Der Entscheid ist in der Jahresrechnung oder im Jahresbericht zu erläutern.

Ab dem 1. Januar 2005 erreichen die Frauen das ordentliche Rücktrittsalter mit 64 Jahren (Artikel 62a BVV2). Deshalb müssen die Hinterlassenen- und die Invalidenrenten für die Frauen bis zu diesem Alter angepasst werden.

Anpassung der BVG-Grenzbeträge

Die Grenzbeträge dienen im Wesentlichen dazu, die Eintrittsschwelle für die obligatorische Unterstellung unter die berufliche Vorsorge und den versicherten Lohn («koordinierter Lohn») zu bestimmen. Das Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) räumt dem Bundesrat die Kompetenz ein, die Grenzbeträge den Erhöhungen der minimalen Altersrente der AHV anzupassen. Da auf den 1. Januar 2005 diese Rente von 1055 auf 1075 Franken erhöht wird, werden die Grenzbeträge der beruflichen Vorsorge entsprechend angepasst.

Der Koordinationsabzug wird der wirtschaftlichen Entwicklung folgend erhöht, sinkt aber netto entsprechend den Massnahmen der 1. BVG-Revision von heute 25 320 Franken auf 22 575 Franken. Bei dieser Senkung handelt es sich um einen einmaligen Vorgang auf Grund der BVG-Revision. Der maximal erlaubte Steuerabzug im Rahmen der gebundenen Selbstvorsorge (Säule 3a) hingegen wird nach oben angepasst (neu 6192 respektive 30 960 Franken). **(Tabelle 2)**

Anpassung des Mindestzinssatzes

Der Bundesrat hat den Mindestzinssatz in der beruflichen Vorsorge per 1. Januar 2005 von 2,25 Prozent auf 2,5 Prozent erhöht. Er berücksichtigt damit einerseits die im Jahr 2003 erfolgte Erholung der Finanzmärkte und andererseits die nach wie vor angespannte finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen.

2. Etappe der 1. BVG-Revision: Verordnungsänderungen und Vereinheitlichung des Frauenrentenalters

Wichtigste Verordnungsbestimmungen

- Verfahren bei Teil- oder Gesamtliquidation einer Pensionskasse
Der Bundesrat hat die Grundsätze festgelegt, die eine Vorsorgeeinrichtung bei einer Liquidation zu berücksichtigen hat. Er hat insbesondere bestimmt, wie die Reserven zu verteilen sind.
- Umwandlungssatz
Um der höheren Lebenserwartung Rechnung zu tragen, sieht die 1. BVG-Revision vor, den Umwandlungssatz für Frauen und Männer in den nächsten 10 Jahren schrittweise von 7,2 auf 6,8 Prozent zu senken. In der BVV 2 hat der Bundesrat nun die Abstufung dieser Senkung geregelt.
- Grundsatz der Loyalität in der Vermögensverwaltung
Die Verordnung regelt die Grundsätze, welche die Vermögensverwalter der Vorsorgeeinrichtung bei der Vermögensanlage und -verwaltung zu beachten haben. Untersagt sind insbesondere Eigengeschäfte, die missbräuchlich sind bzw. die auf einen Informationsvorsprung oder einen Vorteil bei der Anlagetätigkeit zurückzuführen sind.

Einheitliches Rentenalter für Frauen: Bis anhin war die Koordination des Frauenrentenalters zwischen der 1. und 2. Säule durch das dringliche, vom Parlament im Jahr 2001 verabschiedete Gesetz zur Weiterversicherung von erwerbstätigen Frauen in der beruflichen Vor-

sorge gewährleistet. Dieses ist jedoch nur noch bis am 31. Dezember gültig. Die zur Vereinheitlichung des Frauenrentenalters in der 1. und 2. Säule erforderlichen Anpassungen waren im Rahmen der 11. AHV-Revision geregelt, die nun nicht wie vorgesehen in Kraft tritt. Der Bundesrat hat daher im Rahmen der Verordnungsänderungen das ordentliche Rentenalter für Frauen in der 2. Säule ab 2005 bei 64 Jahren festgesetzt.

Sanierungsmassnahmen in der beruflichen Vorsorge

Die neuen gesetzlichen Bestimmungen betreffend die Massnahmen zur Behebung von Unterdeckung in der beruflichen Vorsorge treten auf den 1. Januar 2005 in Kraft. Der Bundesrat hat auf diesen Zeitpunkt entsprechende Änderungen des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge BVG in Kraft gesetzt. Auf den gleichen Zeitpunkt hat er auch Änderungen der Vollzugsverordnungen und der Weisungen an die Aufsichtsbehörden beschlossen. Damit verfügen die Vorsorgeeinrichtungen über wirksame Mittel, ihre Unterdeckung zu beheben.

Im BVG und im Freizügigkeitsgesetz sowie in den entsprechenden Vollzugsverordnungen werden folgende Sanierungsmassnahmen geregelt:

- Sanierungsbeiträge: Kompetenz der Vorsorgeeinrichtung, während der Dauer der Unterdeckung von Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden Beiträge zur Behebung der Unterdeckung (à fonds perdu) zu erheben.
- Ein Sanierungsbeitrag kann auch von Rentnerinnen und Rentnern eingefordert werden.
- Minderverzinsung: Kompetenz der Vorsorgeeinrichtung, während der Dauer der Unterdeckung auf den BVG-Altersguthaben einen höchstens um 0,5 Prozent tieferen Zins als den BVG-Mindest-

zinssatz (ab 1.1.2005 2,5 Prozent) zu vergüten, sofern die Erhebung von Sanierungsbeiträgen sich als ungenügend erweist.

- Sistierung des Vorbezugs: Befugnis der Vorsorgeeinrichtung, während der Dauer der Unterdeckung den Vorbezug von Mitteln der beruflichen Vorsorge für die Wohneigentumsförderung zeitlich und betragsmässig einzuschränken.
- Steuerbefreite Einlagen des Arbeitgebers zur Sanierung der Pensionskasse.

Damit eine Vorsorgeeinrichtung in Unterdeckung solche Massnahmen ergreifen kann, müssen diese in ihrem Reglement ausdrücklich vorgesehen sein.

Obligatorische Krankenversicherung

Die Krankenkassen erhöhen die Prämien der Grundversicherung 2005 um durchschnittlich 3,7%. Der Anstieg ist damit 0,6 Prozentpunkte tiefer als im Vorjahr (4,3%). Zu dieser Entwicklung beigetragen haben einerseits die bessere finanzielle Situation der Versicherer sowie verschiedene vom Bundesrat getroffene Massnahmen, wie beispielsweise die neue Franchisenregelung: Auf Anfang 2005 wird ein neues System der wählbaren Franchisen eingeführt; die ordentliche Franchise bleibt unverändert bei 300 Franken. Neu hat der Bundesrat die wählbaren Franchisen auf 500, 1000, 1500, 2000 und 2500 Franken für Erwachsene und auf 100, 200, 300, 400, 500 und 600 Franken für Kinder festgelegt. Die Versicherer müssen nicht mehr wie bisher alle Franchisen-Stufen anbieten.

Obligatorische Unfallversicherung

Die Renten der obligatorischen Unfallversicherung werden ab 2005 um 1,4% der Teuerung angepasst. Die Anpassung betrifft grundsätzlich alle bestehenden Renten, einschliesslich jener, die von der

Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (SUVA) nach altem Recht ausgerichtet werden. Für Renten, die erstmals nach dem 1. Januar 2003 – nach der letzten Teuerungsanpassung also – ausgerichtet wurden, gilt eine besondere Berechnungstabelle.

Erwerbsersatzordnung EO

Revision der Erwerbsersatzordnung EO (Botschaft vom 26.2.03, BBl 2003, 2923). Am 3. Oktober 2003 haben die Eidgenössischen Räte eine Änderung des Bundesgesetzes über die Erwerbsersatzordnung für Dienstleistende in Armee, Zivildienst und Zivilschutz (Erwerbsersatzgesetz, EOG) beschlossen. Diese sieht nicht bloss die Einführung des Erwerbsersatzes bei Mutter-

schaft vor, sondern auch die Anhebung der Grundentschädigung für Dienstleistende sowie die Erhöhung der Entschädigung für Rekruten. Gegen diese Vorlage wurde das Referendum ergriffen. An der Abstimmung vom 26. September 2004 hat das Volk die Vorlage mit 1416913 zu 1138856 Stimmen angenommen. Die neuen Bestimmungen treten auf den 1. Juli 2005 in Kraft. Ab diesem Zeitpunkt haben angestellte und selbständigerwerbende Frauen Anspruch auf die Mutterschaftsentschädigung. Dies gilt auch für Frauen, die gegen einen Barlohn im Betrieb ihres Ehemannes mitarbeiten. Während 14 Wochen erhalten sie 80% des durchschnittlichen Erwerbseinkommens vor der Geburt, maximal aber 172 Franken pro Tag.

Im Rahmen der EO-Revision wird auch die Entschädigung erwerbstätiger Dienstleistender in Armee, Zivildienst und Zivilschutz ab dem 1. Juli 2005 von 65 auf 80% des Erwerbseinkommens erhöht. Die Rekrutenentschädigung sowie die Grundentschädigung für Nichterwerbstätige werden von 43 auf 54 Franken pro Tag angehoben.

Detailinformationen zur Mutterschaftsentschädigung und zu den erhöhten Entschädigungen für Dienstleistende finden Sie auf der Website des BSV: www.bsv.admin.ch/eo/aktuell/d/index.htm

Rosmarie Marolf, lic.phil., Chefredaktorin der Zeitschrift «Soziale Sicherheit», BSV.
E-Mail: rosmarie.marolf@bsv.admin.ch

Sozialpolitik

04.3443 – Dringliche Interpellation der Christlichdemokratischen Fraktion, 20.9.2004: Familienbericht des Bundesrates 2004. Debatte

Die Christlichdemokratische Fraktion hat im Nationalrat folgende dringliche Interpellation eingereicht:

«Am 31. August 2004 hat Bundesrat Pascal Couchepin den zweiten Familienbericht der Schweiz innert 22 Jahren der Öffentlichkeit vorgestellt. Am 1. September nahm der Bundesrat Kenntnis davon und erklärte diesen als Familienbericht des Bundesrates.

Die CVP-Fraktion verlangt, dass dieser Familienbericht nun in beiden Kammern debattiert wird und bittet zugleich den Bundesrat, folgende Fragen zu beantworten:

1. Welche Erkenntnisse leitet er von dem statistischen Teil des Berichtes ab?
2. Wird er die darin enthaltenen Indikatoren und Fakten für die Formulierung des politischen Handlungs- und Führungsbedarfes nutzen?
3. Sollte diese Analyse keine Auswirkungen auf die kommende Erarbeitung des Legislaturplanes 2007-2011 haben? Wozu würden die in zwei Jahren wiederum neu berechneten Indikatoren sonst nützlich sein?
4. Wie gedenkt der Bundesrat die Generationenfrage angesichts des sich abzeichnenden Verteilungskonfliktes zu lösen?
5. Welche Schwerpunkte auf Bundesebene legt er – nach der Analyse des Berichtes – fest?

Begründung

Der zweite Bericht über die Situation der Familien in der Schweiz liegt nun vor. Dieser wurde von Ständerat Stadler verlangt und muss – da er vom Gesamtbundesrat zur Kenntnis genommen wurde – auch in den eidgenössischen Räten debattiert werden. Die Diskussion ist um-

so dringlicher, da wir gegenwärtig die Generationensolidarität vermehrt ins Zentrum unserer politischen Überlegungen stellen müssen. Wir können nicht länger die verschiedenen Sozialwerke punktuell und partiell revidieren, ohne den Gesamtzusammenhang im Auge zu haben. Der statistische und analytische Teil des Familienberichtes ermöglicht denn auch, wenn er wahrgenommen wird, eine ganzheitlichere Diskussion der Familienpolitik als eigentliche Gesellschaftspolitik. Diese sollte auch dazu führen, dass keine Revisionen und Vorschläge losgelöst vom Wohlbefinden der kommenden Generationen ins Auge gefasst werden. Ohne Diskussion bleibt dieser Bericht jedoch nutzlos, weil er nur von einzelnen politischen Verantwortungsträgern gelesen wird. Angesichts der sich abzeichnenden Generationenproblematik drängt sich die Diskussion auf.»

Antwort des Bundesrates vom 1.10.2004

«Der Familienbericht wurde aufgrund einer vom Parlament angenommenen Empfehlung Stadler (00.3662) verfasst.

1. Der statistische Teil des Familienberichtes stellt einen wichtigen Beitrag zur Bestandesaufnahme der Situation der Familien in der Schweiz dar. Entsprechend vielseitig und vielschichtig sind die daraus zu ziehenden Erkenntnisse und Schlussfolgerungen. Für den Bundesrat steht dabei die Problematik der Vereinbarkeit von Beruf und Familie im Vordergrund. So zeigt sich beispielsweise eine Diskrepanz zwischen Kinderwunsch und tatsächlich geborenen Kindern sowie zwischen Erwerbswunsch der Mütter und tatsächlicher Erwerbstätigkeit. Der Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie kommt deswegen für den Bundesrat grosse Bedeutung zu.

2. Eine in diesem Sinne nachhaltige Familienpolitik in der Schweiz muss zum Ziel haben, vor allem

die indirekten Kosten, die so genannten Opportunitätskosten, zu senken. Nach den Grundsätzen des Föderalismus sind hier in erster Linie Kantone und Gemeinden angesprochen, zudem auch die Wirtschaft. Im Lichte der eingetretenen Entwicklung ist später zu prüfen – so etwa im Falle der Blockzeiten an Schulen oder des Einschulungsalters –, inwiefern Aktivitäten des Bundes zur Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie nötig sind. Dabei ist den finanziellen Rahmenbedingungen des Bundes Rechnung zu tragen.

3. Es ist offen, welche Auswirkungen diese Analyse auf die kommende Legislaturplanung 2007-2011 haben wird. Sicher ist aber, dass sich diese zu gegebener Zeit auch am Realisierungsstand von Vereinbarkeitsmassnahmen sowie der verschiedenen familienpolitischen Projekte zu orientieren haben wird, welche zurzeit im Parlament diskutiert werden.

4. Der Bundesrat ist sich der Problematik des Ausgleiches zwischen den Generationen bewusst. Selbstverständlich ist die Frage der Belastung, aber auch der Ansprüche der verschiedenen Generationen in verschiedensten Bereichen (Finanzierung der Altersvorsorge und der Krankenversicherung, Pflegeversicherung, Differenzierung zwischen Personen mit Kindern und solchen ohne Kinder) stets in Rechnung zu stellen. Der Bundesrat setzt alles daran, dass Verteilungskonflikte vermieden werden. Im Übrigen geht die Frage der Verteilungsgerechtigkeit zwischen den Generationen über den familienpolitischen Kontext hinaus.

5. Mit der Annahme des Mutterchaftstaggeldes in der Volksabstimmung vom 26. September 2004 hat das Volk ein prioritäres familienpolitisches Anliegen unterstützt. Der Bundesrat ist bestrebt, diese Massnahme mög-

lichst bald und effizient umzusetzen.

Im Parlament sind gegenwärtig verschiedene familienpolitisch wichtige Projekte in Arbeit. Der Bundesrat wird zu gegebener Zeit dazu Stellung nehmen. Er ist gewillt, im Rahmen der verfügbaren finanziellen Mittel beim Bund zu einer nachhaltigen Familienpolitik beizutragen. Bei allen Fragen im Zusammenhang mit der Schule (Blockzeiten, Alter der Einschulung, Tagesschulen) sind die Kantone gefordert. Es ist primär an ihnen, hier Lösungen zu finden. Wenn das nicht gelingen sollte, wird der Bundesrat seinerseits Massnahmen in die Wege leiten. Im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung wird der Bundesrat, gestützt auf die Ergebnisse der Evaluation der ersten Phase des Impulsprogramms, über dessen Weiterführung beschliessen. Im Rahmen der Neuaufgabe der Steuerreform misst der Bundesrat familienpolitischen Massnahmen besondere Bedeutung zu. Er wird insbesondere prüfen, wie steuerbedingte Hindernisse für vermehrte Erwerbstätigkeit von Müttern beseitigt werden können. Der Bundesrat wird sich für eine bessere Koordination der Kantone untereinander, aber auch zwischen dem Bund und den Kantonen einsetzen. So würde es der Bundesrat begrüssen, wenn die Kantone eine die Familienpolitik koordinierende Konferenz schaffen würden. Ebenso wird er darauf hinwirken, dass die Politik und die Wirtschaft im Sinne einer Allianz für die Familie enger zusammenarbeiten, um einer familienfreundlichen Unternehmensgestaltung zum Durchbruch zu verhelfen. Die vom Bundesrat entgegengenommene Motion Fehr Jacqueline (03.3603; Massnahmenplan für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf) weist bereits in diese Richtung.»

Stand der Beratung: Erledigt.

**04.3528 – Motion Hubmann Vreni, 6.10.2004:
Betreuungsgutschriften für die
Pflege von Hilflosen**

Nationalrätin Vreni Hubmann (SP, ZH) hat folgende Motion eingereicht:

«Der Bundesrat wird beauftragt, dem Parlament eine Ergänzung von Artikel 29^{septies} Absatz 1 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) vorzulegen, dass derart die Betreuungsgutschrift auch bei Pflege nach dem Bundesgesetz über die Unfallversicherung (UVG) und dem Bundesgesetz über die Militärversicherung (MVG) gewährt wird.

Begründung

Anlässlich der 10. AHV-Revision wurde eine Betreuungsgutschrift für die Pflege von Hilflosen eingeführt. Wer Angehörige mit einem Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung der AHV oder der IV für mindestens mittlere Hilflosigkeit betreut, hat Anspruch auf Anrechnung einer Betreuungsgutschrift.

Gemäss Wortlaut des Gesetzes wird die Betreuungsgutschrift nur für die Pflege von Hilflosen nach AHVG bzw. IVG gewährt, nicht aber für die Pflege von Personen, die eine Hilflosenentschädigung von der Unfallversicherung oder von der Militärversicherung erhalten. Diese Situation ist stossend, ist doch der Pflegeaufwand nicht davon abhängig, ob es sich um Alte, Invalide oder um Unfallopfer nach UVG oder MVG handelt. Damit wird ein gleicher Sachverhalt ungleich beurteilt. Das widerspricht dem Grundsatz der rechtsgleichen Behandlung. Im Rahmen der Beratungen zur 11. AHV-Revision hiess der Nationalrat diesen Antrag am 8. Mai 2001 gut.

Da die 11. AHV-Revision – aus ganz anderen Gründen – in der Volksabstimmung abgelehnt wurde, ist diese Forderung nach Gleichbehandlung nach wie vor unerfüllt.»

Stellungnahme des Bundesrates vom 17.11.2004

«Nach dem Gesetzeswortlaut werden Betreuungsgutschriften nur angerechnet, wenn eine versicherte Person Verwandte in auf- oder absteigender Linie oder Geschwister mit einem Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung der AHV oder der IV für mindestens mittlere Hilflosigkeit betreut. Demnach liess die ursprüngliche Praxis keinen Anspruch auf Betreuungsgutschriften zu, wenn die betreute Person eine Hilflosenentschädigung der Unfall- oder der Militärversicherung bezog. Diese Praxis wurde jedoch verschiedentlich kritisiert, weshalb in der Botschaft vom 2. Februar 2000 über die 11. AHV-Revision eine Ausdehnung der Anspruchsvoraussetzungen nach Artikel 29^{septies} Absatz 1 AHVG vorgeschlagen wurde (BBl 2000, 1977).

Im Verlaufe des Jahres 2001 erklärte das Eidgenössische Versicherungsgericht in mehreren Entscheidungen die damalige Praxis für gesetzwidrig (vgl. dazu BGE 127 V 113). Seither werden die Hilflosenentschädigungen der Unfall- oder der Militärversicherung in Bezug auf die Gewährung von Betreuungsgutschriften nach Artikel 29^{septies} Absatz 1 AHVG denjenigen der AHV und der IV bei einer Hilflosigkeit von mindestens mittlerem Grad gleichgestellt.

Das mit der Motion gestellte Begehren ist demnach bereits heute erfüllt. Der Bundesrat beabsichtigt, mit der nächsten AHV-Revision die formelle Übereinstimmung des Gesetzeswortlautes herzustellen.

Im Übrigen verweist der Bundesrat auf seine Stellungnahme zur Motion Hubmann vom 12. Dezember 2001 (01.3740), welche in die gleiche Richtung stiess.»

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

Stand der Beratung: Im Plenum noch nicht behandelt.

Invalidenversicherung

04.3587 – Motion Fraktion der Schweizerischen Volkspartei, 8.10.2004; IV. Erhöhung der Mindestbeitragsdauer

Die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei hat im Nationalrat folgende Motion eingereicht:

«Der Bundesrat wird aufgefordert, dem Parlament eine Änderung von Artikel 36 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung vorzulegen, sodass der Anspruch auf eine ordentliche Rente lediglich rentenberechtigte Versicherte haben, die bei Eintritt der Invalidität während mindestens fünf Jahren Beiträge geleistet haben. Es ist in Anwendung von Artikel 8 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechtes ein Vorbehalt für Geburtsgeborene für in der Schweiz geborene Personen und in der Schweiz invalid geborene Kinder vorzusehen.

Begründung

Die Schweiz ist das Land mit den grössten Wachstumsraten im Bereich der Invalidisierung. Die Zahl der IV-Rentner stieg gemäss IV-Statistik 2003 des Bundesamtes für Sozialversicherung von 1992 bis ins Jahr 2003 von rund 175 000 auf rund 271 000. Damit ist der Anteil der IV-Rentner in der Schweiz auf 5 Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung gestiegen (im Jahr 1992 noch 3,2 Prozent, im Jahr 2000 noch 4,3

Prozent). Dies bedeutet, dass in der Schweiz eine von zwanzig Personen im erwerbsfähigen Alter ein IV-Rentner ist. Es ist offensichtlich, dass ein substantieller Anteil dieser IV-Fälle Missbräuche sind.

Gemäss IV-Statistik 2003 beziehen ausserdem 60 583 in der Schweiz lebende Ausländer eine IV-Rente, was 26,1 Prozent des Totals entspricht, obwohl in der Schweiz nur rund 20 Prozent Ausländer leben. In Franken ausgedrückt sind dies 75,573 Millionen Franken, was einem Anteil von 23,4 Prozent des Gesamtbetrages entspricht.

Invalidenrenten werden aber auch ins Ausland bezahlt. Es handelt sich dabei um einen Gesamtbetrag von über 35 Millionen Franken, wobei über 29 Millionen Franken davon an Ausländer fliessen.

Mit der Erhöhung der Mindestbeitragsdauer kann die Schweiz den Sozialtourismus im Bereich der Invalidenversicherung abbauen und dem Ziel, die Finanzierung durch Abbau der Anzahl Rentner – d. h. durch die Bekämpfung von Missbrauch und Scheininvalidität – längerfristig sicher zu stellen, einen grossen Schritt näher kommen.»

Stellungnahme des Bundesrates vom 24.11.2004

«Der Bundesrat hat am 24. September 2004 drei Vorlagen zur Sanierung und Konsolidierung der Invalidenversicherung in die Vernehmlassung geschickt: 5. IV-Revision, IV-Zusatzfinanzierung sowie

Verfahrensstraffung in der IV. Damit trägt er der prekären finanziellen Situation der IV Rechnung. Ziel der 5. IV-Revision ist es, die Zahl der Neurenten um 10 Prozent zu reduzieren, die Praxis zu harmonisieren und mittels Sparmassnahmen einen substantiellen Beitrag zur finanziellen Gesundung des Systems zu leisten, indem die jährlichen Defizite der IV reduziert werden.

In seiner Vernehmlassungsvorlage zur 5. IV-Revision hat der Bundesrat auch die Erhöhung der Mindestbeitragsdauer von heute einem Jahr auf neu drei Jahre vorgeschlagen. Anlässlich der Vorbereitungsarbeiten wurde auch die Einführung einer fünfjährigen Mindestbeitragsdauer geprüft. Dabei wurde festgestellt, dass eine solche Ausdehnung gegen internationale Übereinkünfte verstossen würde, welche die Schweiz ratifiziert hat (Art. 57 Abs. 1 Bst. b der Europäischen Ordnung der Sozialen Sicherheit des Europarates; SR 0.831.104; und Art. 11 Abs. 1 Bst. b des Übereinkommens Nr. 128 über Leistungen bei Invalidität und Alter und an Hinterbliebene der Konferenz der Internationalen Arbeitsorganisation; SR 0.831.105). Nach Ansicht des Bundesrates muss es deshalb mit der vorgeschlagenen dreijährigen Mindestbeitragsdauer sein Bewenden haben.»

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

Stand der Beratung: Im Plenum noch nicht behandelt.

Gesetzgebung: Vorlagen des Bundesrates, Stand 1. Dezember 2004

Vorlage	Datum der Botschaft	Publ. im Bundesblatt	Erstrat		Zweitrat		Schlussabstimmung (Publ. im BBl)	In-Kraft-Treten/ Volksentscheid
			Kommission	Plenum	Kommission	Plenum		
Neugestaltung des Finanzausgleichs	14.11.01	BBl 2002, 2291	Spez'kom. SR ...21.5., 28.5., 14.8., 5.9.02, 24.6., 20.8.03	SR 1./2.10.02 1.10.03	Spez'kom. NR 21.10., 21.11.02 13./14.+27./28.1., 27.2., 25.3.03	NR 13.+19.6., 29.9.03	3.10.03 (BBl 2003, 6591,6807)	Volksentscheid vom 28.11.04 angenommen
BG gegen Schwarzarbeit	16.1.02	BBl 2002, 3605	WAK-NR ...28.10., 18.11.02, 31.3./1.4.03, 26.1, 5.4.04 Subkommission 8.5., 2.+23.6., 8.9., 26.11.03	NR 16.6.04	WAK-SR 29.6.04			
BG über Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare	29.11.02	BBl 2003, 1288	RK-NR 23.6., 25.8.03	NR 2./3.12.03 10.6.04	RK-SR 19.2., 22.4.04	3.6.04	18.6.04	Referendum Volksentscheid: ...
Revision der EO	26.2.03	BBl 2003, 2923	SiK-SR 27.3.03 SGK-SR 7.4., 19.5.03	SR 12.6.03	SGK-NR 3.7.03 SiK-NR 19.8.03	NR 17.9.03	3.10.03	In-Kraft-Treten: 1.7.05
Verwendung Nationalbankgold + VI «Nationalbankgewinne für die AHV»	20.8.03	BBl 2003, 6133	WAK-NR 4.11.03, 26.1., 5.4.04	NR 1.3.04 9.6.04	WAK-SR 28.6.04	SR 28.9.04		
Massnahmen gegen Unterdeckung in der BV	19.9.03	BBl 2003, 6399	SGK-SR 21.10., 17.11.03	SR 4.12.03	SGK-NR 30.10.03 15./16.1., 12.2.04	NR 1.3.04	18.6.04 (BBl 2004, 3131)	
VI «Für fairere Kinderzulagen»	18.2.04	BBl 2004, 1313	SGK-NR 29.4.04	NR Herbst 04 (geplant)				

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

Agenda

Tagungen, Seminare, Lehrgänge

Datum	Veranstaltung	Ort	Auskünfte
14.1.05	Sind wir eine Gesellschaft von Einsamen? (Caritas Forum 05)	Bern, Kultur-Casino	Caritas Schweiz, Löwenstr.3, 6002 Luzern Tel. 041 419 22 22 Fax 041 419 24 24 info@caritas.ch
24.2. oder 20.4. oder 21.6.05	Leistungskoordination aus der Praxis für Ihre Praxis! Neuerungen im Versicherungswesen ab 2005	Bern (Nähe Bahnhof)	Ruedi Schläppi, Case Manager NDK-HSA Birkenweg 48 3123 Belp Tel. 031 812 13 00 Fax 031 812 13 01 info@koordinationsstelle.ch www.sozialinfo.ch
13./14.1.05	Motivierende Gesprächsführung bei Menschen mit Suchtproblemen	Basel, Hochschule für Pädagogik und Soziale Arbeit beider Basel	HPSA-BB, Departement Soziale Arbeit WDF/basis Thiersteinerallee 57 4053 Basel Tel. 061 337 27 24 Fax 061 337 27 95 basis@hpsabb.ch www.hpsabb.ch
4.2.05	Trennungs- und Scheidungsrecht für die Beratungsarbeit – Basisseminar	Basel, Hochschule für Pädagogik und Soziale Arbeit beider Basel	HPSA-BB, Departement Soziale Arbeit WDF/basis Thiersteinerallee 57 4053 Basel Tel. 061 337 27 24 Fax 061 337 27 95 basis@hpsabb.ch www.hpsabb.ch
16./17. 3.05	Umgang mit Aggression und Gewalt	Basel, Hochschule für Pädagogik und Soziale Arbeit beider Basel	HPSA-BB, Departement Soziale Arbeit WDF/basis Thiersteinerallee 57 4053 Basel Tel. 061 337 27 24 Fax 061 337 27 95 basis@hpsabb.ch www.hpsabb.ch
14.4. – 8.10.05	Berufsbegleitender Nachdiplomkurs Sozialversicherungsrecht II	Olten, Fachhochschule Solothurn/Nordwestschweiz	FHSO, 4600 Olten Tel. 062 286 01 14 Fax 062 286 01 91 christina.corso@fhso.ch www.fhso.ch
15.4.05	Nachdiplomkurs Sozialversicherungsrecht I (2005-2006)	Olten, Fachhochschule Solothurn/Nordwestschweiz	FHSO, 4600 Olten Tel. 062 286 01 14 Fax 062 286 01 91 christina.corso@fhso.ch www.fhso.ch
21.4.–1.10.05	Berufsbegleitender Nachdiplomkurs Recht Sozial	Olten, Fachhochschule Solothurn/Nordwestschweiz	FHSO, 4600 Olten Tel. 062 286 01 14 Fax 062 286 01 91 christina.corso@fhso.ch www.fhso.ch
30.5.–3.6.05	Soziale Schweiz – Soziales Europa. Engagement für eine solidarische Gesellschaft im 21. Jh. (s. Hinweis)	Luzern, KKL	Soziale Schweiz – Soziales Europa c/o Hochschule für Soziale Arbeit HSA, Werttstrasse 1, 6002 Luzern Tel. 041 367 48 98 socialeurope@hsa.fhz.ch www.socialswitzerland-socialurope.org

Soziale Gerechtigkeit

Unter dem Titel «Soziale Schweiz – Soziales Europa» findet im Frühsommer 2005 eine Veranstaltungswoche in Luzern statt. Konferenzen, Workshops, und Gastvorlesungen geben Gelegenheit, sich mit ethischen Fragen sowie mit sozialpolitischen Herausforderungen auseinander zu setzen. Zusammen mit der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe, der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren, der Städteinitiative, der Europäischen Freiwilligenuniversität und des International Council on Social Welfare beteiligt sich das BSV an der Organisation der Veranstaltungswoche. Die BSV-Tagung «Soziale Gerechtigkeit» bietet eine Auseinandersetzung mit den philosophischen Grundlagen an und lädt dazu ein, über die praktischen Folgerungen für die Verteilung von Arbeit und Einkommen sowie für die Solidarität zwischen den Generationen nachzudenken. Bedeutende schweizerische und ausländische Referenten werden ihre Überlegungen austauschen über ethische und gesellschaftliche Fragen, Ergebnisse der empirischen Gerechtigkeitsforschung, Modelle zu einem garantierten Mindesteinkommen und über die Gestaltung der Rentensysteme. Die Arbeitssprachen der Tagung sind Deutsch und Französisch, mit Simultanübersetzung. Gesamtprogramm der Veranstaltungswoche: www.socialswitzerland-socialurope.org

Literatur

Sozialpolitik

Esteban Piñeiro, Isidor Wallimann: **Sozialpolitik anders denken. 2004.** 147 Seiten. Fr. 48.–. ISBN 3-258-06660-4. Haupt Verlag, Bern. Soziale Probleme sind nicht Naturereignisse, sie werden von Menschen verursacht – wie die Verschmutzung der natürlichen Umwelt. Auch bei sozialen Problemen ist also zu fragen: Wer hat der Gesellschaft und ihren Mitgliedern Schaden zugefügt? *Wer* ist dafür verantwortlich? *Wie* kann der Schaden wieder gutgemacht werden? *Wie* können wir solche Probleme künftig verhindern? Mit dem Verursacherprinzip haben wir bereits in der Umweltpolitik gute Erfahrungen gemacht. Piñeiro/Wallimann demonstrieren, dass es auch in der Sozialpolitik grosse Fortschritte erlauben könnte.

Die beiden Autoren zeigen, was unter dem Verursacherprinzip zu verstehen ist, wie es in der Umweltpolitik angewendet wird und vor allem: wie es von der Umwelt- in die Sozialpolitik übertragen werden kann – damit von falsch verstandener Solidarität Abstand genommen, die Allgemeinheit entlastet und der Wohlfahrtsstaat nicht abgebaut, sondern verbessert werden kann.

Alexandra Bürgi, Susanne Franz, Andrea Künzler, Regula Wermelinger: **Wer bin ich? Wie bist du? Was ist normal? Begegnungen mit Menschen mit geistiger Behinderung. 2004.** 104 Seiten. Fr. 29.– ISBN 3-03905-143-1. Hrsg. insieme Schweiz. h.e.p.-Verlag, Bern. Mit diesem Lehrmittel beschreitet insieme neue Wege, um den Zugang *für* und *zu* Menschen mit geistiger Behinderung zu erleichtern. insieme setzt auf Kinder und Jugendliche. Sie sind noch neugierig und bereit, sich auf Neues einzulassen. Ihre Einstellungen und Verhaltensweisen sind noch nicht so verfestigt. Positive Erfahrungen und Erlebnisse können ihre

Haltung beeinflussen. Der direkte Kontakt zu Menschen mit geistiger Behinderung und persönliche Begegnungen bieten Chancen, dass neue, positive Bilder entstehen. Das Lehrmittel stellt Begegnungen und Kontakte zwischen jungen Menschen mit und ohne Behinderung ins Zentrum. Der direkte Austausch im Unterricht ermöglicht es den Lernenden, über ihre eigene Persönlichkeit nachzudenken. Sie sammeln soziale Erfahrungen. Sie können ein Selbstwertgefühl aufbauen und Respekt gegenüber Mitmenschen mit anderen Voraussetzungen entwickeln.

Die Lehrkräfte erhalten nicht nur vielfältige Informationen zu geistiger Behinderung. Starke Unterrichtshilfen sollen dazu anregen, die eigene Einstellung gegenüber Menschen mit geistiger Behinderung zu reflektieren, sich bewusst zu werden, wie sehr Lehrkräfte mit ihrem Wissen, ihrer gefühlsmässigen Einstellung und ihren Wertvorstellungen den Unterricht prägen.

Bis heute gibt es in der Schweiz kein aktuelles Lehrmittel zum Thema «Menschen mit geistiger Behinderung». Mit «Wer bin ich? Wer bist du? Was ist normal?» leistet insieme einen entsprechenden Beitrag zur Bildung in diesem Bereich. Das Besondere bei der Bearbeitung des Themas ist: Geistige Behinderung ist die Behinderungsart, die man sich nur sehr bedingt vorstellen kann und in die sich einzufühlen erhebliche Schwierigkeiten bereitet.

Gesundheitswesen

Bernhard Borgetto: **Selbsthilfe und Gesundheit – Analysen, Forschungsergebnisse und Perspektiven in der Schweiz und in Deutschland. 2004.** 293 Seiten. Fr. 49.90. ISBN 3-456-84027-6. Buchreihe des Schweizerischen Gesundheitsobservatoriums, Verlag Hans Huber, Bern. In der Deutschschweiz sind heute je nach Schätzung 1100 bis 2000 Selbst-

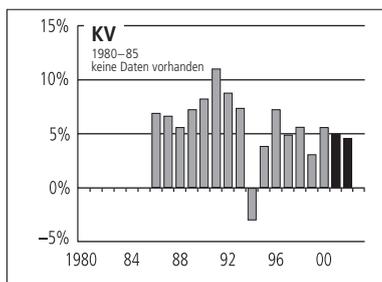
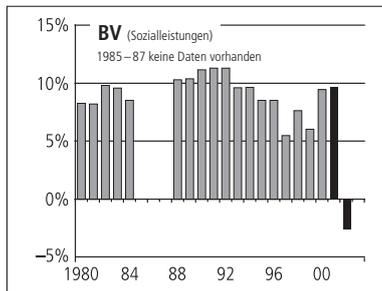
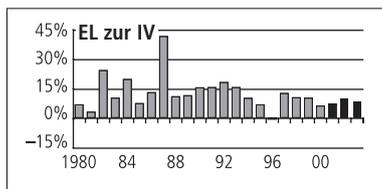
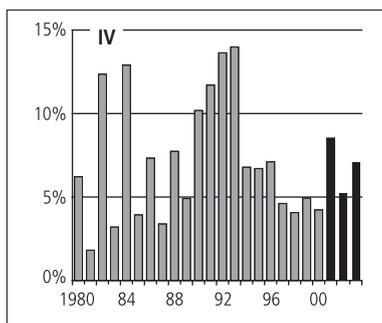
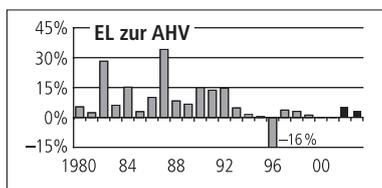
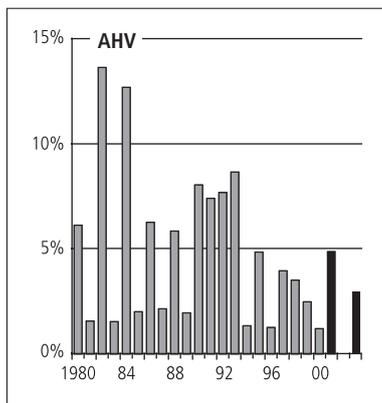
hilfegruppen aktiv. Die genaue Zahl ist nicht bekannt. Dennoch ist eine deutliche Zunahme solcher Gruppen erkennbar: Ihre Zahl hat sich in den letzten Jahren etwa verdoppelt. Diese Gruppen spielen denn auch eine zunehmend wichtige Rolle in unserem Gesundheitswesen. Eine Studie des Schweizerischen Gesundheitsobservatoriums gibt nun erstmals einen Überblick über den Stand der Selbsthilfegruppen in der Deutschschweiz bzw. in Deutschland und ihren Beitrag für das Gesundheitswesen.

Der Autor des Buches fasst auch die Forschung zur gesundheitlichen Bedeutung der Selbsthilfegruppen zusammen. Dabei zeigt er auf, dass sich die Beteiligung in Selbsthilfegruppen positiv auf den Krankheitsverlauf auswirkt. Krankheitsrückfälle können verhindert bzw. mit Hilfe der Gruppenteilnehmenden überwunden werden. So weisen Studienergebnisse auf eine deutlich tiefere Rehospitalisierungsrate bzw. einen Rückgang an Arztbesuchen von Selbsthilfegruppenteilnehmenden verglichen mit Nicht-Teilnehmenden hin. Insbesondere in der Nachsorge und der Rehabilitation entlasten Selbsthilfegruppen das professionelle Gesundheitswesen.

Internet

Die Website www.bildung-gesundheit.ch ist eine Informations- und Dokumentationsplattform. Hier finden Ausbildungsfachleute im Gesundheitsbereich wichtige Unterlagen und Links, die auch für die Öffentlichkeit und für Jugendliche von Interesse sind. Die neugestaltete Website ist am 1. Dezember 2004 lanciert worden.

Veränderung der Ausgaben in % seit 1980



AHV		1980	1990	2001	2002	2003	Veränderung in % VR ¹
Einnahmen	Mio. Fr.	10 896	20 355	29 620	28 903	31 958	10,6%
davon Beiträge Vers./AG		8 629	16 029	21 601	21 958	22 437	2,2%
davon Beiträge öff. Hand ²		1 931	3 666	7 750	7 717	8 051	4,3%
Ausgaben		10 726	18 328	29 081	29 095	29 981	3,0%
davon Sozialleistungen		10 677	18 269	28 980	29 001	29 866	3,0%
Saldo		170	2 027	538	-191	1 977	-1 133,6%
AHV-Kapitalkonto		9 691	18 157	23 259	23 067	25 044	8,6%
Bezüger/innen AHV-Renten ³	Personen	1 030 003	1 225 388	1 547 515	1 547 930	1 584 795	2,4%
Bezüger/innen Witwen/r-Renten		69 336	74 651	81 592	87 806	89 891	2,4%
Beitragszahler/innen AHV, IV, EO		3 254 000	3 773 000	3 968 000	3 995 000	4 031 000	0,9%

EL zur AHV		1980	1990	2001	2002	2003	VR ¹
Ausgaben (= Einnahmen)	Mio. Fr.	343	1 124	1 442	1 525	1 573	3,1%
davon Beiträge Bund		177	260	317	343	356	3,8%
davon Beiträge Kantone		165	864	1 125	1 182	1 217	3,0%
Bezüger/innen	Personen, bis 1997 Fälle	96 106	120 684	140 043	143 398	146 033	1,8%

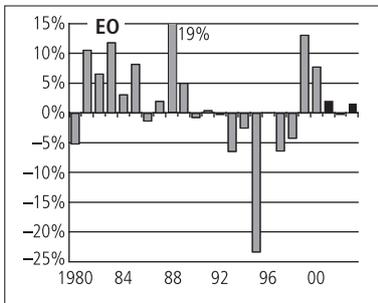
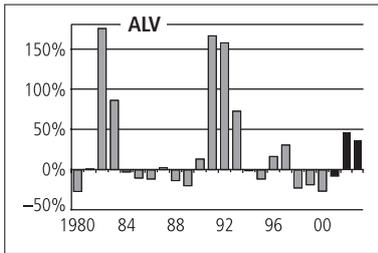
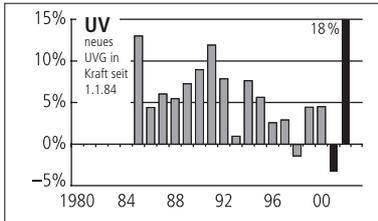
IV		1980	1990	2001	2002	2003	VR ¹
Einnahmen	Mio. Fr.	2 111	4 412	8 458	8 775	9 210	5,0%
davon Beiträge Vers./AG		1 035	2 307	3 624	3 682	3 764	2,2%
davon Beiträge öff. Hand		1 076	2 067	4 733	4 982	5 329	7,0%
Ausgaben		2 152	4 133	9 465	9 964	10 658	7,0%
davon Renten		1 374	2 376	5 601	5 991	6 440	7,5%
Saldo		-40	278	-1 008	-1 189	-1 448	21,7%
IV-Kapitalkonto		-356	6	-3 313	-4 503	-4 450	-1,2%
Bezüger/innen IV-Renten ³⁾	Personen	123 322	164 329	241 952	258 536	271 039	4,8%

EL zur IV		1980	1990	2001	2002	2003	VR ¹
Ausgaben (= Einnahmen)	Mio. Fr.	72	309	909	1 003	1 009	9,5%
davon Beiträge Bund		38	69	195	220	244	10,8%
davon Beiträge Kantone		34	241	714	783	855	9,2%
Bezüger/innen	Personen, bis 1997 Fälle	18 891	30 695	67 800	73 555	79 282	7,8%

BV / 2. Säule		1980	1990	2001	2002	2003	VR ¹
Einnahmen	Mio. Fr.	13 231	33 740	53 600	42 171	...	-21,3%
davon Beiträge AN		3 528	7 704	11 300	11 717	...	3,7%
davon Beiträge AG		6 146	13 156	17 400	16 677	...	-4,2%
davon Kapitalertrag		3 557	10 977	14 700	13 335	...	-9,3%
Ausgaben		...	15 727	36 000	34 810	...	-3,3%
davon Sozialleistungen		3 458	8 737	22 200	21 698	...	-2,3%
Kapital		81 964	207 200	455 000	423 100	...	-7,0%
Rentenbezüger/innen	Bezüger	326 000	508 000	785 000	803 064	...	2,3%

KV Obligatorische Krankenpflegeversicherung OKPV		1980	1990	2001	2002	2003	VR ¹
Einnahmen	Mio. Fr.	...	8 630	14 138	15 349	...	8,6%
davon Prämien (Soll)		...	6 954	13 997	15 355	...	9,7%
Ausgaben		...	8 370	14 928	15 573	...	4,3%
davon Leistungen		...	8 204	16 386	17 096	...	4,3%
davon Kostenbeteiligung		...	-801	-2 400	-2 503	...	4,3%
Rechnungssaldo		...	260	-790	-224	...	-71,7%
Kapital		...	...	6 408	6 266	...	-2,2%
Prämienverbilligung		...	332	2 672	2 848	...	6,6%

Veränderung der Ausgaben in % seit 1980



UV alle UV-Träger		1980	1990	2001	2002	2003	VR ¹
Einnahmen	Mio. Fr.	...	4 210	6 218	6 770	...	8,9%
davon Beiträge der Vers.		...	3 341	4 880	4 864	...	-0,3%
Ausgaben		...	4 135	6 251	7 378	...	18,0%
davon direkte Leistungen inkl. TZL		...	2 743	4 058	4 271	...	5,2%
Rechnungs-Saldo		...	75	-33	-608	...	1750,4%
Kapital		...	...	28 745	29 785	...	3,6%

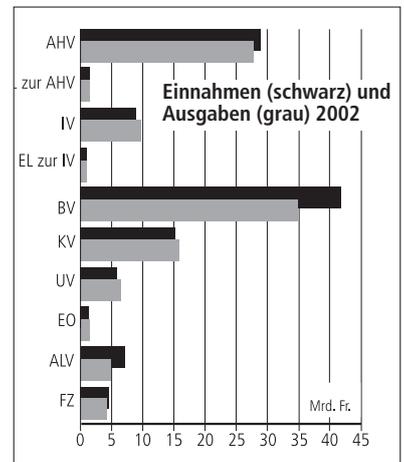
ALV Quelle: seco		1980	1990	2001	2002	2003	VR ¹	
Einnahmen	Mio. Fr.	474	786	6 852	6 969	5 978	-14,2%	
davon Beiträge AN/AG		429	648	6 548	6 746	5 610	-16,8%	
davon Subventionen		-	-	202	169	268	58,1%	
Ausgaben		153	502	3 415	4 966	6 786	36,7%	
Rechnungs-Saldo		320	284	3 437	2 004	-808	-140,3%	
Ausgleichsfonds		1 592	2 924	279	2 283	1 475	-35,4%	
Bezüger/innen ⁴		Total	...	58 503	194 559	252 192	313 371	24,3%

EO		1980	1990	2001	2002	2003	VR ¹
Einnahmen	Mio. Fr.	648	1 060	813	662	932	40,8%
davon Beiträge		619	958	774	787	804	2,2%
Ausgaben		482	885	694	692	703	1,6%
Rechnungs-Saldo		166	175	120	-30	229	-861,7%
Ausgleichsfonds		904	2 657	3 575	3 545	2 274	-35,9%

FZ		1980	1990	2001	2002	2003	VR ¹
Einnahmen geschätzt	Mio. Fr.	...	3 049	4 609	4 811	...	4,4%
davon FZ Landw. (Bund)		69	112	135	135	...	-0,4%

Gesamtrechnung der Sozialversicherungen 2002

Sozialversicherungszweig	Einnahmen Mio. Fr.	Veränderung 2001/2002	Ausgaben Mio. Fr.	Veränderung 2001/2002	Saldo Mio. Fr.	Kapital Mio. Fr.
AHV	28 903	-2,4%	29 095	0,0%	-191	23 067
EL zur AHV	1 525	5,7%	1 525	5,7%	-	-
IV	8 775	3,7%	9 964	5,3%	-1 189	-4 503
EL zur IV	1 003	10,4%	1 003	10,4%	-	-
BV (Schätzung)	42 171	-21,3%	34 810	-3,3%	7 361	423 100
KV	15 349	8,6%	15 573	4,3%	-224	6 266
UV	5 984	-3,8%	6 595	5,5%	-611	29 785
EO	662	-18,6%	692	-0,3%	-30	3 545
ALV	6 969	1,7%	4 966	45,4%	2 004	2 283
FZ (Schätzung)	4 811	4,4%	4 679	4,6%	133	...
Konsolidiertes Total	115 706	-8,4%	108 455	2,0%	7 251	483 543



Volkswirtschaftliche Kennzahlen

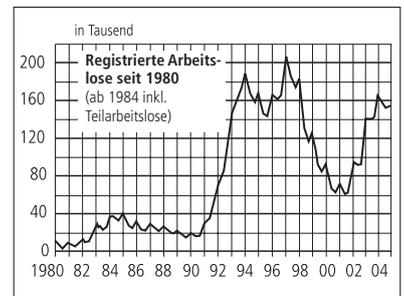
	1970	1980	1990	1999	2000	2001
Soziallastquote ⁵	13,5%	19,6%	21,4%	26,4%	26,0%	26,3%
Sozialleistungsquote ⁶	8,5%	13,2%	14,1%	20,6%	20,1%	20,8%

Arbeitslose

	Ø 2001	Ø 2002	Ø 2003	Sept. 04	Okt. 04	Nov. 04
Ganz- und Teilarbeitslose	67 197	100 504	145 687	146 341	147 911	152 409

Demografie

	2000	2003	2010	2020	2030	2040
Jugendquotient ⁷	37,6%	36,9%	34,1%	32,3%	35,4%	36,6%
Altersquotient ⁷	25,0%	25,2%	28,2%	33,2%	41,1%	44,6%



1 Veränderungsrate zwischen den beiden letzten verfügbaren Jahren.
 2 Inkl. MWST (seit 1999) und Spielbankenabgabe (seit 2000).
 3 Vor der 10. AHV-Revision wurden Paar- und einfache Renten ausbezahlt. Für die Berechnung der BezügerInnen wurde die Anzahl Paarrenten, die es bis Ende 2000 gab, mit zwei multipliziert und zur Anzahl einfacher Renten dazugezählt.
 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 im Verhältnis zu den Aktiven.
 Aktive: 20-Jährige bis Erreichen Rentenalter (M 65 / F 65).

Quelle: Schweiz. Sozialversicherungsstatistik 2004 des BSV; seco, BFS.
 Auskunft: salome.schuepbach@bsv.admin.ch

Wichtige Masszahlen im Bereich der beruflichen Vorsorge

MARIE-CLAUDE SOMMER, Bereich Mathematik des Kompetenzzentrums Grundlagen, Bundesamt für Sozialversicherung, Bern

Merkmale in Franken oder in Prozent

	2004		2005	
BVG-Rücktrittsalter :	62 (Frauen 1942 geboren); 65 (Männer 1939 geboren)	63 (Frauen 1941 geboren weitereversichert gemäss Gesetz zur Weitervers. ¹)	65 (Männer 1940 geboren)	63 ² (Frauen 1942 geboren)
1. Jährliche AHV-Altersrente				
minimal		12 660		12 900
maximal		25 320		25 800
2. Lohndaten der Aktiven				
Eintrittsschwelle; minimaler Jahreslohn		25 320		19 350
Koordinationsabzug		25 320		22 575
Max. BVG-rentenbildender Jahreseinkommen		75 960		77 400
Min. koordinierter Jahreslohn		3 165		3 225
Max. koordinierter Jahreslohn		50 640		54 825
3. Altersguthaben (AGH)				
BVG-Mindestzinssatz		2,25 %		2,5 %
Min. AGH im BVG-Rücktrittsalter	12 361	12 490	13 125	13 251
in % des koordinierten Lohnes	390,6%	394,6%	407,0%	410,9%
Max. AGH im BVG-Rücktrittsalter	197 686	199 719	210 492	212 497
in % des koordinierten Lohnes	390,4%	394,4%	383,9%	387,6%
4. Ergänzungsgutschriften für die Eintrittsgeneration (eEG)				
Unterer Grenzlohn für einmalige Ergänzungsgutschriften		10 200		Aufgehoben
– entspr. unterer Wert des AGH im BVG-Rücktrittsalter	39 876	40 296		am 1.1.2005
Oberer Grenzlohn für eEG		20 400		
– entspr. oberer Wert des AGH im BVG-Rücktrittsalter	79 752	80 592		
5. Altersrente und anwartschaftliche Hinterlassenenrenten				
Renten-Umwandlungssatz in % des AGH im BVG-Rententalter	7,2%	>7,2%	7,15%	7,2%
Minimale jährliche Altersrente im BVG-Rücktrittsalter ³	1 780	1 799 ⁴	938	957
– in % des koordinierten Lohnes	56,2%	56,8%	29,1%	29,7%
Minimale anwartschaftliche jährliche Witwenrente, Witwerrente ab 2005 ³	1 068	–	563	574
Minimale anwartschaftliche jährliche Waisenrente ³		356	188	191
Maximale jährliche Altersrente im BVG-Rücktrittsalter	14 233	14 380 ⁴	15 050	15 300
– in % des koordinierten Lohnes	28,1%	28,4%	27,5%	27,9%
Maximale anwartschaftliche jährliche Witwenrente, Witwerrente ab 2005	8 540	–	9 030	9 180
Maximale anwartschaftliche jährliche Waisenrente		2 847	3 010	3 060
6. Barauszahlung der Leistungen				
Grenzbetrag des AGH für Barauszahlung		17 500	18 000	17 900
7. Teuerungsanpassung Risikorenten vor dem Rücktrittsalter				
Erstmals nach einer Laufzeit von 3 Jahren		1,7 %		1,9%
Nach einer weiteren Laufzeit von 2 Jahren		—		1,4%
Nach einer weiteren Laufzeit von 1 Jahr		—		0,9%
8. Beitrag Sicherheitsfonds BVG				
Für Zuschüsse wegen ungünstiger Altersstruktur		0,06%		0,07%
Für Leistungen bei Insolvenz und für andere Leistungen		0,04%		0,03%
Maximaler Grenzlohn für die Sicherstellung der Leistungen		113 940		116 100
9. Versicherung arbeitsloser Personen im BVG				
Eintrittsschwelle; minimaler Tageslohn		97,25		74,30
Koordinationsabzug vom Tageslohn		97,25		86,70
Maximaler Tageslohn		291,70		297,25
Minimaler koordinierter Tageslohn		12,15		12,40
Maximaler koordinierter Tageslohn		194,45		210,55
10. Steuerfreier Grenzbetrag Säule 3a				
Oberer Grenzbetrag bei Unterstellung unter 2. Säule		6 077		6 192
Oberer Grenzbetrag ohne Unterstellung unter 2. Säule		30 384		30 962

1 Gesetz zur Weitervers.: Bundesgesetz zur Weiterversicherung von erwerbstätigen Frauen in der BV vom 23.3.01, hinfällig seit dem 1.1.2005

2 2005 wurde das Rücktrittsalter der Frauen auf 64 angehoben, aber keine erreicht in diesem Jahr dieses Alter, da die früheren Generationen bereits in Rente sind.

3 Ab dem 1.1.2005 ohne eEG, aber die Vorsorgeeinrichtung regelt die Finanzierung der Mindestleistung.

4 Unterster Wert, der überschritten werden muss, weil der Umwandlungssatz gemäss Art. 13 Abs. 2 BVG entsprechend anzupassen ist.

Wichtige Masszahlen im Bereich der beruflichen Vorsorge

Die jährlichen Angaben seit 1985 sind erhältlich bei:

E-Mail: marie-claude.sommer@bsv.admin.ch oder per Tel. 031 322 90 52

Erläuterungen zu den Masszahlen

Art.
(nicht mehr gültig im 2005)

1. Die minimale AHV-Altersrente entspricht der Hälfte der maximalen AHV-Altersrente.	34 AHVG 34 Abs. 3 AHVG
2. Arbeitnehmer, die bei einem Arbeitgeber einen Jahreslohn beziehen, der den minimalen Lohn (= Koordinationsabzug bis 2004) übersteigt, unterstehen ab 1. Januar nach Vollendung des 17. Altersjahres für die Risiken Tod und Invalidität, ab 1. Januar nach Vollendung des 24. Altersjahres auch für das Alter der obligatorischen Versicherung. Ab dem 1.1.2005 entspricht die Eintrittsschwelle 3/4 der max. AHV-Rente, der Koordinationsabzug 7/8, der minimale Koordinierter Lohn 1/8 und der maximale koordinierte Lohn 17/8 der max. AHV-Rente.	2 BVG 7 Abs. 1 und 2 BVG 8 Abs. 1 BVG 8 Abs. 2 BVG 46 BVG
3. 2004 entspricht der erste Wert dem BVG-Rücktrittsalter 62 für Frauen bzw. 65 für Männer (gesetzliches Rücktrittsalter). Der zweite Wert entspricht dem Rücktrittsalter 63 für Frauen (vgl. BG zur Weiterversicherung von erwerbstätigen Frauen in der BV vom 23.03.01'). 2005 wurde das Rücktrittsalter der Frauen auf 64 angehoben, aber nur die 1942 geborenen Frauen, die weiter erwerbstätig waren und die 63 Jahre alt sind, können den Rücktritt erreichen. Das Altersguthaben besteht aus den Altersgutschriften, die während der Zeit der Zugehörigkeit zu einer Pensionskasse angespart worden sind, und denjenigen, die von vorhergehenden Einrichtungen überwiesen wurden, sowie aus den Zinsen (Mindestzinssatz 4% von 1985 bis 2002, 3,25% im Jahr 2003, 2,25% im Jahr 2004, 2,5% ab 2005).	15 BVG 16 BVG 12 BVV2 13 Abs. 1 BVG 62a BVV ² (1 Gesetz Weitervers.)
4. Gemäss Art. 11 Abs. 2e der Übergangsbestimmungen in der Verfassung wird der Eintrittsgeneration der gesetzlich vorgeschriebene Mindestschutz während einer Periode von 10 bis 20 Jahren gewährt (Personen, die älter als 25 Jahre sind und am 1.1.1985 das Rücktrittsalter nicht erreicht haben). Seit 1.1.2005 regelt die Vorsorgeeinrichtung die Finanzierung dieser Mindestleistung selbst.	31, 32, 33 BVG (21 Abs. 2 BVV2) (Broschüre eEG 2004) (21 Abs. 1 BVV2)
5. Die Altersrente wird in Prozent (Umwandlungssatz) des Altersguthabens berechnet, das der Versicherte bei Erreichen des Rentenalters erworben hat. Minimale bzw. Maximale Altersrente BVG: Leistungsanspruch einer versicherten Person, die seit 1985 ununterbrochen immer mit dem minimalen (bis 2004 unter Berücksichtigung der einmaligen Ergänzungsgutschriften) bzw. immer mit dem maximalen koordinierten Lohn versichert war. 2004: unterster Wert ⁴ , der überschritten werden muss, weil der Umwandlungssatz gemäss Art. 13 Abs. 2 BVG für Frauen, die bis 63 weiterarbeiten, dementsprechend anzupassen ist. Die Witwenrente (ab 2005 Witwerrente) entspricht 60% der Altersrente und die Kinderrente 20% der Altersrente. Die anwartschaftlichen Risikoleistungen berechnen sich auf der Summe des erworbenen und des bis zum Rücktrittsalter projizierten Altersguthabens. Für Frauen bis 2004 wird das Altersguthaben bis 62 projiziert, ab 2005 bis 64 entsprechend dem erhöhten Rücktrittsalter.	14 BVG 62c BVV2 und Übergangsbestimmungen Bst. a 18, 19, 21, 22 BVG 18, 20, 21, 22 BVG (2 Abs. 2 Gesetz-Weitervers.1)
6. Die VE kann anstelle der Rente eine Kapitalabfindung ausrichten, wenn die Alters- oder Invalidenrente bzw. die Witwen-, Witwer- oder Waisenrente weniger als 10 bzw. 6 oder 2 Prozent der Mindestaltersrente der AHV beträgt. Ab 2005 kann der Versicherte ein Viertel seines Altersguthabens als Kapital verlangen.	37 Abs. 3 BVG 37 Abs. 2 BVG
7. Die obligatorischen Risikorenten müssen bei Männern bis zum Alter 65 und bei Frauen bis zum Alter 62 (ab 2005 bis Alter 64) der Preisentwicklung angepasst werden. Dies geschieht erstmals nach einer Laufzeit von 3 Jahren zu Beginn des folgenden Kalenderjahres. Die Zeitpunkte der nachfolgenden Anpassungen entsprechen denjenigen der AHV-Renten.	36 Abs. 1 BVG
8. Der Sicherheitsfonds stellt die über die gesetzlichen Leistungen hinausgehenden reglementarischen Leistungen von zahlungsunfähig gewordenen VE sicher, soweit diese Leistungen auf Vorsorgeverhältnissen beruhen, aber nur bis zu dem maximalen Grenzlohn.	14, 18 SFV 15 SFV 16 SFV 56 Abs. 1c, 2 BVG
9. Seit dem 1.1.1997 unterstehen Bezüger von Taggeldern der Arbeitslosenversicherung für die Risiken Tod und Invalidität der obligatorischen Versicherung. Die in den Artikeln 2, 7 und 8 BVG festgehaltenen Grenzbeträge müssen in Tagesgrenzbeträge umgerechnet werden. Die Tagesgrenzbeträge erhält man, indem die Jahresgrenzbeträge durch den Faktor 260,4 geteilt werden.	2 Abs. 3 BVG
10. Maximalbeträge gemäss der Verordnung über die steuerliche Abzugsberechtigung für Beiträge an anerkannte Vorsorgeformen: Gebundene Vorsorgeversicherungen bei Versicherungseinrichtungen und gebundene Vorsorgevereinbarungen mit Bankstiftungen.	7 Abs. 1 BVV3

Inhaltsverzeichnis der «Sozialen Sicherheit» CHSS 2004

AHV	Heft/Seite	
AHV-Abstimmung am 16. Mai 2004	1/3	
AHV-Einkommen der Arbeitnehmer/innen 2001	1/31	
Erhöhung des Rentenalters auf 67 (Interpellation 03.3250)	1/58	
Panorama der Sozialversicherungen	4/198	
Flexibles Rentenalter (Postulat 04.3234)	5/320	
Zukunft der AHV (Interpellation 04.3268)	5/321	
Rentenalter 66	6/332	
Betreuungsgutschriften für die Pflege von Hilflosen (Motion 04.3528)	6/397	
11. AHV-Revision		
Die Zukunft der AHV und IV sichern	2/69	
11. AHV-Revision – zur Sicherung der Zukunft unserer Altersvorsorge	2/74	
Weichenstellungen für die Zukunft	2/75	
Was bringt die 11. AHV-Revision?	2/79	
Rentenalter und flexibler Rentenbezug	2/81	
Neues System der Hinterlassenenrenten	2/85	
An zusätzlichen Mehrwertsteuerprozenten führt kein Weg vorbei	2/89	
Fragen und Antworten zur 11. AHV-Revision und zur Erhöhung der Mehrwertsteuer	2/93	
Abstimmungsempfehlung einer Ausgleichskasse (Anfrage 04.1057)	4/257	
Finanzierung/Rechnung der AHV		
Die Rechnungsergebnisse 2003 der AHV, IV und der EO	2/99	
Goldreserven zu zwei Dritteln an die AHV	1/3	
Goldreserven	6/330	
Altersfragen		
Geschlecht, Alter und Arbeitsmarkt	1/54	
Age Award 2004: Generationenübergreifendes Wohnen	2/73	
SeniorInnen fordern Studie über Kostenursache	4/200	
Arbeitslosenversicherung		
Arbeitsmarkt: Vor einer Trendwende?	2/73	
Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit im April 2004	3/136	
Integration in den Arbeitsmarkt: Ein schwieriges Unterfangen	5/311	
Berufliche Vorsorge		
Sanierung von Pensionskassen in Unterdeckung	1/3	
Einheitliche Bundesaufsicht über sämtliche Einrichtungen (Motion 03.3430)	1/60	
Sanierungsmassnahmen für die berufliche Vorsorge	2/70	
Berufliche Vorsorge: erhöhte Transparenz dank der Revision	2/71	
BVG-Kommission empfiehlt Beibehaltung des aktuellen Mindestzinses	3/134	
BVG-Vorsorgevermögen bei Scheidung (Anfrage 04.1028)	3/189	
Demografie und Finanzmärkte: aktueller Stand	3/161	
Berufliche Vorsorge	4/198	
2. Etappe BVG-Revision	4/199	
Konsolidierung des Erreichten – vermehrte Transparenz (1. Teil)	4/225	
Konsolidierung des Erreichten (2. Teil)	5/294	
Strukturreform in der beruflichen Vorsorge	5/266	
Mindestzins auf 2,5 Prozent erhöht	5/266	
Ergebnisse der Expertenkommission «Optimierung der Aufsicht in der beruflichen Vorsorge»	6/365	
Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (EL)		
EL für Familien?	1/3	
EL für Familien: Vernehmlassung	2/71	
11 Prozent der AltersrentnerInnen bezogen eine Ergänzungsleistung	3/165	
Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien mehrheitlich begrüsst	6/330	
Erwerbsersatzordnung		
Referendum gegen Mutterschaftstaggeld zustande gekommen	2/70	
Die Rechnungsergebnisse 2003 der AHV, IV und EO	2/99	
Mutterschaftsentschädigung: Abstimmung am 26. September	3/134	
Immer mehr Rekruten werden von der Fürsorge abhängig	3/188	
Revision des Erwerbsersatzgesetzes		
Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft	4/197	
Ja zum bezahlten Mutterschaftsurlaub	4/201	
Ja zur EOG-Revision und zum bezahlten Mutterschaftsurlaub	4/202	
Der bezahlte Mutterschaftsurlaub: Die Vorlage im Detail	4/204	
Heutige Regelung des Schutzes bei Mutterschaft in der Schweiz	4/207	
Geschichte des Schutzes bei Mutterschaft	4/208	
Entschädigungen für Dienstleistende verbessern	4/210	
Aktuelle Regelung für Dienstleistende	4/212	
Kosten und Finanzierung des gesamten Reformpakets	4/214	
Internationaler Vergleich – Erwerbsersatz bei Mutterschaft in Europa	4/218	
Ausgewogener und vernünftiger Mutterschutz	4/221	
Nein zur teuren Mutterschaftsversicherung	4/223	
Familienfragen		
Eingetragene Partnerschaft	1/2	
Kinderbetreuung: Impulsprogramm des Bundes	1/4	
Familien steuerlich entlasten (Einfache Anfrage 03.1127)	1/63	
Bundesrat empfiehlt Ablehnung der Volksinitiative «Für fairere Kinderzulagen»	2/70	
Eine Volksinitiative als Anstoss auf dem Weg zu einem BG über Familienzulagen	2/121	
Familien brauchen Zeit	3/180	

Bundesgesetz über Familienzulagen. 6/331
 EKFF begrüsst Bundesgesetz über
 Familienzulagen 6/331

Familienbericht 2004
 Stark gewandelte Familienformen 6/329
 Bestandesaufnahme der Familienpolitik 6/333
 Familien in der Statistik 6/334
 Familienpolitik heute – was beinhaltet sie? 6/339
 Familienpolitik in der Schweiz 6/342
 Familienpolitik in Kantonen und Gemeinden. 6/345
 Familienpolitik im Ländervergleich 6/348
 Zusammenstellung und Diskussion möglicher
 Massnahmen 6/351
 Kommentar und Ausblick der EKFF 6/353
 Für eine nachhaltige Familienpolitik 6/355
 Für eine liberale Familienpolitik, die Chancen
 bietet und Wachstum ermöglicht 6/359
 Familienpolitik geht uns alle an 6/360
 Für den Fortbestand einer lebenswerten
 Gesellschaft braucht es die Familienpolitik. 6/361
 Die Familie vor einem politischen Hintergrund 6/363
 Familienbericht des Bundesrates 2004, Debatte.
 (Dringliche Interpellation 04.3443). 6/396

Gleichstellung

Neue Stellen für die Förderung der Rechte
 Behinderter 1/56

Gleichstellung von Frau und Mann
 Dreissig Jahre danach: Wo stehen wir, was wollen
 wir? 3/133
 Mann und Frau sind gleichberechtigt. Das Gesetz
 sorgt für ihre Gleichstellung. 3/137
 Dreissig Jahre danach. 3/138
 Kumulierte Defizite in verschiedenen
 Lebensbereichen 3/142
 Gleichstellung muss erschaffen werden 3/149
 Was tut die Gleichstellungsbeauftragte –
 z.B. im BSV? 3/151
 Wissenswertes für alle, die Teilzeit arbeiten 3/153
 Persönliche Bilanz eines Forschungsprojektes 3/155
 Norwegen – ein Vorbild für innovative
 Gleichstellungspolitik. 3/158

Gesundheitswesen

Eigenverantwortung – im schweizerischen
 Gesundheitswesen kein neues Thema 1/1
 2. KVG-Revision endgültig gescheitert 1/2
 Vereinbarung zur Nationalen Gesundheitspolitik 1/4
 Stiftung für Patientensicherheit nimmt formell
 Arbeit auf. 1/4
 TARMED in der Krankenversicherung: Bedeutung
 und mögliche Entwicklungen 1/42
 Aufsicht im Rahmen der Solvabilitätskontrolle des
 Krankenversicherers. 1/45
 Spitex-Statistik 2002 1/51
 Umsetzung komplexer Reformen im
 Gesundheitswesen (Postulat 02.3642) 1/61
 Risikoausgleich, Hochkostenpool
 (Postulat 02.3643) 1/61
 Bericht zur Vertragsfreiheit (Postulat 02.3644). 1/61
 Bericht zu einem dualfixen Modell
 (Postulat 02.3645) 1/61

Krankenversicherung: Bundesrat stellt
 Reformplanung vor. 2/70
 Risikoausgleich im KVG – wie weiter? 2/109
 Start von SwissDRG 3/136
 Statistik über die Krankenversicherung 2002:
 definitive Ergebnisse (1. Teil, 2. Teil) 3/168, 4/229
 Eine Reform in Paketform. 3/172
 Krankenversicherung und Datenschutz
 (Anfrage 03.3613) 3/190
 Panorama der Sozialversicherungen. 4/198
 Kassen vergüten Hüftsonografie bei Babys. 4/199
 Finanzierung der Pflegekosten: näher an den
 Ursachen anknüpfen. 4/233
 Frauen verursachen weniger stark Gesundheits-
 kosten als bisher angenommen 4/238
 KVG-Revision. 5/266
 Ein dynamischer Sektor 5/268
 Statistik der Krankenversicherung 2003 (Teil 1/3) 5/299
 Grenzüberschreitende Alters- und Pflegeheime
 (Anfrage 04.1039) 5/319
 KVG-Revision: Versichertenkarte 6/330
 Stiftung für Patientensicherheit gefährdet 6/332
 Krankenversicherung: welche Wahlfranchise
 für 2005? 6/371

International

Personenfreizügigkeit (Interpellation 03.3561). 1/61
 Abkommen über Soziale Sicherheit zwischen der
 Schweiz und den Philippinen. 2/70
 Die neue europäische Krankenversicherungskarte. 3/184
 Anwendung des Freizügigkeitsabkommens im
 Bereich der kantonalen Familienzulagen. 4/253
 Verordnung zur Koordinierung der Systeme der
 sozialen Sicherheit der EU-Mitgliedstaaten 5/316

Invalidenversicherung/Behindertenfragen

Getrennter IV-Fonds? 1/2
 Ausländische RentenbezügerInnen in der IV. 1/36
 Die Zukunft der AHV und IV sichern. 2/69
 Psychische Erkrankungen werden unterschätzt 2/73
 Die Rechnungsergebnisse der AHV, IV und
 der EO 2/99
 Auf der Spur kantonaler Unterschiede in der
 Invalidenversicherung 2/103
 Kantonale Unterschiede in der IV: Der Bund
 ist auf Kurs. 2/107
 Die berufliche Integration von behinderten
 Personen in der Schweiz. 2/113
 Gehäufte Missbräuche durch Zugewanderte
 (Anfrage 03.1152) 2/124
 Äusserungen der IV-Chefin zum IV-Missbrauch
 (03.3660). 2/126
 5. IV-Revision: Bundesrat stellt Weichen 3/134
 IV-Rentenquote des Kantons Basel-Stadt: Bund,
 IV-Stelle und Kanton gehen neue Wege 3/135
 Vernehmlassung über IV-Zusatzfinanzierung 3/135
 Erschwerte soziale und berufliche Integration:
 Hintergründe und Massnahmen 3/176
 Verunsicherung von Behinderteneinrichtungen
 (Anfrage 04.1033) 3/187
 Panorama der Sozialversicherungen. 4/198
 Massnahmen zur beruflichen Eingliederung. 4/243
 Information der behandelnden Ärztinnen und
 Ärzte über die IV 4/247

Die beruflichen Merkmale von IV-Rentnerinnen und -Rentnern 5/304
 Rolle der Krankentaggelder bei Wiedereingliederung 5/308
 Flexible Invalidenrente (Postulat 04.3098) 5/322
 Disability Management: Internationale Erkenntnisse liegen vor 6/385
 Die regionalen ärztlichen Dienste der IV 6/389
 Erhöhung der Mindestbeitragsdauer (Motion 04.3587) 6/398

5. IV-Revision
 Das Gefüge der Gesellschaft stabilisierend und gerecht beeinflussen 5/265
 Die IV muss ihren Kurs ändern 5/269
 Die Revision auf einen Blick – die Zeit drängt ... 5/270
 Die Massnahmen der Revision im Detail 5/273
 Massnahmen zur Verfahrensstraffung 5/284
 Politik ist die Kunst des Möglichen 5/286
 Back-to-work-Strategie: Reformbedarf bei der IV 5/288
 Notwendig und dringlich 5/289
 Wiedereingliederung und Zusatzfinanzierung ... 5/290
 Wo sieht AGILE den grössten Reformbedarf bei der IV? 5/292

Personelles
 Wechsel in der Leitung der CHSS 2/72
 Brunner neuer Vizedirektor des BAG 3/134
 Beatrice Breitenmoser: Die IV-Chefin gibt nach 10 Jahren den Stab weiter 5/267
 Pro Infirmis Direktor wird IV-Chef beim BSV ... 6/330

Sozialpolitik
 Entlastungsprogramm 2003 1/2
 Erschwerte soziale und berufliche Integration: Hintergründe und Massnahmen 3/176
 Sozialhilfe unter Druck: investieren statt sparen . 4/200
 Verteilung des Wohlstandes in der Schweiz (Anfrage 04.1076) 5/319
 Europäische Städte und Sozialpolitik 6/377

Mehr Eigenverantwortung
 Mehr Eigenverantwortung – ein Rezept für die Sicherung des Sozialstaats? 1/5
 Vor einer Neuverteilung der Verantwortung im Sozialstaat? 1/6
 Von der privaten zur staatlich geregelten Vorsorge . 1/12
 Freiheit und Verantwortung aus ethischer Sicht... 1/15
 Die gesellschaftliche Mitverantwortung der Unternehmen 1/18
 Was bedeutet «Mehr Eigenverantwortung in der Sozialpolitik» für PolitikerInnen der SVP und der SP? 1/23

Eigenverantwortung aus Sicht der Sozialpartner .. 1/27
 «Eigenverantwortung» aus verfassungs- und sozialversicherungsrechtlicher Sicht 2/118

Soziale Sicherheit/Sozialversicherungen
 Panorama der Sozialversicherungen 4/198
 Gesetz über die Schwarzarbeit 4/198
 Schweizer Haushalte geben am meisten für Versicherungen aus 4/200
 Ungleichgewichtige Entwicklung der Sozialversicherungen im Jahr 2002 4/250
 Jedem Sozialversicherungszweig seine eigene Organisation? (Interpellation 04.3165) 4/257
 «Respekt» – Sozialversicherungen für den Unterricht 6/332
 Neuerungen und Anpassungen bei den Schweizerischen Sozialversicherungen im Jahr 2005 6/392

Unfallversicherung
 Führung der Militärversicherung an die SUVA übertragen 3/134

Varia
 Kranken- und Unfallversicherung nun beim BAG. . 1/3
 Jahresteuierung 0,5 Prozent 3/136
 CURAVIVA: Otto Piller zum Präsidenten gewählt 4/200
 Christine Egerszegi neue Präsidentin der SGGP . 4/200
 Bevölkerungswachstum trotz weniger Geburten . 5/268
 Mässige Erhöhung der Löhne 5/268

Rubriken
 Parlamentarische Vorstösse .. 1/58, 2/124, 3/187, 4/257, 5/319, 6/396
 Gesetzgebung: Vorlagen des Bundesrates .. 1/64, 2/128, 3/192, 4/260, 5/324, 6/399
 Agenda (Tagungen, Seminare, Lehrgänge) 1/65, 2/129, 3/193, 4/261, 5/325, 6/400
 Sozialversicherungsstatistik 1/66, 2/130, 3/194, 4/262, 5/326, 6/402

Literaturhinweise und Internetlinks
 – Soziale Sicherheit allgemein . 1/68, 3/196, 4/264, 6/401
 – Gesundheitswesen 1/68, 2/132, 3/196, 4/264, 5/328, 6/401
 – Behinderung 5/328, 6/401
 – Gesellschaftspolitik 5/328
 – Alter 3/196, 4/264
 – Arbeitsmarkt 2/132

Neue Publikationen zur Sozialversicherung

	Bezugsquelle Bestellnummer Sprachen, Preis
IV-Statistik 2004 (Reihe «Statistiken zur Sozialen Sicherheit»)	BBL ¹ 318.124.04 d/f Fr. 13.–
Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2004 (Reihe «Statistiken zur Sozialen Sicherheit»)	BBL ¹ 318.122.04 d/f Gratis
AHI-Praxis 5/2004 (September/Oktober)	BSV ² Einzelheft Fr. 5.10
Beitragstabellen Selbständigerwerbende und Nichterwerbstätige (AHV/IV/EO). Gültig ab 1. Januar 2005	BBL ¹ 318.114 d/f/i Fr. 4.40
Merkblatt «Flexibles Rentenalter», Stand 1. Januar 2005	3.04/d/f ³
Merkblatt «Freiwillige Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung», Stand 1. Januar 2005	10.02/d/f/i/e/e ³
Merkblatt «Hausdienstarbeit», Stand 1. Januar 2005	2.06/d/f ³
Merkblatt «Altersrenten und Hilflosenentschädigungen der AHV», Stand 1. Januar 2005	3.01/d/f ³
Merkblatt «Änderungen auf 1. Januar 2005 bei Beiträgen und Leistungen», Stand 1. Januar 2005	1.2005/d/f ³
Arbeitslosigkeit, ein Leitfaden für Versicherte, Ausgabe 2005	seco 716.200d/f/i ⁴

- 1 BBL, Bundesamt für Bauten und Logistik, Vertrieb Publikationen, 3003 Bern, www.bbl.admin.ch/bundespublikationen/d;verkauf.zivil@bbl.admin.ch
- 2 Bundesamt für Sozialversicherung, Dokumentationsdienst, Beat Reidy, Effingerstrasse 20, 3003 Bern.
E-mail: beat.reidy@bsv.admin.ch
- 3 Die Merkblätter können bei den Ausgleichskassen und deren Zweigstellen sowie den IV-Stellen bezogen werden; sie sind ebenfalls auf Internet www.ahv-iv.info verfügbar.
- 4 Der Leitfaden kann beim Staatssekretariat für Wirtschaft, seco, Direktion für Arbeit, Arbeitsmarkt/Arbeitslosenversicherung, Effingerstrasse 31, 3003 Bern, bezogen werden. Die Broschüre kann ebenfalls unter der Internet-Adresse www.treffpunkt-arbeit.ch eingesehen werden.

«Soziale Sicherheit» (CHSS)

erscheint seit 1993 sechsmal jährlich. Jede Ausgabe ist einem Schwerpunktthema gewidmet.
Die Themen seit dem Jahr 2002:

- Nr. 1/02 Sechs Jahre KVG – Synthese der Wirkungsanalyse
Nr. 2/02 Auswirkungen der bilateralen Abkommen mit der Europäischen Union
auf die schweizerische Sozialversicherung
Nr. 3/02 Städte und Sozialpolitik
Nr. 4/02 Optimierung der interinstitutionellen Zusammenarbeit zwischen IV, ALV und Sozialhilfe
Nr. 5/02 Das Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vor der Einführung
Nr. 6/02 Entscheidungsgrundlagen für die Weiterentwicklung der Sozialversicherungen
Nr. 1/03 Die Situation behinderter Menschen in der Schweiz im EU-Jahr der Behinderten
Nr. 2/03 *Kein Schwerpunkt* (Interview mit dem abtretenden BSV-Direktor Otto Piller)
Nr. 3/03 Die längerfristige Zukunft der Altersvorsorge beginnt heute
Nr. 4/03 Armut – auch in der Schweiz eine Realität
Nr. 5/03 Freizügigkeitsabkommen mit der Europäischen Union – erste Zwischenbilanz
Nr. 6/03 Dauert das Verfahren der Invalidenversicherung zu lange?
Nr. 1/04 Mehr Eigenverantwortung – ein Rezept für die Sicherung des Sozialstaates?
Nr. 2/04 Volksabstimmung vom 16. Mai 2004: 11. AHV-Revision und Finanzierung der AHV/IV
Nr. 3/04 Gleichstellung von Frau und Mann: 30 Jahre danach
Nr. 4/04 Ja zum bezahlten Mutterschaftsurlaub
Nr. 5/04 Die 5. IV-Revision auf einen Blick
Nr. 6/04 Familienbericht 2004

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).

Bestellungen an: **Bundesamt für Sozialversicherung, CHSS, 3003 Bern, Telefon 031 322 90 11, Telefax 031 322 78 41, E-Mail: info@bsv.admin.ch**

Impressum

Herausgeber	Bundesamt für Sozialversicherung	Übersetzungen	in Zusammenarbeit mit dem Sprachdienst des BSV
Redaktion	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, Géraldine Luisier Rurangirwa, Stefan Müller, Andrea Nagel, Pierre-Yves Perrin	Auflage	Deutsche Ausgabe 6500 Französische Ausgabe 2400
Abonnemente und Auskünfte	Bundesamt für Sozialversicherung (BSV), Effingerstrasse 20, 3003 Bern Telefon 031 322 90 11 Telefax 031 322 78 41 www.bsv.admin.ch	Abonnementspreise	Jahresabonnement (6 Ausgaben): Inland Fr. 53.– inkl. MWST, Ausland Fr. 58.–, Einzelheft Fr. 9.–
		Vertrieb	BBL/Vertrieb Publikationen, 3003 Bern
		Satz, Gestaltung und Druck	Cavelti AG, Druck und Media Wilerstrasse 73, 9201 Gossau SG
			ISSN 1420-2670 318.998.6/04d