

Schwerpunkt

Schulden und Sozialstaat

Kinder und Jugendliche

Evaluation chili – Konstruktive Konfliktbearbeitung

Invalidenversicherung

Weniger IV-Renten auf Kosten der Sozialhilfe?

Soziale Sicherheit

CHSS 1/2014



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV

Inhaltsverzeichnis Soziale Sicherheit CHSS 1/2014

Editorial	1
Chronik Dezember 2013/Januar 2014	2

Schwerpunkt

Verschuldungsrisiken im Sozialstaat: strukturelle Faktoren (Rosmarie Ruder, Berner Fachhochschule)	7
Steuererlass im Kanton Basel-Stadt – Voraussetzungen und Grenzen (P. Rudin, Steuererlass Basel-Stadt)	12
Prämienausstände bei den Krankenkassen – Entwicklung der Regulierung (Marc Léderrey, Bundesamt für Gesundheit)	14
Der Sozialstaat aus der Perspektive der Schuldenberatung (Jürg Gschwend, Caritas Schweiz)	17
Jugendverschuldung – was genau ist das Problem? (Christoph Mattes und Rebekka Sommer, Fachhochschule Nordwestschweiz)	20
Finanzielle Allgemeinbildung bei Berufslernenden (Carmela Aprea und Seraina Leumann, Eidgenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung, Christoph Gerber, Zentralvorstand Berufsbildung Schweiz)	22
Schuldenprävention mit Jugendlichen: Werte sind wichtiger als Wissen (Claudia Meier Magistretti, Hochschule Luzern)	25
Der Sozialstaat als Gläubiger: Forschungsstand und Forschungsperspektiven (Carlo Knöpfel und Christoph Mattes, Fachhochschule Nordwestschweiz)	27

Familie, Generationen und Gesellschaft

Evaluation chili – konstruktive Konfliktbearbeitung (Heinz Messmer, Fachhochschule Nordwestschweiz)	29
Anstossfinanzierung für Kinderbetreuungsplätze wirkt nachhaltig (Philipp Walker und Annick Baeriswyl, Ecoplan AG)	32
Jugendkriminalität: Evaluation des Waadtländer Programms Puero (Blaise Bonvin, TC Team Consult SA, und Jérôme Mabillard, Evaluanda SA)	37

Invalidenversicherung

ZHEPP – Pilotprojekt nach Art. 68 ^{quater} IVG (Wolfram Kawohl, Bettina Bärtsch, Micheline Huber, Psychiatrische Universitätsklinik Zürich)	41
Weniger IV-Renten auf Kosten der Sozialhilfe? (Michel Kolly und Eric Patry, Bundesamt für Sozialversicherungen)	44
Optimierung der medizinischen Massnahmen in der Invalidenversicherung (Inès Rajower und Peter Eberhard, Bundesamt für Sozialversicherungen)	50

Parlament

Parlamentarische Vorstösse	55
Gesetzgebung (Vorlagen des Bundesrats)	58

Daten und Fakten

Agenda (Tagungen, Seminare, Lehrgänge)	59
Sozialversicherungsstatistik	60
Literatur	62

Besuchen Sie uns unter www.bsv.admin.ch



Schulden und Sozialstaat



Suzanne Schär
 Chefredaktorin
 «Soziale Sicherheit CHSS»

Das Thema Schulden und Sozialstaat hat unterschiedliche Facetten. Obschon volkswirtschaftlich und sozialpolitisch gewichtig, stehen in dieser «Sozialen Sicherheit» nicht die Auswirkungen verschuldeter Staatshaushalte im Mittelpunkt. Vielmehr widmen sich unsere Schwerpunktautorinnen und -autoren einer der finanziellen Schnittstellen zwischen der öffentlichen Hand und den privaten Haushalten. Ihre Beiträge beleuchten das Dilemma, das entsteht, wenn sich der Sozialstaat bei Steuer- und Prämienausständen plötzlich denjenigen als Gläubiger gegenübersteht, die er als eine seiner Zielgruppen stützen will.

Wenn der Sozialstaat seine ihm vom Souverän anvertraute Aufgabe des wirtschaftlichen und sozialen Ausgleichs aber zielführend und wirkungsvoll wahrnehmen soll, kommt er nicht umhin die Ressourcen, die er auf der einen Seite in Form staatlicher Leistungen ausgibt, auf der anderen Seite über Steuern und andere Abgaben zu sichern. In dieser Beziehung geht es dem haushaltenden Staat nicht anders als uns allen: Die Rechnung muss sich letztlich ausgeglichen präsentieren.

Der soziale Ausgleich kostet. Das schweizerische Gemeinwesen ist so organisiert, dass alle natürlichen und juristischen Personen in unterschiedlicher Höhe und gemessen an ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit dazu beitragen. Der Staat sind wir alle, die hier ihren Lebensmittelpunkt haben. Insofern sind wir alle Teil dieses Systems, das auf der einen Seite nimmt, um auf der anderen zu geben: Do ut des – ich gebe damit du gibst. In Anlehnung an diesen Grundsatz und mit der allgemeinen Anerkennung der sozialen Sicherheit als Grundpfeiler unseres Gemeinwesens ist die ausgleichende Rolle des Staats meist

wohlgelitten. Haushalte am wirtschaftlichen Existenzminimum allerdings haben Mühe, diesem Prinzip zu folgen.

Gemäss der aktuellsten SILC-Studie von 2008 war der Anteil von Personen mit Kredit- oder Darlehensverbindlichkeiten in der Schweiz im europäischen Vergleich gering. Gut 18 Prozent der Schweizer Wohnbevölkerung lebten in Haushalten mit Verbindlichkeiten (ohne Hypothekarschulden auf dem Hauptwohnsitz). Der europäische Durchschnitt lag ganze zehn Prozentpunkte höher. Insgesamt neun Prozent der Schweizer Bevölkerung gehörten einem Haushalt an, der Zahlungsrückstände bei den Steuern auswies. Von Prämien-schulden bei der Krankenkasse waren vier Prozent betroffen. Zum Vergleich: 14 Prozent der Bevölkerung lebten in Haushalten mit einem laufenden Konsumkredit.

Acht Prozent der Bevölkerung lebten 2008 in einem Haushalt der sogenannten kritische Kontoüberzüge und Zahlungsrückstände hatte, die sich auf zwei Drittel des monatlich verfügbaren Haushaltseinkommens beliefen. Bei guten drei Prozent der Bevölkerung musste zudem von einem erheblichen Verschuldungsrisiko ausgegangen werden. Es sind diese Haushalte, deren Lage die professionelle Sozialarbeit beunruhigt. Und es ist die Situation, dieser Bevölkerungsgruppe, die in der vorliegenden Ausgabe der «Sozialen Sicherheit» eingehender diskutiert wird.

Während mit dem Steuersystem und dem System der obligatorischen Krankenkasse die Strukturen identifiziert sind, in denen sich das sozialstaatliche Gläubigerdilemma vorwiegend zeigt, ist das Zusammenwirken der zugrundeliegenden, systemprägenden Faktoren nahezu unerforscht. Bisher eine einzige Studie ging 1999 der privaten Verschuldung beim Sozialstaat nach. Gut je ein Fünftel aller Betreibungen von Privathaushalten erfolgten vor fünf Jahren aufgrund von Steuerschulden und Prämienausständen bei der Krankenkasse. Weitergehende empirische Erkenntnis fehlt.

Unsere Schwerpunktbeiträge beschäftigen sich mit der widersprüchlichen Rolle, die der Sozialstaat als potenzieller Gläubiger wirtschaftlich schwacher oder leistungsunwilliger Personen einnimmt. Neben den strukturellen Ursachen diskutieren sie mögliche Lösungsansätze, zeigen auf, wie verschiedene staatliche Instanzen das Dilemma derzeit angehen, und stecken den weiteren Forschungs- und Handlungsbedarf ab. Sie verweisen aber auch auf die Grenzen, die dem Staat als Akteur systemimmanent gesetzt sind.

AHV

Volksinitiative «AHVplus: für eine starke AHV»

Die AHV-Initiative des Schweizerischen Gewerkschaftsbunds ist mit 111 683 gültigen Unterschriften formell zustande gekommen. Sie verlangt die Erhöhung aller AHV-Renten um zehn Prozent (www.admin.ch → Bundesrecht → Bundesblatt → 2014).

Volksinitiative Millionen-Erbschaften besteuern für unsere AHV (Erbschaftssteuerreform)

Der Bundesrat empfiehlt die Volksinitiative «Millionen-Erbschaften besteuern für unsere AHV (Erbschaftssteuerreform)» zur Ablehnung. Das Volksbegehren verlangt die Einführung einer Erbschafts- und Schenkungssteuer auf Bundesebene, deren Ertrag zu zwei Dritteln an den Ausgleichsfonds der AHV und zu einem Drittel an die Kantone gehen soll. Die bisherige kantonale Kompetenz zur Erhebung einer Erbschafts- und Schenkungssteuer soll dabei wegfallen (www.admin.ch → Bundesrecht → Bundesblatt → 2014 → BBl 2014 125).

Beschäftigung

Arbeitslosigkeit 2013

Mit einem Bestand von 136 524 Personen lag die durchschnittliche Arbeitslosenzahl 2013 10 930 Personen über dem Vorjahresschnitt. Dies entspricht einer mittleren Arbeitslosenquote von 3,2 Prozent und einem Anstieg um 0,3 Prozentpunkte gegenüber dem Wert des Vorjahres. Auch die Anzahl Stellensuchender (Summe der registrierten arbeitslosen sowie der nicht als arbeitslos gemeldeten Stellensuchenden) nahm im Vergleich zu 2012 zu. Im Jahresschnitt waren 190 734 Personen, 12 309 mehr als im Vorjahr, auf der Suche nach einer Arbeitsstelle. Die Jugendarbeitslosigkeit lag mit einem Jahresdurchschnittswert von 3,4% leicht höher als in den beiden Vorjah-

ren (jeweils 3,2%). In der Deutschschweiz (2,8%, +0,1 Prozentpunkte gegenüber 2012) zeigte sie sich etwas stabiler als in der lateinischen Schweiz (5,0%, +0,3 Prozentpunkte). Mit rund 15 Prozent oder gegen 21 000 Personen am Total aller Arbeitslosen bewegte sich der Anteil der Langzeitarbeitslosen im Jahresschnitt auf den Werten von 2012.

Familie

Integrationsdialog Aufwachsen – gesund ins Leben starten

Alle Kinder in der Schweiz sollen ungeachtet ihrer sozialen oder nationalen Herkunft das Leben möglichst gesund beginnen können. Dies ist das Ziel des Integrationsdialogs «Aufwachsen – gesund ins Leben starten», einer Initiative der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK). Ihre Gesprächspartner sind die Berufsverbände jener Fachpersonen, die während der Schwangerschaft, der Geburt und der ersten Lebensjahre Kleinkinder und Eltern betreuen und beraten (www.dialog-integration.ch → Aufwachsen).

Pflege schwerkranker oder -behinderter Kinder zu Hause

Nach ihrer Schwesterbehörde hat auch die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerats (SGK-S) der parlamentarischen Initiative Rudolf Joder (SVP, BE) «Bessere Unterstützung für schwerkranke oder schwerbehinderte Kinder, die zu Hause gepflegt werden» (12.470) Folge gegeben. Die SGK-N wird nun unter Berücksichtigung weiterer überwiegender Vorstösse mit ähnlicher Zielsetzung einen entsprechenden Gesetzesentwurf ausarbeiten.

Gesundheit

Gesundheitsberufegesetz (GesBG)

Mit Frist vom 18. April 2014 hat der Bundesrat das GesBG in die Ver-

nehmlassung geschickt. Ziel sind die Verankerung gesamtschweizerisch einheitlicher Ausbildungsstandards für Gesundheitsberufe auf Bachelorstufe sowie die Regelung der Berufsausübung selbständig tätiger Gesundheitsfachkräfte (www.admin.ch → Bundesrecht → Vernehmlassungen → laufende Vernehmlassungsverfahren und Anhörungsverfahren).

Obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKP)

Seit Anfang Jahr gelten in der OKP verschiedene Neuerungen:

- Auch ausländische Dozierende und Forschende sind verpflichtet, eine obligatorische Krankenpflegeversicherung abzuschliessen. Gemäss Änderung Art. 2 Abs. 4bis KVV können sie sich in der Regel nicht mehr von der Versicherungspflicht befreien lassen.
- Für Frauen entfällt ab der 13. Schwangerschaftswoche bis acht Wochen nach der Geburt die Kostenbeteiligung für medizinische Leistungen.
- Neu vergütet die obligatorische Krankenpflegeversicherung sechs Analysen (u.a. Glukosetest bei Diabetes oder Streptokokkentest bei Verdacht auf Angina), auch wenn diese bei Hausbesuchen direkt vor Ort und nicht in einem Praxislabor durchgeführt wurden.
- Die OKP übernimmt definitiv die Kosten für Therapien stark übergewichtiger Kinder.
- Der Risikoausgleich zwischen den Krankenversicherern erfolgt nur noch auf Basis einer einzigen Berechnung im Folgejahr. Dadurch können die Zahlungen in den und aus dem Risikoausgleich künftig ausgeglichen werden.

Nationale Demenzstrategie 2014–2017

Aufgrund der demografischen Entwicklung werden die Demenzerkrankungen in der Schweiz in den nächsten Jahren zunehmen. Um dieser zentralen gesundheits- und sozialpolitischen Herausforderung adäquat zu

begegnen, haben Bund und Kantone im Rahmen des Dialogs Nationale Gesundheitspolitik eine gemeinsame Strategie verabschiedet (www.bag.admin.ch → Themen → Gesundheitspolitik → Strategie Demenz → «Nationale Demenzstrategie 2014–2017», PDF, 22.1.2014).

Volksinitiative «Ja zur Hausarztmedizin»

Mit dem Bundesbeschluss vom 19. September 2014 über die medizinische Grundversorgung gelangt am 18. Mai 2014 der direkte Gegenentwurf zur mittlerweile zurückgezogenen Hausarztinitiative zur Abstimmung (www.admin.ch → Bundesrecht → Bundesblatt → 2013 → BBl 2013 7347).

Gleichstellung

Lohngleichheit

Zwei kürzlich veröffentlichte Studien im Auftrag des EJPD zum Thema Lohngleichheit untersuchen Faktoren sachlich nicht erklärbarer Lohnunterschiede zwischen den Geschlechtern und stellen mögliche Ansätze staatlicher Regulierung zur Diskussion. Gestützt auf diese Studien und die Evaluation des Lohngleichheitsdialogs wird das EJPD dem Bundesrat Vorschläge für das weitere Vorgehen bei der Bekämpfung der Lohndiskriminierung unterbreiten.

Internationale Beziehungen

Internationaler Tag der Menschen mit Behinderung

Am 3. Dezember 2013 wurde der internationale Tag der Menschen mit Behinderung begangen. Mit einer weltweit beachteten Schaufensterpuppenaktion regte Pro Infirmis zum Nachdenken über die Akzeptanz von Menschen mit Behinderung an. Die Puppen, die realen Personen mit Behinderung nachgeformt waren, wur-

den in Modegeschäften an der Zürcher Bahnhofstrasse ausgestellt. Die Menschen, die den Figuren Pate standen, wirkten zudem als Protagonisten in einem Video mit, das innerhalb weniger Wochen auf Youtube mehr als zehn Millionen Views erhielt (www.pro-infirmis.ch → Medien → Kampagnen → Wer ist schon perfekt? Kommen Sie näher! → Film).

Kosovo

Bundesrat Alain Berset hat im Dezember den kosovarischen Minister für Arbeit und Soziales, Nenad Rašić getroffen. Das Gespräch erlaubte es, die Bedingungen darzulegen, welche erfüllt sein müssen, um ein Sozialversicherungsabkommen zwischen der Schweiz und Kosovo zu erarbeiten.

OECD

Die OECD hat Ende 2013 in fünfter Auflage ihre Studie «Pensions at a glance» herausgegeben (www.oecd.org → Topics → Insurance and pensions → Pensions systems → Pensions at a glance 2013, PDF, 22.1.2014).

Sozialversicherungsabkommen mit der Republik Korea

Anlässlich eines zweitägigen Staatsbesuchs der südkoreanischen Präsidentin Park Uen-Hye in der Schweiz haben Bundesrat Alain Berset und der südkoreanische Aussenminister Yun Byung-se ein Sozialversicherungsabkommen unterzeichnet. Dieses ist insbesondere darauf ausgerichtet, die Doppelversicherung zu vermeiden. Dazu soll es privaten Unternehmen den Einsatz von Personal und die Erbringung von Dienstleistungen im jeweils anderen Land erleichtern.

Kinder und Jugend

Bildungspolitik

Mit der Verabschiedung eines entsprechenden Berichts bekennt sich der Bundesrat zur verstärkten Förderung von Jugendlichen mit hohem

Leistungspotenzial in der Berufsbildung. Dabei sollen vermehrt auch praktische Kenntnisse und Fähigkeiten gefördert und, im niederschweligen Bereich, Bekanntheit und Anerkennung der zweijährigen beruflichen Grundbildungen verbessert werden (www.wbf.admin.ch → Aktuell → Medieninformationen → Medienmitteilungen 2013 → 29.11.2013 → Verstärkte Förderung von leistungsstarken Jugendlichen in der Berufsbildung → «Gezielte Förderung und Unterstützung von Jugendlichen mit unterschiedlichen Begabungspotenzialen an der Nahtstelle I und in der Berufsbildung», PDF, 22.1.2014).

Meldepflicht bzw. Melderecht bei Kindsmisshandlung

Fachpersonen in regelmässigem Kontakt zu Kindern sollen künftig verpflichtet werden, bei einer Gefährdung des Kindeswohls die Kinderschutzbehörde zu informieren. Personen, die einem Berufsgeheimnis unterstehen, sollen zudem ein Melderecht erhalten. Der Bundesrat hat die dafür nötige Änderung des ZGB mit Frist bis Ende März 2014 in die Vernehmlassung geschickt (www.admin.ch → Bundesrecht → Vernehmlassungen → Laufende Vernehmlassungsverfahren und Anhörungsverfahren).

Sozialpolitik

Kostenentwicklung und Reformbedarf bei den Ergänzungsleistungen (EL)

Der Bundesrat hat den Bericht über die Kostenentwicklung und den Reformbedarf bei den EL verabschiedet. Dieser gibt Aufschluss über die Gründe der Kostensteigerung und zeigt Möglichkeiten auf, wie das EL-System optimiert werden könnte. Der Anteil Pensionierter, die zusätzlich zur AHV-Rente auf EL angewiesen sind, ist mit rund zwölf Prozent seit Jahren ziemlich konstant, aber die Ausgaben für die EL sind kontinuier-

lich gestiegen (www.bsv.admin.ch → AHV → Altersvorsorge 2020 → Dokumentation → «Ergänzungsleistungen zur AHV/IV: Kostenentwicklung und Reformbedarf», PDF, 22.1.2014).

Sozialhilfestatistik 2012

Gemäss Bundesamt für Statistik sind die Fallzahlen in der der Sozial-

hilfe 2012 erneut gestiegen, dies ausnahmslos in allen Kantonen. Allerdings fallen die doch beträchtlichen kantonalen Unterschiede in der Zunahme der Fallzahlen (zwischen einem und zehn Prozent; im schweizerischen Durchschnitt um 6,1 Prozent) auf. Die Sozialhilfequote blieb mit einem Anstieg um einen Zehntel-

punkt von 3,0 auf 3,1 Prozent hingegen schweizweit in etwa stabil. In elf Kantonen blieb sie gleich. Senken liess sie sich nirgends (www.bfs.admin.ch → Themen → 13 – Soziale Sicherheit → Bedarfsabhängige Leistungen → Sozialhilfe → Indikatoren → Bezüger).

Lassen Sie Ihre «Soziale Sicherheit» einbinden!

Das Atelier du livre führt erneut eine Einbindeaktion für die CHSS zu günstigen Konditionen durch (Einband in rotem Leinen mit schwarzer Rückenprägung).

Die Preise

- Einband für Jahrgänge 2012/2013 (Doppelband) inkl. Einbinden **Fr. 39.50**
- Einband für 1 Jahrgang (2012, 2013) inkl. Einbinden **Fr. 37.40**
- Einbinden älterer Jahrgänge (1 oder 2 Jahrgänge) pro Einband **Fr. 42.50**
- Einbanddecke ohne Binden für 1 oder 2 Jahrgänge **Fr. 34.50**

Die Preise verstehen sich ohne MWST, Porto und Verpackung. **Für die Einbindeaktion sollten die kompletten Jahrgänge der Zeitschrift bis Ende Mai 2014 an die Buchbinderei gesandt werden.** Die gebundenen Hefte werden Ende Juli 2014 zurückgeschickt. Verwenden Sie bitte für Ihren Auftrag eine Kopie dieses Talons.

Wir senden Ihnen die Hefte folgender Jahrgänge

Ältere Jahrgänge 2011 2012 2013

Wir wünschen

Einbinden in Zweijahresband für Jahrgänge Einbinden in Einjahresband für Jahrgänge

Wir bestellen

Einbanddecken für die Jahrgänge

Adresse

Name Vorname

Strasse PLZ/Ort

Datum/Unterschrift

Einsenden an: Schumacher AG, Atelier du livre, Industriestrasse 1-3, 3185 Schmitten, Telefon 031 371 44 44
 Atelierdulivre@schumacherag.ch (Vermerk CHSS)

Sozialversicherungen

Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen

Zusammen mit dem Vorentwurf zur Reform Altersvorsorge 2020 hat der Bundesrat einen Bericht zu den Finanzperspektiven der Sozialversicherungen verabschiedet. Neben einer Beschreibung der geltenden Finanzierungsmechanismen skizziert der Bericht die mögliche Entwicklung von AHV, IV, EL, der beruflichen Vorsorge, der Kranken- und Unfallversicherung, der Erwerbserersatzordnung, der Arbeitslosenversi-

cherung sowie der Familienzulagen im Projektionszeitraum 2013 bis 2035. Die zugrundeliegenden demografischen Szenarien und ökonomischen Eckwerte werden ausführlich beschrieben (www.bsv.admin.ch → AHV → Altersvorsorge 2020 → Dokumentation → «Gesamtsicht über die Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen bis 2035», PDF).

Ludwig Gärtner neuer stellvertretender Direktor des BSV

Der Bundesrat hat Ludwig Gärtner auf den 1. Januar 2014 zum neuen stellvertretenden Direktor des Bun-

desamtes für Sozialversicherungen BSV ernannt. Ludwig Gärtner leitet seit 2006 das Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft im BSV. Diesen Bereich wird er weiterhin führen. Als stellvertretender Direktor tritt er die Nachfolge von Martin Kaiser-Ferrari an, welcher das BSV per Ende Mai 2013 verliess.

Schulden und Sozialstaat



© Bega Wasserkraftanlagen

Die Schwerpunktbeiträge beschäftigen sich mit der Funktion eines zentralen Rads im Mechanismus des Sozialstaats. Damit dieser seine Leistungen an den sozialen Ausgleich, beispielsweise in der Form von Prämienverbilligungen ausschütten kann, muss er die nötigen Mittel über Steuern und andere Abgaben sichern. Ohne Mittelzufluss steht nicht nur das Rad sondern auch die potenziell fruchtbare Fläche – die soziale Gemeinschaft – im Trockenen. Der staatliche Anspruch auf diese Mittel kann sich im Verhältnis zu einkommensschwachen Gruppen akzentuieren, dann nämlich, wenn er zum Gläubiger wird. Die folgenden Schwerpunktbeiträge beschäftigen sich aus unterschiedlicher Perspektive mit den Verschuldungsrisiken im Sozialstaat. Neben der Analyse zeigen sie aber auch mögliche Lösungsansätze auf und benennen die Forschungslücken, die es zu füllen gilt, um das Phänomen Sozialstaat als Gläubiger besser zu verstehen und ihm wirkungsvoller zu begegnen.

Verschuldungsrisiken im Sozialstaat: strukturelle Faktoren

Das Verschuldungsrisiko von Privathaushalten erhöht sich, wenn die Konsumgewohnheiten nicht den Einkommensverhältnissen entsprechen. Aber auch (sozial-)staatliche Regelungen können die Verschuldung von Haushalten v.a. mit niedrigem Einkommen beeinflussen. Sie werden häufig ausgeblendet, nicht aber im vorliegenden Beitrag.



Rosmarie Ruder
Bernere Fachhochschule

Armut und Verschuldung

Der Weg in die Armut kann über eine Verschuldung führen. Aber nicht jeder Haushalt, der verschuldet ist, kann als arm bezeichnet werden. Als **arm** gelten Haushalte, die nicht über die finanziellen Mittel verfügen, um die für ein gesellschaftlich integriertes Leben notwendigen Güter und Dienstleistungen zu erwerben.¹ Ein **erhebliches Verschuldungsrisiko** liegt dann vor, wenn mindestens ein Kredit sowie Kontoüberzüge und Zahlungsrückstände in der Gesamthöhe von zwei Dritteln des total verfügbaren monatlichen Haushaltseinkommens vorliegen.²

Verschuldung der Schweizer Bevölkerung

Untersuchungen des Bundesamtes für Statistik (BFS) zum verfügbaren Einkommen, zu den Konsumausgaben und dem Sparbeitrag der Schweizer Haushalte weisen für das unterste Einkommensquintil einen negativen Sparbeitrag aus. Diese Haushalte geben pro Monat mehr aus, als sie einnehmen (vgl. Grafik **G1**). Gemäss BFS handelt es sich dabei um Lebensphasen oder Situationen, in denen vorher Angespartes ausgegeben wird (z. B. nach der Pensionierung), aber auch um längerfristige Schuldensituationen.

2008 lebten 570 000 Menschen in Haushalten, die Zahlungsrückstände oder Kontoüberzüge aufwiesen, die mehr als zwei Drittel ihres monatlichen Einkommens betrug. Rund 240 000 Personen befanden sich in Situationen mit erheblichem Verschuldungsrisiko: Zu den Zahlungsrückständen und Kontoüberzügen kamen noch mindestens ein Kredit³ oder ein Darlehen dazu. Fast ein Fünftel der Bevölkerung zeigt Mühe, eine unerwartete Ausgabe von 2000 Franken zu tätigen. Das zeigt, wie eng der finanzielle Spielraum von vielen Haushalten ist.⁴

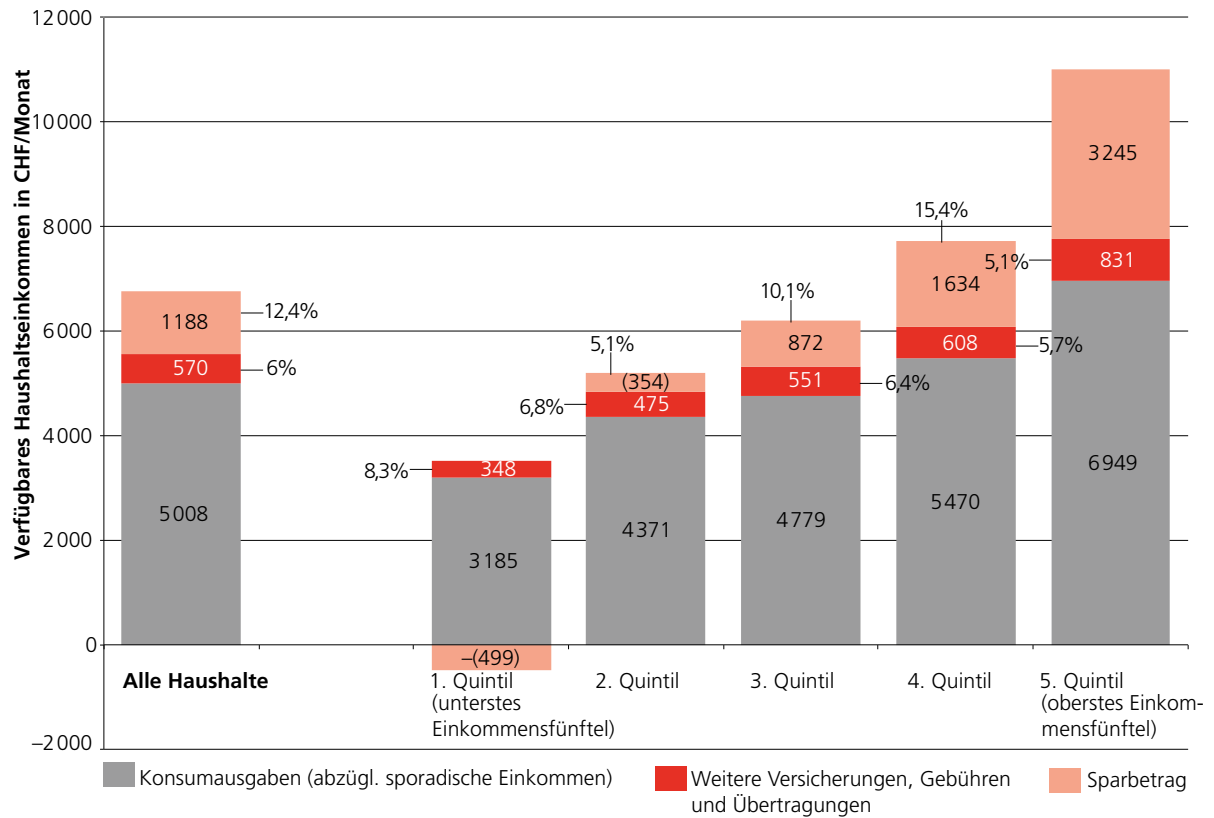
Gewisse Bevölkerungsgruppen weisen ein Verschuldungsrisiko aus, das über dem Durchschnittswert der Gesamtbevölkerung von 3,3 Prozent liegt (vgl. Grafik **G2**). Dabei handelt es sich um Personen mit niedrigem Einkommen, Einelternfamilien, Familien mit drei oder mehr Kindern, Erwerbslose sowie Menschen mit Migrationshintergrund. Diese Gruppen sind auch überdurchschnittlich von Armut betroffen. Dies lässt den Schluss zu, dass die Bevölkerungsgruppen mit dem höchsten Armutsrisiko auch das höchste Risiko tragen, sich zu verschulden.

- 1 Soziales Existenzminimum orientiert an den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe: www.bfs.admin.ch → Themen → 20 – Wirtschaftliche und soziale Situation der Bevölkerung → Lebensstandard, soziale Situation und Armut → Daten, Indikatoren → Armut und materielle Entbehrungen (15.10.2013).
- 2 www.bfs.admin.ch → Themen → 20 – Wirtschaftliche und soziale Situation der Bevölkerung → Einkommen, Verbrauch und Vermögen → Analysen, Berichte → Vermögen und Verschuldung → Verschuldung (15.10.2013)
- 3 Ohne Schulden bei Privatpersonen (Bekanntem, Verwandten usw.) oder Hypothekenschulden auf dem Hauptwohnsitz.
- 4 www.bfs.ch → Themen → 20 – Wirtschaftliche und soziale Situation der Bevölkerung → Einkommen, Verbrauch und Vermögen → Analysen, Berichte → Vermögen und Verschuldung → Verschuldung (15.10.2013)

Verfügbares Einkommen, Konsumausgaben und Sparbetrag pro Monat nach Einkommenshöhe, zusammengelegte Stichproben 2009–2011, alle Haushalte.

G1

In absoluten Frankenbeträgen zu Preisen von 2011 und in % des Bruttoeinkommens.

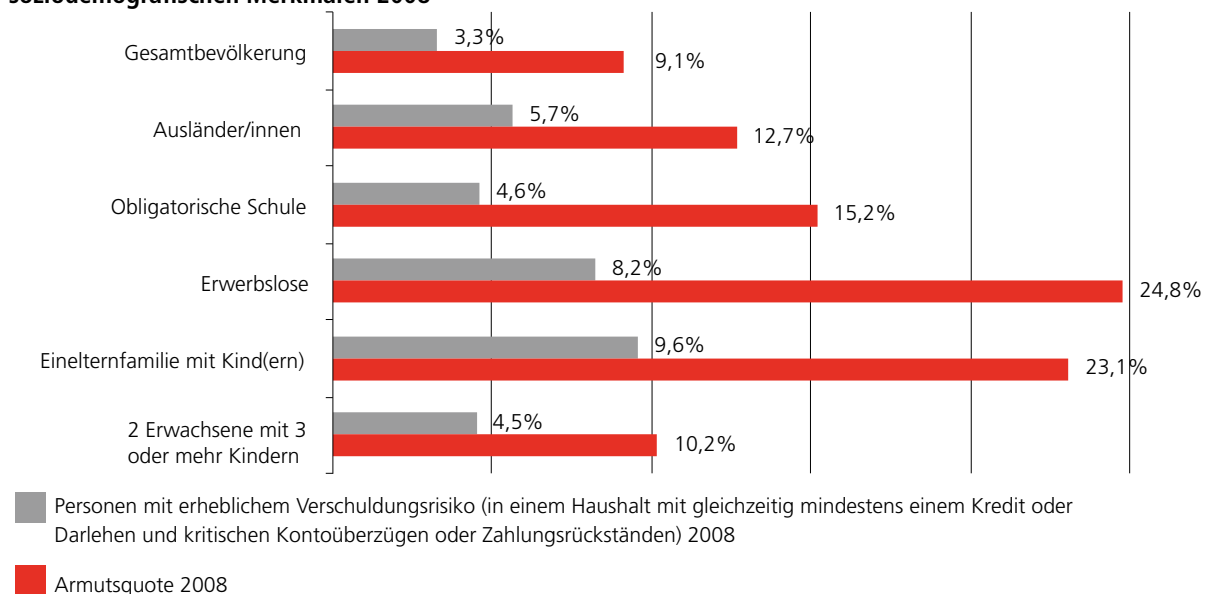


Quelle: BFS – Haushaltsbudgeterhebung (HABE)

© BFS, Neuenburg 2013

Erhebliches Verschuldungsrisiko und Armutsquote nach ausgewählten soziodemografischen Merkmalen 2008

G2



Quelle: BFS, eigene Darstellung

Verschuldungsrisiken im Sozialstaat: strukturelle Faktoren

Gemeinhin wird anerkannt, dass der Sozialstaat mit geeigneten Massnahmen die Marktkräfte so ausgleichen sollte, dass auch wirtschaftlich weniger leistungsfähige Haushalte ihren Existenzbedarf zu decken vermögen. Der Staat fordert mit der einen Hand ein und gibt mit der anderen Hand aus. Mit dem Ziel des sozialen Ausgleichs geben die einen mehr ins System als sie zurück-erhalten, andere erhalten mehr als sie dazu beitragen und für weitere handelt es sich allenfalls um ein Nullsummenspiel. Haushalte nahe am sozialen Existenzminimum laufen dabei Gefahr, sich im Systemwiderspruch zu verfangen. Ihr finanzieller Handlungsspielraum ist so eng, dass sie rasch jenem Akteur als Schuldner gegenüberstehen, der sie in der Logik des Systems eigentlich vor Verschuldung schützen sollte.

Im Folgenden werden anhand der wichtigsten Ausgabenposten eines Haushalts (Gesundheit, Steuern, Wohnen) die strukturellen Faktoren nachgezeichnet, die das Verschuldungsrisiko im Sozialstaat aus Sicht der Sozialen Arbeit und Schuldenprävention massgeblich beeinflussen.

Gesundheitskosten

Die Einführung der obligatorischen Krankenversicherung war ein grosser Fortschritt – doch das damals vom Bundesrat formulierten Sozialziel, wonach die Krankenversicherungsprämien eines Haushalts nicht mehr acht Prozent des steuerbaren Einkommens ausmachen sollten, wurde bis anhin verfehlt. Das vom Bundesamt für Gesundheit im April 2012 veröffentlichte Monitoring zur Wirksamkeit der Prämienverbilligung⁵ zeigt, dass die Prämien durchschnittlich je nach Kanton bis zu 14 Prozent des verfügbaren Einkommens betragen, wobei die Unterschiede zwischen den Kantonen sehr gross sind. Eine neue Studie zeigt, dass die Differenz zwischen dem teuersten Kanton (Waadt) und dem günstigsten Kanton (Zug) bei der untersuchten Modellfamilie⁶ nach Abzug der Prämienverbilligung 7819 Franken pro Jahr beträgt.⁷ In den aktuellen Sparrunden der Kantone wird auch bei der Prämienverbilligung gespart: So streicht z. B. der Kanton Freiburg 2014 17 Millionen Franken bei der Prämienverbilligung.

5 Kägi, Wolfram et al., *Monitoring 2010. Wirksamkeit der Prämienverbilligung*, Basel 2012.

6 Familie mit zwei Kindern und einem Bruttojahreseinkommen von 72 000 Franken

7 Bieri, Oliver und Helen Köchli, «Regionale Unterschiede bei der Belastung durch die obligatorischen Gesundheitsausgaben», in *CHSS 6/2013*, 331 ff.

8 www.gdk-cds.ch → Themen → Finanzierung + Tarife → Prämien (2.11.2013)

9 www.estv.admin.ch/dokumentation → Startseite → Dokumentation → Zahlen und Fakten → Steuerstatistiken → Steuerbelastung (2.11.2013)

10 Bundesamt für Statistik → Themen → 20 – Wirtschaftliche und soziale Situation der Bevölkerung → Übersicht → Panorama (12.1.2014)

In den meisten Kantonen beruht die Berechnung der Prämienverbilligung auf der letzten gültigen Steueranmeldung, d. h. die Prämienverbilligung 2014 wird aufgrund der Einkommensverhältnisse im Jahr 2012 berechnet. In einer von der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) veröffentlichten Übersicht über die Prämienverbilligung 2013⁸ finden sich lediglich bei neun Kantonen Hinweise darauf, dass bei einer erheblichen und andauernden Veränderung der wirtschaftlichen Verhältnisse ein Gesuch um Anpassung der Prämienverbilligung an die aktuellen Einkommensverhältnisse möglich ist. Das bedeutet, dass Haushalte, die einen Einkommensverlust erlitten haben, während Monaten Krankenkassenprämien bezahlen, die über ihren finanziellen Möglichkeiten liegen.

Steuern

Die grossen kantonalen Unterschiede bei der Steuerbelastung gelten auch bei der Besteuerung der unteren Einkommen. Gemäss den Zahlen der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV)⁹ bezahlen Alleinerziehende mit zwei Kindern und einem Bruttoarbeitseinkommen bis 60 000 Franken in neun Kantonshauptorten keine oder kaum Steuern, in Altdorf oder Herisau hingegen weit mehr als 2000 Franken. Ähnlich unterschiedlich ist die Steuerbelastung bei einem Ehepaar mit zwei Kindern und einem Bruttoarbeitseinkommen bis 60 000 Franken (vgl. Grafik G3). Bezahlt dieses in Basel, Liestal und Genf keine oder fast keine Steuern, betragen sie beispielsweise in Solothurn mehr als 3000 Franken.

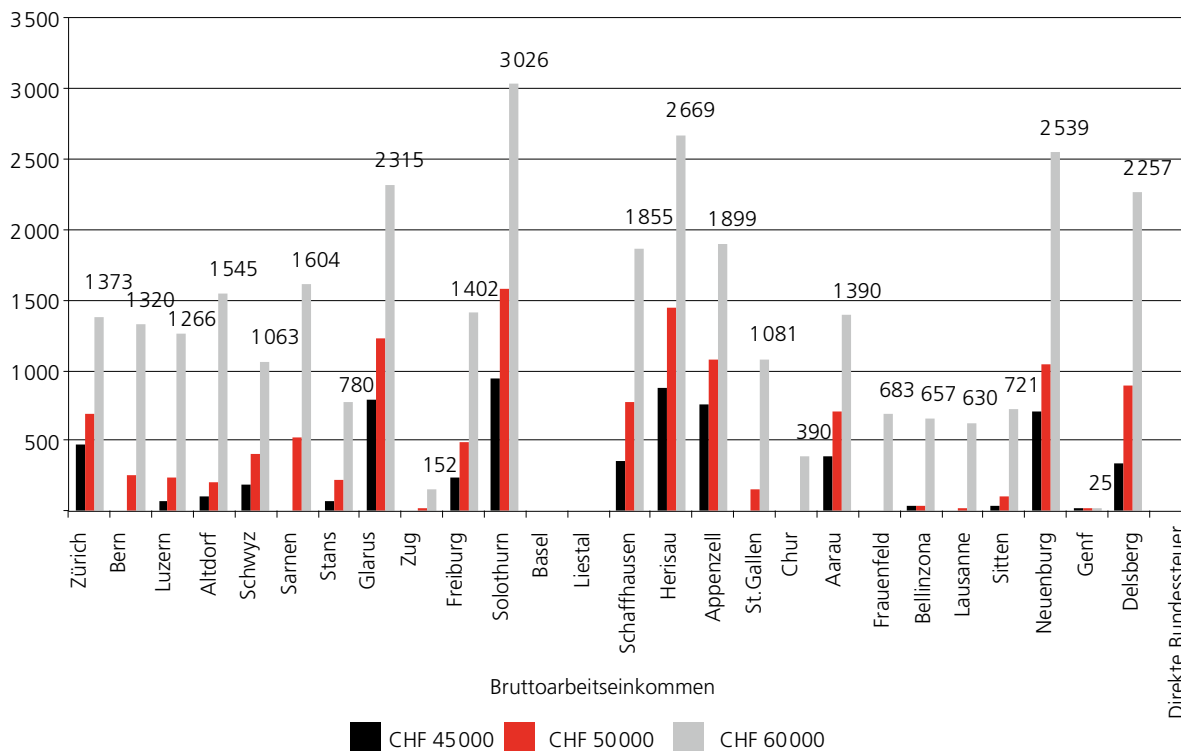
Wohnkosten

Haushalte mit niedrigem Einkommen sind auf dem Wohnungsmarkt häufig benachteiligt, ebenso Familien mit Migrationshintergrund und niedrigem Einkommen oder kinderreiche Familien. Und ist der Betreibungsregisterauszug nicht blütenrein, werden die Hindernisse bei der Wohnungssuche fast unüberwindbar. Der Mangel an preisgünstigen Wohnungen führt dazu, dass Familien und auch Einzelpersonen gezwungen sind, eine Wohnung zu mieten, die im Verhältnis zu ihrem Einkommen zu teuer ist. Die Budgetberatung Schweiz hält fest, dass Nettomiete und Nebenkosten zusammen nicht mehr als ein Viertel des monatlichen Nettoeinkommens ausmachen sollten. Die Statistik zeigt aber, dass das unterste Einkommenquintil über 30 Prozent des Bruttoeinkommens für Miete und Energie ausgibt.¹⁰

Problematisch ist der Umgang mit den Mietkosten bei der Berechnung der Ergänzungsleistungen: Die Ansätze für die anrechenbaren Mietzinse wurden seit 2001 nicht mehr angepasst und liegen – landesweit einheitlich – bei 1100 Franken für Einzelpersonen und bei 1250 Franken für Verheiratete. Wer teurer wohnt, muss sich das Geld vom Mund absparen, darauf hoffen

Belastung des Bruttoarbeitseinkommens durch Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuern in den Kantonshauptorten 2012 (Verheirateter mit 2 Kindern)

G3



Quelle: ESTV, eigene Darstellung

eine günstigere Wohnung zu finden oder sich verschulden.

Die Finanzstatistik der bedarfsabhängigen Sozialleistungen des BFS¹¹ schätzt, dass 2011 die Kantone und Gemeinden 46 Millionen Franken¹² an individuellen Mietzinsbeihilfen ausgerichtet haben. Dies ist ein sehr kleiner Betrag angesichts der Probleme, mit denen sich in vielen Gegenden der Schweiz Wohnungsuchende mit bescheidenem Einkommen konfrontiert sehen. Zum Vergleich: Im Jahr 2012 wurden insgesamt rund 4,17 Milliarden Franken Prämienverbilligung ausgezahlt, also fast hundert Mal mehr.

Bedarfsabhängige Leistungen

Auch die Ausgestaltung der bedarfsabhängigen Leistungen kann das Risiko einer Verschuldung erhöhen. In 19 Kantonen bestanden 2011 fixe Einkommensgrenzen für den Anspruch auf Alimentenbevorschussung und/oder Sozialhilfe. Damit kann beim Überschreiten dieser Grenze um nur einen Franken von einem Tag auf den anderen das Einkommen des betroffenen Haushaltes um mehrere hundert Franken niedriger ausfallen.¹³

Was tun?

Heute ist wenig über den ursächlichen Zusammenhang zwischen der Ausgestaltung der beschriebenen sozialstaatlichen Regelungen und der Verschuldung von Privathaushalten bekannt. Erhöht eine relativ hohe Steuerbelastung der niedrigen Einkommen das Verschuldungsrisiko? Wie wirkt sich das Zusammenspiel der verschiedenen sozialstaatlichen Massnahmen (Besteuerung der niedrigen Einkommen, individuelle Prämienverbilligung, bedarfsabhängige Sozialleistungen) auf das Risiko einer Verschuldung von Haushalten mit bescheidenem Einkommen aus?

Nachfolgend wird anhand eines fiktiven Vergleichs für eine Familie mit zwei Kindern und einem monatlichen Nettoerwerbseinkommen von 4500 Franken dargestellt, wie sich die unterschiedliche Ausgestaltung der sozialpolitischen Instrumente im Bereich der wichtigsten Haushaltsausgaben auf ihre finanzielle Situation auswirken könnte.

11 www.sozinventar.bfs.admin.ch

12 Davon entfallen fast 30 Millionen Franken auf den Kanton Genf.

13 Vgl. dazu Ehrler, Franziska et al., «Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize innerhalb der kantonalen Bedarfsleistungssysteme», in CHSS 6/2012, 370 ff.

Auswirkung struktureller Faktoren auf das frei verfügbare Einkommen: fiktives Beispiel

T1

	Situation 1	Situation 2
Nettoerwerbseinkommen	4500.–	4500.–
Familienzulagen	400.–	400.–
Steuern	0.–	200.–
Krankenkassenprämien (nach Abzug der Verbilligung)	390.– ¹	600.– ²
Miete	1225.– ³	1550.– ⁴
frei verfügbares Einkommen	3285.–	2550.–

1 ca. 8 Prozent des Bruttoeinkommens (gemäss Sozialziel ist das steuerbare Einkommen die Referenzgrösse)

2 ca. 14 Prozent des verfügbaren Einkommens (nach Abzug der Steuern) gemäss Monitoring des BAG

3 ein Viertel des Nettoeinkommens gemäss den Empfehlungen der Budgetberatungsstellen

4 ca. Durchschnitt beim untersten Einkommensquintil gemäss BFS (30 Prozent des Bruttoeinkommens)

Der Grundbetrag für das betriebsrechtliche Existenzminimum für ein Ehepaar mit zwei Kindern unter zehn Jahren beträgt 2 500 Franken, die Erwerbsunkosten nicht einberechnet. Das heisst, dass dieser Familie je nach Wohnkanton und nach Abzug der Zwangsabgaben für den Lebensunterhalt knapp das betriebsrechtliche Existenzminimum verbleibt. Es ist wohl nicht unzulässig anzunehmen, dass ein Leben am Rande des Existenzminimums über einen längeren Zeitraum das Risiko, sich zu verschulden, erheblich erhöht.

Wie können einkommensschwache Haushalte wirksam vor dem Risiko einer Verschuldung und Verarmung geschützt werden? Eine moderate Belastung der einkommens-

schwachen Haushalte durch die Krankenkassenprämien, eine Befreiung des Existenzminimums von den Steuern und eine adäquate Belastung des Haushaltsbudgets durch die Miete könnten dazu einen grossen Beitrag leisten. Wichtig ist aber auch, dass die strukturellen Faktoren und ursächlichen Zusammenhänge untersucht werden, um die Massnahmen wirkungsvoll aufeinander abzustimmen.

Rosmarie Ruder, Lehrbeauftragte am Fachbereich Soziale Arbeit der Berner Fachhochschule

E-Mail: Rosmarie.Ruder@bfh.ch

Steuererlass im Kanton Basel-Stadt – Voraussetzungen und Grenzen

Steuerforderungen sind so ziemlich die unbeliebtesten Ausgaben eines Haushaltes und viele Bewohnerinnen und Bewohner kommen in der heutigen Konsumgesellschaft in oft selbstverschuldete Notsituationen. Für etliche Personen reicht aber das Einkommen trotz pflichtbewussten Einschränkungen in den Lebenshaltungskosten nicht für die Begleichung der Steuerforderungen. Wie geht der Staat mit dieser Situation um?

P. Rudin

Steuererlass Basel-Stadt

Wer bezahlt schon gerne Steuern?

Mal ganz ehrlich: Wer bezahlt schon gerne Steuern? Es ist nicht verwunderlich, dass Briefe der Steuerverwaltung ganz zuunterst im Stapel der unbezahlten Rechnungen landen. Nur bezahlen muss man meistens doch. Der Gesetzgeber erwartet auch von Personen mit geringem Einkommen einen Beitrag an die Leistungen der öffentlichen Hand. Leistungen, von welchen wir profitieren, die aber meist als selbstverständlich angesehen werden. Oft wird vergessen, dass der Staat nur dank der Steuereinnahmen Sicherheit, Ausbildung, Verkehr, Gesundheitswesen, Kultur, Unterstützungszahlungen und Hilfe für weniger Begüterte bereitstellen kann, ohne dass jeder Leistungsbezug zu Vollkosten verrechnet werden muss. Steuern sind der Preis für die öffentlichen Leistungen. Das Verständnis, wofür Steuern entrichtet werden, ist durch alle Einkommensklassen am Schwenden. Hinzu kommt häufig auch eine bescheidene Kenntnis des Steuersystems. Auch wird oft nicht erfasst, dass die Steuerbemessung die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Einzelnen berücksichtigt und somit für einen sozialen Ausgleich sorgt.

Schwächen im System

Allerdings zeigt das System v.a. aus der Sicht der professionellen Sozialarbeit auch Schwächen. So bezieht sich die Steuerbemessung jeweils auf die finanzielle Situation

einer Vorperiode und hinkt somit der aktuellen, zum Zeitpunkt der Rechnungsstellung bestehenden Wirtschaftskraft der Steuerpflichtigen hinterher. Auch führt ein gleich hohes Einkommen je nach Kanton zu unterschiedlichen Steuerforderungen. Oder das Existenzminimum ist nicht von der Steuerpflicht befreit. Auch bemängelt wird die Komplexität des Systems und die Überforderung vieler Bürgerinnen und Bürger mit dem Thema. Die Steuerverwaltungen versuchen zwar, ein möglichst kundenfreundliches und pragmatisches Vorgehen zu gewährleisten und das Gesetz möglichst einfach umzusetzen. Doch ist das erfahrungsgemäss nicht immer einfach.

Die Bürgerinnen und Bürger haben die Pflicht, in der Steuererklärung ihre finanzielle Situation darzulegen, damit die korrekte Steuerbemessung erfolgen kann. Wenn eine steuerpflichtige Person trotz Mahnung ihre Verfahrenspflichten nicht erfüllt, d.h. keine Steuererklärung einreicht, erfolgt eine amtliche Einschätzung. Im Jahr 2012 mussten im Kanton Basel-Stadt 12332 Einschätzungen nach pflichtgemässen Ermessen vorgenommen werden. Ausserdem mussten insgesamt 18180 Betreibungen (direkte Bundessteuer und/oder kantonale Steuern) eingeleitet werden. Besonders auffällig ist die vergleichsweise hohe Zahl der Betreibungen bei jungen Erwachsenen, Personen mit Migrationshintergrund, bei Selbstständigerwerbenden sowie bei Personen nach Ehe- und Konkubinatsstrennung. Oft werden keine Steuerrückstellungen in das Budget einbezogen. Auch eine gleichgültige Haltung gegenüber den Aufforderungen der Steuerbehörden, die Steuererklärung fristgerecht einzureichen, kann eine Ursache von belastenden Steuereinschätzungen sein. Zu Schwierigkeiten führen häufig auch die einfache Beschaffung von Leasing- und Konsumkrediten.

Verbesserungsbedarf

Obwohl die Steuerverwaltung Unterstützung bietet, wo es möglich ist, darf nicht vergessen werden, dass ihre primäre Aufgabe im Vollzug des Steuergesetzes besteht. Allfällige Änderungen der gesetzlichen Grundlagen, wie beispielsweise die Einführung der Quellenbesteuerung oder die Steuerbefreiung des Existenzminimums, müssen im politischen Rahmen diskutiert und entschieden werden. Und der Dialog auf der Praxisebene sollte fair und unter Berücksichtigung der strukturellen Vorgaben geführt werden. Oft wird aus dem Kreis der Sozialarbeit der Steuererlass als Allzweckwaffe gegen Steuerschulden

proklamiert, ohne dabei den gesetzlichen Rahmen zu berücksichtigen oder zu beachten, dass ein Steuererlass nur unter bestimmten Voraussetzungen gewährt werden kann. Die Möglichkeiten und Grenzen des Steuererlasses werden im Folgenden dargestellt.

Steuererlass

Personen, welche sich in einer finanziellen Notlage befinden, können beim zuständigen Steueramt ein Gesuch um Erlass der geschuldeten Steuern stellen, wenn deren Bezahlung für sie nachweislich eine grosse Härte bedeutet. Grundsätzlich ist die finanzielle Situation der steuerpflichtigen Person zum Zeitpunkt des Erlassentscheides massgebend, daneben können aber auch die Entwicklung seit der Entstehung der Steuerforderung und die Zukunftsaussichten mitberücksichtigt werden. Ausserdem werden die konkreten Umstände beurteilt, welche zu der finanziellen Notsituation geführt haben. Das Steuererlassverfahren ersetzt weder das Veranlagungsverfahren, bei dem die Steuer verbindlich festgesetzt wird, noch ein allfälliges Rechtsmittelverfahren gegen eine rechtskräftige Veranlagung. Bei einem Steuererlass verzichtet der Fiskus definitiv auf eine ihm zustehende Steuerforderung. Damit ein Steuererlass gewährt werden kann, dürfen keine Ausschlussgründe vorliegen.

Ausschlussgründe

Beindet sich die steuerpflichtige Person in einer Notlage und reichen ihre Einkünfte nicht zur Deckung des existenznotwendigen Lebensbedarfs aus, so bedeutet das nicht zwingend, dass ihr ein Steuererlass zusteht. Die Gesetzgebung und die Praxis kennen diverse Erlassausschlussgründe, die einer Erlassgewährung entgegenstehen:

- Die Steuerforderung ist noch nicht rechtskräftig. Ein Steuererlassgesuch kann erst nach unbenutztem Ablauf der Einsprachefrist behandelt werden.
- Die Steuerforderung ist bereits in Betreuung.
- Die steuerpflichtige Person legt im Erlassverfahren ihre Einkommens- und Vermögensverhältnisse und ihre Lebenshaltungskosten nicht offen. Werden die geforderten aktuellen und detaillierten Informationen nicht eingereicht, muss ein Steuererlassgesuch mangels Mitwirkung abgewiesen werden.

- Die steuerpflichtige Person hat überhöhte Lebenshaltungskosten (zu hohe Miete, Halten eines nicht notwendigen Fahrzeuges etc.).
- Die steuerpflichtige Person verfügt über genügend Vermögen.
- Die steuerpflichtige Person hat freiwillig auf Einkommen oder Vermögenswerte verzichtet.
- Die steuerpflichtige Person ist verschuldet und hat übrige Gläubiger, die nicht im gleichen Umfang auf ihre Forderungen verzichten.
- Die steuerpflichtige Person hat sich absichtlich oder grobfahrlässig ausserstande gesetzt, ihren Zahlungsverpflichtungen nachzukommen.
- Die steuerpflichtige Person absolviert eine Aus- oder Weiterbildung und hat dadurch einen Einkommensrückgang. Ein Steuererlass käme einem Stipendium gleich. Allenfalls ist eine Stundung möglich.
- Die steuerpflichtige Person ist von vorübergehender Arbeitslosigkeit betroffen. Auch hier kann lediglich eine Stundung geprüft werden.

Bei der Beurteilung ist immer ein gewisses Augenmass anzuwenden. Allerdings muss beachtet werden, dass Gerechtigkeit, Gleichbehandlung und Fairness auch gegenüber den anderen Bürgern, welche ihre Steuerforderungen zum Wohle der Gemeinschaft entrichten, gewährt werden.

Wie läuft das Steuererlassverfahren ab?

Die Steuerverwaltung überprüft das schriftlich eingereichte Steuererlassgesuch und ermittelt anhand der Richtlinien zum betriebsrechtlichen Existenzminimum den individuellen Lebensbedarf der steuerpflichtigen Person, den sie mit den dargelegten finanziellen Verhältnissen vergleicht. Erlassausschlussgründe werden überprüft und der Entscheid der Behörde wird mit einer Erlassverfügung eröffnet, welche mittels Einsprache und gegebenenfalls Rekurs angefochten werden kann.

Die in diesem Bericht dargestellten Informationen dienen der Übersicht und stellen keine abschliessende Aufzählung dar. Für konkrete Fragen muss die zuständige Steuerverwaltung beigezogen werden. Ganz wichtig ist aber Folgendes: Personen mit Steuerproblemen sollten sich unbedingt rechtzeitig bei der Steuerverwaltung melden. Zuwarten ist keine Lösung und verschlimmert die Situation meist nur.

Prämienausstände bei den Krankenkassen – Entwicklung der Regulierung

Die gesetzliche Regelung der Folgen von Prämienausständen bei den Krankenkassen ist ein dauerhaftes und komplexes Problem, das der Gesetzgeber seit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung auf verschiedene Arten zu lösen versucht hat.



Marc Léderrey
Bundesamt für Gesundheit

Die verschiedenen Regelungen, die seit Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung¹ (KVG) und der Verordnung vom 27. Juni 1995 über die Krankenversicherung² (KVV) zur Bewältigung der Folgen von Prämienausständen beschlossen worden sind, haben eine merkliche Zunahme der Regulierungsdichte bewirkt.

Aus Art. 9 KVV von 1996 mit vier Absätzen sind bei der letzten 2012 in Kraft gesetzten Revision ein KVG-Artikel (64a) mit neun Absätzen und ein Kapitel in der KVV mit 13 Artikeln (105a bis 105m) geworden.

Entwicklung der entsprechenden Regelung im KVG und in der KVV

Zahlungsverzug der Versicherten (Art. 9 KVV/1996)

Bei Inkrafttreten des KVG am 1. Januar 1996 war der Zahlungsverzug bei der Krankenkassenprämie nur in Art. 9 KVV geregelt. Dieser sah vor, dass der Versicherer eine **Kostenübernahme** erst **aufschieben** durfte, nachdem er einen **Schuldschein** erhalten hatte.

Bereits in und auf Basis der ersten Fassung des KVG von 1994 bestanden gewisse Kernelemente, die bei den nachfolgenden Revisionen beibehalten wurden, aber auch Bestimmungen, die in späteren Versionen keine Berücksichtigung mehr fanden.

- Bei Nichtbezahlen der Prämien trotz Mahnung muss der Versicherer ein **Betreibungsverfahren** einleiten.
- Solange die ausstehenden Prämien einschliesslich Verzugszinsen nicht vollständig bezahlt sind, **kann der Versicherer nicht gewechselt werden**.
- Die Frage des **Leistungsaufschubs** und **der Zeitpunkt des Aufschubs** während des Betreibungsverfahrens wurden im Rahmen der darauffolgenden Revisionen unterschiedlich geregelt.

Prämienerhebung (Art. 90 KVV/2003)

Auf den 1. Januar 2003 wurde die Regelung über den Zahlungsverzug aus gesetzestechnischen Gründen in das Kapitel über die Prämien, d.h. Art. 90 KVV verschoben. Die Regelung selbst veränderte sich verglichen mit dem bis dahin gültigen Art. 9 KVV kaum. Hinzugekommen war lediglich eine Bestimmung zum Zahlungsverzug von Versicherten, die in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union, in Island oder in Norwegen wohnten.

Nichtbezahlung der Prämien (Art. 64a KVG/2006)

Am 18. März 2005 hat das Parlament Art. 64a KVG verabschiedet, der am 1. Januar 2006 in Kraft getreten ist. Diese Bestimmung verankerte die bisher nur auf Verordnungsstufe geregelten Folgen der Nichtbezahlung der Krankenkassenprämien **auf Gesetzesstufe**. Sie ermächtigte die Versicherer insbesondere, eine Kostenübernahme **ab Einreichung des Fortsetzungsbegehrens aufzuschieben**.

Damit wurde die Leistungssistierung im Rahmen eines Verfahrens deutlich früher möglich als zuvor. Ausserdem

1 SR 832.10

2 SR 832.102

wurde dadurch einerseits die Wirkung des Aufschubs verstärkt, da dieser bereits vor dem Ausstellen eines Verlustscheins erfolgen konnte, und andererseits wurden Sozialhilfemassnahmen für anspruchsberechtigte Personen ermöglicht.

Prämienerhebung und Folgen des Zahlungsverzugs (Art. 90 KVV/2006)

Gleichzeitig mit Art. 64 KVG wurde auch Art. 90 KVV angepasst. Dieser hielt neu fest, dass im Rahmen des Mahn- und Betreibungsverfahrens zwischen den Ausständen im Bereich der obligatorischen Krankenpflegeversicherung und anderen Zahlungsausständen unterschieden werden musste. Weiter legte er die Fristen für die Einleitung des Betreibungsverfahrens fest und räumte dem Versicherer das Recht ein, angemessene Bearbeitungsgebühren zu erheben, wenn die versicherte Person Aufwendungen verschuldet hatte, die bei rechtzeitiger Zahlung nicht entstanden wären.

Nichtbezahlung der Prämien (Art. 105a–105e KVV/2007)

Die Anwendung von Art. 64a KVG/2006 war sowohl für die Kantone als auch für die Krankenversicherer mit Schwierigkeiten verbunden. Mit der Einführung des vorgezogenen Leistungsaufschubs während des Betreibungsverfahrens nahm die Zahl der mit einer Leistungssistierung belegten Versicherten markant zu und parallel dazu stieg die administrative Belastung der Kantone entsprechend an. Mit einer Änderung der KVV auf den 1. August 2007 ermöglichte der Bundesrat den Kantonen, mit den Krankenversicherern Abkommen zu schliessen. Unter der Bedingung einer Kantonsgarantie für Prämienkosten, Kostenbeteiligungen, Verzugszinsen und Betriebskosten verpflichteten sich die Versicherer im Gegenzug, auf einen allfälligen Leistungsaufschub zu verzichten. Im Rahmen dieser Verordnungsanpassung hat der Bundesrat auch die Bestimmungen zum Zahlungsvertrag von Art. 90 in das neue Kapitel verschoben.

Aktuelle Regelung

Entstehungsgeschichte

Obwohl die KVV-Revision von 2007 ein grosser Fortschritt war, konnten damit nicht alle Umsetzungsprobleme behoben werden. Nicht geregelt waren insbesondere die negativen Auswirkungen eines Leistungsaufschubs für Personen, deren wirtschaftliche Lage sich plötzlich verschlechterte (z.B. bei Arbeitslosigkeit, Todesfall, Scheidung). Einige Kantone äusserten deshalb den Wunsch, dass die Möglichkeit der Leistungssistierung im Rahmen einer Überarbeitung von Art. 64a KVG aufgehoben und das Verfahren gesamtschweizerisch vereinheitlicht werde.

Auf der Grundlage eines Revisionsantrags, der vom EDI und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren ausgearbeitet wurde und Bemerkungen von *santésuisse* enthielt, beschloss die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats (SGK-N) am 25. März 2009 einstimmig, eine parlamentarische Initiative (09.425: Art. 64a KVG und unbezahlte Prämien) einzureichen, die zur Revision von Art. 64a KVG führte.

Nichtbezahlung der Prämien (Art. 64a KVG/2012)

Der neue Artikel 64a KVG wurde von den eidgenössischen Räten am 19. März 2010 verabschiedet und ist am 1. Januar 2012 in Kraft getreten. Die Vorarbeiten und die Forderungen der parlamentarischen Initiative sind darin im Grossen und Ganzen berücksichtigt. Die Bestimmung enthält im Wesentlichen folgende Punkte:

- **Aufhebung des Aufschubs** der Kostenübernahme durch die Versicherer.
- **Übernahme von 85 Prozent der Forderungen**, für die ein Verlustschein ausgestellt wurde, **durch den Kanton**
- **Verbot, den Versicherer zu wechseln**, solange die ausstehenden Forderungen nicht vollständig bezahlt wurden
- **Kompetenz der Kantone, eine Liste der Versicherten zu erstellen, die ihrer Prämienpflicht trotz Betreuung nicht nachkommen**. Anrecht der Versicherer **auf Sistierung der Kostenübernahme** mit Ausnahme von Notfallbehandlungen.

Nichtbezahlung der Prämien (Art. 105a bis 105m KVV/2012)

Gemäss den in Art. 64a Abs. 8 und 9 KVG festgehaltenen Delegationsnormen hat der Bundesrat in Art. 105a–105m KVV die Aufgaben der Revisionsstelle, die Vorgaben des Mahn- und Betreibungsverfahrens, den Datentransfer zwischen Versicherern und Kantonen, die Zahlungen der Kantone an die Versicherer sowie die Folgen eines Prämienausstands bei Personen, die in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union, in Island oder Norwegen wohnen, geregelt.

Sonderfall kantonale Listen und Leistungsaufschub

Im Rahmen seiner Beratungen beschloss das Parlament die Einführung von Art. 64a Abs. 7 KVG. Dieser erteilt den Kantonen die Kompetenz, versicherte Personen, die ihrer Prämienpflicht trotz Betreuung nicht nachkommen, auf einer Liste zu erfassen und die Kostenübernahme aufzuschieben. Der Passus war in den Vorarbeiten der Revision nicht enthalten und bezog sich nicht auf die parlamentarische Initiative (09.425) der SGK-N.

Der Absatz geht auf eine von Nationalrat Bortoluzzi eingereichte parlamentarische Initiative (09.406: Eigenverantwortung statt Vollkasko bei säumigen Krankenkassenprämienzahlern) zurück, die nach der Verabschiedung von Art. 64a Abs. 7 KVG zurückgezogen wurde.

Sie wollte verhindern, dass Personen, die zwar wirtschaftlich in der Lage wären, ihre Krankenkassenprämien zu bezahlen, dies aber trotzdem nicht tun, in den Genuss der Vollversorgung des KVG kommen. Desgleichen sollte für diese Personen ein negativer Anreiz geschaffen werden, ihrer Pflicht nachzukommen. Damit waren die Grundlagen geschaffen, dass auch andere Kantone das im Thurgau bereits betriebene System einführen konnten.

Seit 2012 haben insgesamt sechs Kantone entsprechende Listen eingeführt: Luzern, Solothurn, Schaffhausen, Thurgau, Tessin und Zug. Aargau und Graubünden werden im Verlauf dieses Jahres nachziehen. Der Kanton St. Gallen überlegt sich eine Einführung für 2015.

Über den Nutzen solcher Listen wird in den Kantonen noch immer gestritten. Es entstehen erhebliche Kosten bei der Umsetzung und beim Betrieb des Systems und die finanziellen Vorteile für den Kanton sind kaum zu beziffern. Ausserdem lässt sich ein allfälliger Einfluss auf die Zahlungsmoral nur schwer nachweisen. Im Übrigen

müssen die Versicherten, die in der Lage wären, ihre Ausstände zu bezahlen, ihre Prämienschulden unabhängig eines solchen Systems begleichen, da das Betreibungsverfahren gemäss Betreibungsrecht zu einer Sach- oder Lohnpfändung führt.

Bilanz der Revision 2012

Obwohl die jüngste Revision noch nicht abschliessend beurteilt werden kann, ist der Nutzen der revidierten Bestimmungen bei Nichtbezahlung der Krankenkassenprämien dennoch erwiesen. Das überarbeitete System wird von den Betroffenen insgesamt als positiver Kompromiss beurteilt, der die Anliegen und Ansprüche aller Akteure des Gesundheitswesens (Versicherte, Kantone, Versicherer, Leistungserbringer) besser berücksichtigt.

Marc Léderrey, lic. iur., Abteilung Versicherungsaufsicht,
Direktionsbereich Kranken- und Unfallversicherung, BAG
E-Mail: marc.lederrey@bag.admin.ch

Der Sozialstaat aus der Perspektive der Schuldenberatung

Über eine halbe Million Menschen leben in der Schweiz in Haushalten mit kritischen Kontoüberzügen oder Zahlungsrückständen. In vielen dieser Fälle kommen Steuer- und Krankenkassenschulden dazu. Diese Situation ist aus der Sicht der Caritas alarmierend. Der Sozialstaat ist auf verschiedenen Ebenen gefordert, Gegensteuer zu geben.



Jürg Gschwend
Caritas Schweiz

Die Erfahrungen in der Schuldenberatung weisen seit Längerem darauf hin, dass kritische Verschuldung sowie Steuer- und Krankenkassenschulden weit verbreitet sind. Mit der Veröffentlichung der SILC-Studie¹ lieferte das Bundesamt für Statistik (BFS) im August 2011 den statistischen Nachweis. Im Jahr 2008 lebten in der Schweiz 570 000 Menschen in einem Haushalt mit kritischen Kontoüberzügen oder Zahlungsrückständen. Davon waren 395 000 selbst oder über Haushaltsmitglieder gleichzeitig von Steuerschulden belastet. Und im Haushalt von

1 SILC: Statistics on Income and Living Conditions
2 www.parlament.ch → Dokumentation → Curia Vista Geschäftsdatenbank → Nr. 11.4094

Begriffsdefinitionen

Kritische Kontoüberzüge oder Zahlungsrückstände

(im vorliegenden Text auch **kritische Verschuldung** genannt): das Vorhandensein von Kontoüberzügen und Zahlungsrückständen in Gesamthöhe von mehr als zwei Dritteln des insgesamt verfügbaren monatlichen Haushaltseinkommens.

Überschuldung: Überschuldung ist die Unfähigkeit, mit dem Teil des Einkommens, der nach Deckung des Existenzminimums allfällig übrig bleibt, die finanziellen Verpflichtungen in einem überschaubaren Zeitraum zu erfüllen, und sie ist mit einer ökonomischen und oft auch psychosozialen Destabilisierung verbunden. Überschuldung liegt auch vor, wenn sich eine Person psychisch überfordert fühlt, Schulden zurückzuzahlen.

Positionspapier der Caritas

Wenn Schulden die Existenz bedrohen:
www.caritas.ch/positionspapiere

151 000 Personen fielen kritische Kontoüberzüge oder Zahlungsrückstände mit Krankenkassenschulden zusammen. Die Ursachen für diese Situation sind vielfältig. Nachfolgend werden die Wichtigsten genannt, aber auch Vorschläge und Forderungen für sozialstaatliche Interventionen erläutert.

Krankenkassenschulden aufgrund hoher Prämienbelastung

Die Belastung der Haushalte mit Krankenkassenprämien liegt in vielen Kantonen – trotz Prämienverbilligung – über der vom Bundesrat angestrebten Grenze von sechs bis acht Prozent des verfügbaren Einkommens. Insbesondere für Haushalte mit niedrigem verfügbarem Einkommen stellt sie ein grosses Problem dar. Eine Abkehr vom heutigen Prinzip der Kopfprämie würde die Betroffenen merklich entlasten. Für dieses Begehren politische Mehrheiten zu finden, scheint derzeit allerdings schwierig. So hat der Nationalrat im September 2013 die Motion «Abschaffung der Kopfprämien bei der Krankenkassen-Grundversicherung»² von Max Chopard-Acklin deutlich abgelehnt. Daher setzt sich Caritas Schweiz für

eine Verbesserung des heutigen Systems der Prämienverbilligung zugunsten von Haushalten mit tiefem Einkommen ein.

Steuerschulden durch Steuerpraxis und Systemfehler

Wie die Erfahrungen in der Schuldenberatung zeigen, ist die Steuerlast für Personen mit niedrigem verfügbarem Einkommen vielerorts sehr hoch. Eine steuerliche Entlastung dieser Personengruppen und die steuerliche Befreiung des Existenzminimums würden helfen, Steuerschulden zu vermeiden. Die Betreibungsämter fast aller Kantone berechnen das betreibungsrechtliche Existenzminimum, ohne dabei die Ausgaben für die Einkommenssteuern zu berücksichtigen. Dies führt dazu, dass Personen mit Lohnpändung nicht imstande sind, ihre laufenden Steuern zu bezahlen. Durch den Einbezug der laufenden Steuern in das betreibungsrechtliche Existenzminimum liessen sich viele Steuerschulden vermeiden.

In unseren Nachbarländern Deutschland und Österreich sind Steuerschulden von unselbstständig Erwerbenden dank Quellenbesteuerung (Direktabzug der Steuern durch Arbeitgeber vom Monatslohn) kaum ein Problem. In den vergangenen Jahren verlangten zahlreiche politische Vorstösse auf Bundesebene die Einführung der Quellenbesteuerung unselbstständig Erwerbender. Der Bundesrat und die Mehrheit der Parlamentarierinnen und Parlamentarier haben diesem Begehren bisher allerdings die Zustimmung verweigert.

Plusminus, Budget- und Schuldenberatung Basel, hat 2013 ein Projekt³ lanciert, das über gezielte Massnahmen, das Zusammenbringen und die Vernetzung privater Akteure und öffentlicher Entscheidungsträger die Halbierung der Steuerschulden in Basel-Stadt bis 2020 bewirken will. Die Zielerreichung wird u.a. an der Anzahl der jährlichen Betreibungen gemessen. Es ist zu wünschen, dass diese Initiative auch in anderen Kantonen Unterstützung findet und mithilft, das Problem Steuerschulden landesweit erfolgreich anzugehen.

Kritische Verschuldung und Schulden beim Staat durch Konsumkredite

Eine Million Menschen leben in einem Haushalt mit mindestens einem Konsumkredit. 180 000 Personen davon in einem Haushalt, der gleichzeitig kritische Kontoüberzüge oder Zahlungsrückstände hat. Wie die Erfahrungen in der Schuldenberatung zeigen, zahlen Konsumkreditnehmerinnen und -nehmer bei finanziellen Problemen häufig als erstes ihre Steuern und Krankenkassenprämien nicht mehr. Es überrascht somit nicht, dass gemäss BFS 190 000 Personen in einem Haushalt mit Steuer-

ausständen und mindestens einem Konsumkredit leben und 90 000 Personen selbst oder über Haushaltsmitglieder mit Krankenkassenprämienausständen sowie mindestens einem Konsumkredit belastet sind. Diese Zahlen sind alarmierend. Es braucht deshalb Einschränkungen bei der Werbung für Konsumkredite und eine Verpflichtung der Werber zur Platzierung von Risikohinweisen. Schliesslich ist auch eine bessere Umsetzung der gesetzlich verankerten Kreditfähigkeitsprüfung anzustreben.

Verhaltensprävention

Die heutige Gesellschaft ist stark auf Konsum ausgerichtet. Und – Kreditkarten, Leasing und Konsumkredite ermöglichen den Konsum auch dann, wenn das nötige Geld fehlt. Die Anforderungen an einen kompetenten Umgang mit Geld, Konsum und Schulden sind deshalb heute ungleich höher als früher. Eine neue Studie der Hochschule Luzern⁴ zeigt, dass Eltern beim Erlernen eines verantwortungsvollen Umgangs mit Geld eine wichtige Schlüsselrolle zukommt. Angebote im Bereich der Schuldenprävention sollten aus diesem Grunde auch darauf abzielen, Eltern in dieser Aufgabe zu unterstützen. Je nach Alter und Lebensphase stehen unterschiedliche Herausforderungen im Umgang mit Geld, Konsum und Schulden an. Schuldenprävention muss sich demzufolge differenziert an die verschiedenen Altersgruppen richten.

Entschuldungsmöglichkeiten und Beratung

Bei einschneidenden Ereignissen wie Arbeitslosigkeit, Trennung oder Scheidung schützt Prävention nur sehr bedingt vor kritischer Verschuldung und Überschuldung. Es braucht demnach auch Massnahmen für Menschen, die bereits kritisch verschuldet oder überschuldet sind. In der Schweiz besteht in diesem Bereich grosser Handlungsbedarf. Die aussergerichtliche oder gerichtliche Schuldensanierung setzt eine wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und finanzielle Stabilität voraus, über welche viele Menschen nicht verfügen. Auch der Privatkonkurs stellt für sehr viele keinen gangbaren Weg dar. Einerseits bleiben die Schulden bestehen, andererseits fallen der konkursiten Person Verfahrenskosten von mehreren Tausend Franken an. Es braucht daher Neuerungen, um auch Menschen mit knappen Finanzen und geringer finanzieller Stabilität eine Zukunftsperspektive ohne Schulden zu ermöglichen.

Es ist sinnvoll, verschuldete Menschen bereits in einem frühen Stadium der Verschuldung durch Fachpersonen

3 www.plusminus.ch

4 Siehe Meier Magistretti, Claudia «Schuldenprävention mit Jugendlichen: Werte sind wichtiger als Wissen», in der vorliegenden CHSS.

zu beraten. Derzeit kommen auf eine Schuldenberaterin oder einen Schuldenberater der gemeinnützigen Schuldenberatungsstellen 10000 kritisch verschuldete Menschen. Der Bedarf an einer einfach zugänglichen Schuldenberatung ist somit bei Weitem nicht gedeckt.

Mit Armutsprävention gegen kritische Verschuldung

Die SILC-Studie zeigt, dass Personen mit wenig Einkommen, Einelternfamilien, Familien mit drei oder mehr Kindern, Erwerbslose und Menschen mit Migrationshintergrund überdurchschnittlich häufig kritische Kontoüberzüge oder Zahlungsrückstände aufweisen. Gemäss BFS sind diese Gruppen auch überdurchschnittlich häufig von Armut betroffen.⁵ Armutspräventive Massnahmen wie die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familien- und

Erwerbsarbeit, Ergänzungsleistungen für Familien und die Unterstützung von Erwerbslosen und Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügler bei einer qualifizierenden Weiterbildung könnten einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung der kritischen Verschuldung leisten.

Fazit

Die kritische Verschuldung wie auch die Steuer- und Krankenkassenausstände haben bei Privathaushalten ein alarmierendes Ausmass angenommen. Der Sozialstaat hat es allerdings in der Hand, dieses Problem erfolgreich zu bekämpfen. Was es braucht, ist die Bereitschaft der politisch Verantwortlichen, die notwendigen sozialstaatlichen Interventionen einzuleiten.

Jürg Gschwend, Sozialarbeiter FH, MAS Nonprofit-Management,
Leiter Fachstelle Schuldenberatung, Caritas Schweiz
E-Mail: jgschwend@caritas.ch

⁵ Siehe auch Ruder, Rosmarie, «Verschuldungsrisiken im Sozialstaat: strukturelle Faktoren», in der vorliegenden *CHSS*.

Jugendverschuldung – was genau ist das Problem?

«Wo genau liegt eigentlich das Problem, wenn es um Jugendverschuldung geht?» Die Frage mag irritieren. Denn in den Medien und in Fachkreisen der Jugendarbeit scheint klar zu sein: Wir haben es hier mit einem sozialen Problem zu tun, für das wir dringend Prävention und Einzelhilfe brauchen. Die vorliegenden wissenschaftlichen Befunde zeigen aber, dass das Ausmass problematisch verschuldeter Jugendlicher weit niedriger ist, als vielfach befürchtet.



Christoph Mattes
Fachhochschule Nordwestschweiz



Rebekka Sommer

Die Schwierigkeit, Überschuldung von Jugendlichen zu messen

Praktiker der Sozialen Arbeit nehmen das Problem der Jugendverschuldung oft anders wahr, als die Wissenschaft. Anhand des aktuellen Forschungsstandes möchten wir in diesem Beitrag herausarbeiten, was das eigentliche, zentrale Problem bei der Verschuldung Jugendlicher ist.

Die ersten Studien zur Jugendverschuldung wurden im deutschsprachigen Raum zu Beginn der 90er-Jahre vorgelegt. Seither kann also ermittelt werden, wie viele Jugendliche sich verschulden. Damit ist aber nicht die Frage beantwortet, ab wann die Verschuldung als problematisch gilt. Dies festzulegen, bleibt schwierig.

Beschäftigen wir uns daher kurz mit den möglichen Definitionen von Überschuldung in Bezug auf Jugendliche: Erwachsene können sich in vielfacher Höhe ihres Einkommens verschulden, ohne dass das als problematisch

angesehen wird oder sie als überschuldet gelten. Die Jugendforschung geht hingegen davon aus, dass Jugendliche schon ab der Schuldsomme eines Monateinkommens überschuldet seien. Es stellt sich die Frage, ob es überhaupt legitim ist, Jugendliche und Erwachsene mit zwei so unterschiedlichen Massen zu messen.

Zudem: Obwohl der Überschuldungsbegriff bei Jugendlichen gegenüber den Erwachsenen deutlich verschärft ist, hält sich das belegbare Ausmass der Jugendverschuldung in Grenzen. Gingen wir bis vor Kurzem noch von einer messbaren Überschuldung von sechs bis acht Prozent der Jugendlichen aus, kommt die aktuellste und in Österreich vorgelegte Studie nur noch auf zwei Prozent überschuldeter Jugendlicher. Dieses geringe messbare Ausmass macht eine weitergehende Auswertung der Daten hinsichtlich Alter, Geschlecht, Einkommen oder Bildungsstand der betroffenen Jugendlichen fast unmöglich.

Die aktuellen empirischen Befunde zur Jugendverschuldung

Die neueste Studie zur Jugendverschuldung belegt, dass sich weder die Einstellung von Jugendlichen zu Schulden, noch die Höhe der geschuldeten Summen gross verändert haben. Schon die erste für die Schweiz vorgelegte Studie zur verschuldeten Jugend in Basel zeigte, dass junge Menschen gegenüber Schulden eher zurückhaltend eingestellt sind. In dieser Hinsicht bestätigen die aktuellen Daten aus Österreich eine überwiegend verschuldungsskeptische Haltung der jetzigen Jugendgeneration, die die Verbindlichkeit und Ernsthaftigkeit von Schuldverpflichtungen sehr wohl begreift. Beide Studien legen nahe, dass der Umgang Jugendlicher mit Krediten von sehr starker Zurückhaltung geprägt ist. Ein Grossteil der jungen Menschen leiht sich nur überschaubare Beträge aus und zieht es stattdessen vor, zu sparen.

Der österreichischen Studie zu Folge wiesen mehr als die Hälfte der verschuldeten Jugendlichen Verpflichtungen von weniger als 20 Euro aus und nur sieben Prozent standen mit mehr als 500 Euro in der Kreide. Weiter gaben auch nur sieben Prozent der befragten Jugendlichen an, Schulden erst dann zurückzuzahlen, wenn sie darauf angesprochen werden. Allerdings empfanden es gleichzeitig 29 Prozent der Jugendlichen als normal, Schulden zu haben.

Auch wenn sich die österreichischen Verhältnisse nicht ohne Weiteres auf die Schweiz übertragen lassen, zeigen sie doch, dass das finanzielle Ausmass der Jugendverschuldung deutlich unter dem liegt, das häufig befürchtet wird.

Ab wann und wo verschulden sich Jugendliche?

Auch in Bezug auf das Alter, in dem Schulden gemacht werden, und die Herkunft der Gläubiger unterscheidet sich die Wahrnehmung von pädagogischen Fachkräften und Sozialarbeitenden deutlich von den Ergebnissen empirischer Studien: Jugendliche verschulden sich in dem genannten, geringen Umfang nicht erst ab der Volljährigkeit bei Konsumkreditbanken oder vor der Volljährigkeit bei Telekommunikationsanbietern. Sie tun es schon viel früher, nämlich bei den eigenen Eltern, bei Verwandten oder im Freundeskreis. Jedoch sind Familienangehörige und Freunde nicht nur Gläubiger, sondern auch Ansprechpartner, wenn sich ernsthafte Geldprobleme einstellen. Vertreter von Beratungsstellen oder Lehrpersonen sehen die so verschuldeten Jugendlichen nur sehr bedingt als mögliche Ansprechpersonen an.

Verschuldung und Bildung

Problematischer zeigt sich Jugendverschuldung, wenn nach dem Bildungsstand der jungen Menschen differenziert wird. Zwar ist erkennbar, dass Jugendliche in niedrigeren Bildungsgängen deutlich planvoller und eigenverantwortlicher mit ihrem Geld umgehen, als Schülerinnen und Schüler der Diplomschulen oder Gymnasien. Denn sie verwalten in der Regel schon viel früher ihr eigenes Monatsbudget wie etwa einen Lehrlingslohn oder Sozialleistungen, die sie auf eigenen Namen beziehen. Auf sich allein gestellt sind eher bildungsferne Jugendliche aber in der Regel auch dann, wenn es darum geht, finanzielle Probleme zu lösen. Dies fällt ihnen – und genau hier besteht das Problem – ungleich schwerer, als bildungsnahen jungen Menschen. Letztere sind in finanziellen Notlagen deutlich handlungsfähiger und können ihre Einnahmen oft innerhalb des Freundes- und Familienkreises oder durch eine zusätzliche Erwerbstätigkeit verbessern.

Fazit: «Jugendverschuldung im Lichte sozialer Ungleichheit» oder «Weshalb die Prävention der Erwachsenen am Problem der Jugendlichen vorbeizieht»

Trotz aller Befürchtungen und Ängste: Die Annahme, es wachse derzeit eine hoffnungslos überschuldete Generation junger Menschen heran, kann getrost verworfen werden. Der Grossteil der Jugendlichen verschuldet sich, wenn überhaupt, in durchaus vertretbarem Umfang und ohne die absehbare Gefahr einer wirtschaftlichen Überforderung. Jugendliche haben weitgehend eine kritische und rationale Einstellung zu Konsum und Schulden.

Allerdings sind ohnehin benachteiligte junge Menschen schneller überfordert, ihre eigene Verschuldungsproblematik zu bewältigen. Eben diese brauchen Beratung und Unterstützung –, und zwar nicht erst, wenn der Betreibungsbeamte klingelt. Dazu braucht es niederschwellige Zugänge zu frühzeitigen Hilfen, die Verschuldung als Bestandteil einer von Benachteiligung geprägten Lebenslage verstehen und flexible Bewältigungsstrategien mit den Betroffenen erarbeiten. Die Bewältigung von finanziellen Engpässen oder Verschuldung beruht nicht nur auf der Bearbeitung individueller Schwächen und Defizite. Was junge Menschen in prekären wirtschaftlichen Lebensbedingungen brauchen, sind verlässliche soziale Strukturen und Begleitangebote auf dem Weg zum eigenen Einkommen, sowie verlässliche Ansprechpersonen bei der Bewältigung ihrer schwierigen Lebenssituation.

Jugendverschuldung kann und muss in Zusammenarbeit mit den Familien und dem Freundeskreis der betroffenen oder gefährdeten Jugendlichen bewältigt werden. Dabei geht es weniger um die Vermittlung von Finanzkompetenz, auf die viele bestehende Präventionsprogramme abzielen, sondern um die Stärkung der Selbstwirksamkeit: Junge Menschen müssen befähigt werden, kritisch und eigenverantwortlich zu konsumieren, damit sie sich selbst vor einer zu hohen Verschuldung schützen können. Dieses Credo der transformativen Konsumentenforschung bedeutet aber auch, dass die Kreditwirtschaft ihren Beitrag dazu leisten muss, dass Jugendliche sich als eigenverantwortliche Konsumenten verstehen können. So manche gängigen Werbeimpulse und Vertriebsstrategien dürften jedoch das Gegenteil bewirken.

Literatur

- Lange, Elmar, *Jugendkonsum im 21. Jahrhundert*, Wiesbaden 2004
 Mattes, Christoph, *Im Schatten der Konsumgeschichte*, Basel 2007
 Nussbaumer, Barbara et al., *Jugend und Geld*, Linz 2013
 Streuli, Elisa et al., *Eigenes Geld und fremdes Geld. Jugendliche zwischen finanzieller Abhängigkeit und Mündigkeit*, Basel 2008
 Streuli, Elisa, «Geld, Knappheit und Verschuldung im Jugendalter», in *Kinder und Jugendhilfe in der Schweiz*, hg. von Maud Piller et al., Wiesbaden 2013, S. 333–366

Christoph Mattes, Dr. phil., Projektleiter, Hochschule für Soziale Arbeit, FHNW
 E-Mail: christoph.mattes@fhnw.ch

Rebekka Sommer, wissenschaftliche Assistentin, Hochschule für Soziale Arbeit, FHNW
 E-Mail: rebekka.sommer@fhnw.ch

Finanzielle Allgemeinbildung bei Berufslernenden

Der adäquate Umgang mit Geld und Finanzthemen ist aufgrund aktueller gesellschaftlicher Entwicklungen eine zentrale Thematik für Berufsfachschulen. Indes fehlt es derzeit an einem theoretisch und empirisch fundierten didaktischen Gesamtkonzept. An diesem Punkt setzt das Projekt Fit for Finance an, bei dem es darum geht, ein auf die Anforderungen und Belange von Berufsfachschulen abgestimmtes didaktisches Konzept zur Förderung von finanzieller Allgemeinbildung zu entwickeln.



Carmela Aprea

Eidgenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung



Seraina Leumann



Christoph Gerber

Zentralvorstand Berufsbildung
Schweiz

Der Fähigkeit, mit Geld und Finanzthemen adäquat umzugehen, wird derzeit in der öffentlichen Diskussion mit Schlagworten wie finanzielle Allgemeinbildung, Financial Literacy oder Finanzkompetenz ein hoher Stellenwert beigemessen. Geld- und finanzbezogene Problem- und Aufgabenstellungen betreffen zunehmend nicht nur Personen, die beruflich im Finanzwesen tätig sind, sondern nehmen im Alltag aller Menschen eine immer grössere Bedeutung mit weitreichenden Folgen für das individuelle und gesamtwirtschaftliche Wohlergehen ein. Neben den Erschütterungen der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise sowie der jüngsten Schuldenkrise in Europa wird der Bedeutungszuwachs dieser Thematik auf das Zusammenwirken einer Reihe von gesellschaftlichen Entwicklungen, wie beispielsweise den demografischen Wandel, den veränderten Konsum- und Verschuldungsgewohnheiten oder dem drohenden Rückzug des Staates

aus den sozialen Sicherungssystemen zurückgeführt. Daraus lässt sich ein Bedarf an mehr Eigeninitiative bei der Absicherung der Lebensrisiken und der Altersvorsorge extrapolieren. Die geforderte Eigeninitiative wird dabei durch den Umstand erschwert, dass die Finanzdienstleistungen, die zur möglichen Deckung dieses Bedarfs beitragen sollten – nicht nur für Laien – immer unverständlicher und undurchsichtiger werden.

Notwendigkeit systematischer Lern- und Bildungsprozesse bei Berufslernenden

Die exemplarisch skizzierten gestiegenen Anforderungen an die individuelle Finanzkompetenz lassen sich nicht mehr allein mit Hilfe familiärer Sozialisation und auf der Basis von Alltagserfahrungen bewältigen. Vielmehr er-

fordern sie systematisch organisierte Lern- und Bildungsprozesse. Die Bedeutung der Thematik wurde international erkannt. Dafür sprechen zahlreiche Initiativen z.B. der OECD oder der Weltbank. Die in der Schweiz zahlmässig und strategisch wesentliche Gruppe der Berufslernenden wird dabei üblicherweise nicht als Adressatin berücksichtigt. Aus der Perspektive der an der Berufsbildung beteiligten Zielgruppen (Lernende, Berufsfachschulen, Verbundpartner, Lehrkräfte) besteht indes aus mehreren Gründen dringender Handlungsbedarf.¹ Berufslernende stehen aufgrund ihres Ausbildungslohnes an der Schwelle zur finanziellen Autonomie und sehen sich damit unmittelbar mit der Notwendigkeit konfrontiert, mit ihren finanziellen Mitteln sowie weiteren finanzbezogenen Fragestellungen kompetent umzugehen. Gleichzeitig sind die Versuchungen für Jugendliche und junge Erwachsene dieser Zielgruppe besonders gross, etwa in Form von indirekten Konsumentenkrediten wie z.B. Überzugslimiten von Bancomatkarten oder Ratenkäufe. Dieses Problem wird dadurch verstärkt, dass Heranwachsende in ihrem sozialen Umfeld nicht immer adäquate Unterstützung in finanziellen Angelegenheiten erfahren. Ein Blick in aktuelle Statistiken zur Verschuldung und zum Konsumverhalten von Jugendlichen in der Schweiz² zeigt, dass der Übergang in die finanzielle Selbstständigkeit nicht immer zufriedenstellend gelingt.

Das Projekt Fit for Finance

Fit for Finance ist ein gemeinsames Projekt des Dachverbands der Schweizer Berufsfachschullehrpersonen (Berufsschulen Schweiz, BCH|FPS), des Eidgenössischen Hochschul Instituts für Berufsbildung (EHB IFFP IUFPF) und der unabhängigen Unternehmensberatung Primecoach AG. Hauptziel des vom Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) finanziell unterstützten Projektes ist es, ein auf Lernende an Berufsfachschulen abgestimmtes didaktisches Konzept zur Förderung von finanzieller Allgemeinbildung im Allgemeinbildenden Unterricht zu entwickeln und umzusetzen. Das Vorhaben orientiert sich an zwei zentralen Leitlinien:

- Es basiert auf einem wirtschaftsdidaktisch begründeten, ganzheitlichen Ansatz von finanzieller Allgemeinbildung. Neben dem Wissen zum Umgang mit Geld

und zu Finanzthemen werden auch emotional-motivationale Aspekte (z.B. Selbstwirksamkeit und Befähigung zum Bedürfnisaufschub) sowie Einstellungen und Werthaltungen einbezogen. Ebenso soll die Urteils- und Kritikfähigkeit der Lernenden unter Einbezug des gesellschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Umfelds geschult und geschärft werden.

- Nach dem Prinzip für die Praxis aus der Praxis, bezieht das Projekt die Perspektiven und Expertisen der Lehrpersonen und Berufslernenden explizit mit ein. Es setzt zudem auf die Vernetzung und Kooperation wichtiger Stakeholder im Bereich der finanziellen Allgemeinbildung (z.B. Schweizerische Nationalbank, Caritas Schuldenberatung) und der schweizerischen Berufsbildung (z.B. Schweizerische Berufsbildungsämterkonferenz, Schweizerischer Verband für Allgemeinbildenden Unterricht, Schweizerischer Gewerbeverband).

Das Projekt arbeitet evidenzbasiert und sieht dementsprechend zwei empirisch orientierte Projektphasen vor: Zunächst wurde der Status quo der finanziellen Allgemeinbildung an schweizerischen Berufsfachschulen erhoben. In der zweiten, vor Kurzem gestarteten Phase werden gemeinsam mit Lehrpersonen und Berufslernenden exemplarische Lehr-Lern-Szenarien zur Förderung finanzieller Allgemeinbildung entwickelt, erprobt und evaluiert. Ausgewählte Ergebnisse der Bestandsaufnahme und Perspektiven der laufenden Aktivitäten werden im Folgenden umrissen.

Status quo der finanziellen Allgemeinbildung an schweizerischen Berufsfachschulen

In die Bestandsaufnahme wurden 28 exemplarisch ausgewählte Berufsfachschulen aus allen Sprachregionen der Schweiz einbezogen. Insgesamt 142 Lehrpersonen des Allgemeinbildenden Unterrichts wurden mittels einer Online-Befragung unter anderem dazu befragt, welche Inhaltsbereiche von finanzieller Allgemeinbildung aus ihrer Sicht wichtig sind und wo sie Lernschwierigkeiten bei den Berufslernenden wahrnehmen.

Wichtige Inhaltsbereiche von finanzieller Allgemeinbildung

Mit Blick auf die Frage, welche Inhaltsbereiche für den Allgemeinbildenden Unterricht wichtig sind, zeigt sich, dass alle befragten Lehrpersonen den Kern der finanziellen Allgemeinbildung in der Organisation der eigenen Finanzen sehen. Dazu gehören beispielsweise die persönliche Budgeterstellung (25% der Gesamtnennungen), Verschuldung von Individuen (15%) sowie verschiedene Spar- und Finanzierungsformen (je 10%). Rund ein Drittel der Befragten erwähnt zudem die Integration von gesamtökonomischen und sozialen Aspekten als wichti-

1 Aprea, Carmela, «Messung der Befähigung zum Umgang mit Geld und Finanzthemen: Ausgewählte Instrumente und alternative diagnostische Zugänge», in *bwp@*, Nr. 22, 2012: www.bwpat.de → Ausgaben → *bwp@ 22* sowie Gerber, Christoph, «Financial Literacy in der Berufsbildung tut not», in *Folio*, Nr. 5, 2011, S. 4: www.bch-fps.ch → Folio → Archiv 2011 → *Folio* Oktober 2011

2 Bundesamt für Statistik, *Die Verschuldung bei jungen Erwachsenen. Ergänzende Analysen der Verschuldung bei jungen Erwachsenen*, Neuenburg 2012: www.bfs.admin.ch → Themen → 20 – Wirtschaftliche und soziale Situation der Bevölkerung → Einkommen, Verbrauch und Vermögen → Analysen und Berichte → Finanzielle Situation der Haushalte + Vermögen und Verschuldung → Verschuldung

gen Bestandteil der finanziellen Allgemeinbildung. Die Hauptnennungen sind dabei mit je fünf Prozent die Funktion des Geldes (u.a. im Wirtschaftskreislauf), die Funktion des Bankensystems sowie Konzepte der Marktwirtschaft und des Kapitalismus. Weitere zehn Prozent der genannten Inhaltsbereiche betreffen Diskussionen um Werte, Nachhaltigkeit und Ethik.

Wahrgenommene Lernschwierigkeiten bei den Berufslernenden

Befragt nach den im Unterricht wahrgenommenen Lernschwierigkeiten bei Berufslernenden im Bereich der finanziellen Allgemeinbildung geben 84 Prozent der Lehrkräfte das Verständnis ökonomischer Zusammenhänge an. 59 Prozent bemängeln die vorhandenen sprachlichen Basiskompetenzen (z.B. Textverständnis) und 51 Prozent beschreiben die Schwierigkeiten der Berufslernenden, das Gelernte in den eigenen Alltag zu übertragen. Weiter werden unzureichende mathematische Basiskompetenzen (z.B. Prozent- oder Kopfrechnen; 47%), mangelnde Reflexionsfähigkeit (40%) sowie fehlendes Interesse (38%) angesprochen. Nach Aussage der befragten Lehrkräfte unterscheiden sich die Lernschwierigkeiten sowie die festgestellten schulischen Defizite nach sozialer und kultureller Herkunft sowie den aktuellen Ausbildungsberufen der Lernenden. Geschlechterunterschiede werden diesbezüglich hingegen von den meisten Lehrpersonen keine konstatiert.

Ausblick

Die Entwicklung der Lehr-Lern-Szenarien erfolgt derzeit gemeinsam mit einem Team von sechs Lehrpersonen aus drei Kantonen. Die Sequenzen werden acht bis zehn

Unterrichtslektionen umfassen und beziehen sich auf die Handlungsfelder «Mit Geld und Verschuldungsrisiken umgehen» sowie «Finanzen planen und Vorsorge treffen». Die Umsetzung der erarbeiteten Sequenzen wird mittels gezielter Beobachtungen und Videoaufnahmen im Unterricht von Testklassen dokumentiert und ausgewertet. Für die Evaluation kommen verschiedene Verfahren zur Messung der Lernwirksamkeit, schriftliche und mündliche Befragung der Lernenden zur Eruiierung des Lernbedarfs und der Lernprozessförderlichkeit sowie Erfahrungsberichte in Form von Tagebucheinträgen der Lehrkräfte zum Einsatz. Die Erkenntnisse der gesamten Evaluation werden schliesslich zusammen mit Best-Practice-Empfehlungen in einen an die Lehrpersonen an berufsbildenden Schulen gerichteten Leitfaden einfließen.

Prof. Dr. Carmela Aprea, Leiterin Forschungsschwerpunkt 2 – Aktuelle Kontexte der Berufsbildung, EHB IFFP IUFP
E-Mail: carmela.aprea@iuffp-svizzera.ch

Seraina Leumann, M.Sc., Junior Researcher Forschungsschwerpunkt 2 – Aktuelle Kontexte der Berufsbildung, EHB IFFP IUFP
E-Mail: seraina.leumann@ehb-schweiz.ch

Christoph Gerber, Eidg. dipl. Berufsschullehrer, Zentralvorstand Berufsbildung Schweiz
E-Mail: cgerber@bch-fps.ch

Schuldenprävention mit Jugendlichen: Werte sind wichtiger als Wissen

Jugendliche und junge Erwachsene haben zwar nicht mehr und nicht häufiger Schulden als ältere Erwachsenengruppen, aber Verschuldung hat vor allem im jungen Alter weitreichende Folgen für die Bewältigung von Entwicklungsaufgaben und für die längerfristige Lebensgestaltung. Prävention ist hier deshalb besonders wichtig. Wo aber soll wirksame Schuldenprävention ansetzen? Welche Prävention ist wirksam? Eine Studie der Hochschule Luzern ist dieser Frage systematisch nachgegangen.

und Jugendfragen (EKKJ) und die Müller-Möhl Foundation haben deshalb gemeinsam die Hochschule Luzern – Soziale Arbeit damit beauftragt, bestehende Wissensgrundlagen zu sammeln, aufzuarbeiten und sie für die Praxis nutzbar zu machen. Die Studie fasst Ergebnisse aus der Wirksamkeitsforschung zur Schuldenprävention bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen in der internationalen wissenschaftlichen Literatur zusammen, formuliert Empfehlungen und stellt ein Modell vor, mit dem laufende oder geplante Programme in der Schuldenprävention einfach evaluiert werden können.

Wie können wirksame Programme und Massnahmen konzipiert werden?

Wirksame Schuldenprävention ist idealerweise evidenzbasiert, d.h. sie stützt sich auf Ergebnisse der Wirksamkeitsforschung. Das kann mit verschiedenen Methoden geschehen. Zum einen können Programme, deren Wirksamkeit belegt ist, für die Schweiz in angepasster Form übernommen werden. Zum anderen können neue Programme Zielsetzungen auswählen, die in wissenschaftlichen Untersuchungen als wirkungsrelevant beschrieben worden sind. Als Basis der Studie «Wirkt Schuldenprävention?» wurde für beide Zugänge eine breite, mehrstufige Literaturrecherche in internationalen Datenbanken durchgeführt. Die Ergebnisse zeigen, dass die internationale Forschung zum Thema wenig theoriegeleitet und in vielen Bereichen noch in den Anfängen ist. Insbesondere zur strukturellen Prävention, wie z.B. zum Einfluss von Kreditwerbung und Kreditverfügbarkeit oder von Steuer- und Versicherungssystemen auf die Überschuldung junger Erwachsener konnten keine Studien aufgefunden werden. Dennoch lassen sich Aussagen zu sinnvollen Ansätzen in der schuldenpräventiven Praxis formulieren: Die vorliegenden Ergebnisse stützen sich auf über hundert relevante Publikationen. Einschränkend ist zu bemerken, dass noch nicht alle Wirkfaktoren mehrfach erforscht und belegt worden sind. Wir wissen daher Einiges darüber, was wirksam ist, können aber noch nicht aufzeigen, was am wirksamsten wäre.

Was wirkt in der Schuldenprävention?

Wissenschaftliche Nach- oder Hinweise auf wirksame Interventionsbereiche liegen zu verschiedenen **psychologischen Faktoren** vor. Die psychologischen Wirkfaktoren



Claudia Meier Magistretti
Hochschule Luzern

In der Schweiz gibt es erst wenige spezialisierte Fachstellen für Schuldenprävention, etliche sind aber am Entstehen oder in Planung. Für alle stellt sich die Frage, wie Schuldenprävention mit den vorhandenen Mitteln die grösstmögliche Wirkung erzielen kann. Anders als in der Sucht-, Unfall- oder Gewaltprävention, besteht für die Schuldenprävention noch wenig gesichertes Wissen über wirksame Konzepte und Methoden. Besonders im deutschsprachigen Raum sind systematische Programmevaluationen, theoriegeleitete Interventionsforschungen oder Längsschnittstudien selten. Die Schuldenberatung Aargau-Solothurn, Plusminus Budget- und Schuldenberatung Basel, die Eidgenössische Kommission für Kinder-

ren umfassen Einflüsse auf der Ebene des Individuums, des Elternhauses und des weiteren sozialen Umfelds. Auf einer individualpsychologischen Ebene sind Selbstvertrauen, die Fähigkeit zu Belohnungsaufschub sowie Selbstkontrolle und Selbstwirksamkeit¹ wichtige Schutzfaktoren. Daneben erweisen sich **Werte und Normen** als zentral handlungsleitend. Eine konsumorientierte Einstellung (oft bereits durch das Elternhaus vermittelt) begünstigt vor allem in Verbindung mit mangelndem Selbstwertgefühl, hoher Beeinflussbarkeit und gleichzeitig engen Beziehungen zu Gleichaltrigen in materialistisch orientierten Gruppen ein Überschuldungsrisiko. Besonders Jugendliche und junge Erwachsene, welche innerhalb der Gleichaltrigengruppe einen Statusverlust erlitten haben, können dazu neigen, diesen mit übermäßigem Konsum auszugleichen. Hingegen wirken eine reflektierte Einstellung zu Geld und Konsum, vor allem in Verbindung mit guter elterlicher Unterstützung und einem positiven Selbstwertgefühl, protektiv.

Financial Literacy, d.h. das Allgemeinwissen in Bezug auf den Umgang mit Geld wirkt nicht direkt schuldenpräventiv. Wird aber die Einstellung zu Geld und Konsum durch finanzielle Bildung positiv beeinflusst, können präventive Wirkungen nachgewiesen werden. Damit gilt Financial Literacy als vermittelnd protektiver Faktor in der Schuldenprävention. Dieser Befund wird unterstützt durch Studien, die zeigen, dass eine geringe finanzielle Bildung erst in Verbindung mit einer schlechten Selbstkontrolle das Überschuldungsrisiko erhöht.

Zur Bestimmung von Ziel- oder **Risikogruppen** sind soziodemografische Faktoren zentral. Hier zeigt sich, dass vor allem junge Erwachsene ab 18 Jahren mit niedriger Schulbildung, fehlendem Berufsabschluss und tiefem Einkommen ein erhöhtes Risiko aufweisen, in Überschuldung zu geraten. Junge Männer sind dabei nur unwesentlich häufiger betroffen als junge Frauen. Arbeitslosigkeit, eine Herkunftsfamilie mit tiefem sozioökonomischem Status und Verschuldung der Eltern vergrössern das Überschuldungsrisiko zusätzlich. Jüngere Jugendliche sind im Vergleich dazu weniger häufig und weniger hoch verschuldet. Eine Ausnahme bilden Jugendliche, die das Elternhaus vor dem 18. Lebensjahr verlassen, oder bereits als Teenager eigene Kinder haben.

Kritische Lebensereignisse können Verschuldungsprozesse initiieren. Dokumentiert sind Arbeitslosigkeit, Krankheit und frühe Elternschaft. In qualitativen Studien wird zudem beschrieben, dass eine zu frühe Ablösung vom Elternhaus – auch in Verbindung mit dem Verlust eines Elternteils im Jugendalter –, Suchtmittelabhängigkeit sowie Lehrabbrüche oder gescheiterte Ausbildungsabschlüsse Auslöser für Verschuldungsprozesse sein können. Ein spezifisches Risiko besteht für junge Frauen, die sich für einen (manchmal bereits überschuldeten) Partner verschulden. Kritische Lebensereignisse können durch präventive Massnahmen nicht verhindert werden.

Aus den genannten Studien ergeben sich aber Hinweise auf Einflussfaktoren, die bereits aus anderen Präventionsfeldern als wirkungsrelevant bekannt sind (z.B. Fördern von Resilienz, bei Frauen zusätzlich die Unterstützung der weiblichen Identitätsbildung und der autonomiebezogenen Beziehungsfähigkeit) und auf Gruppen, die für die selektive Präventionsarbeit relevant sind (z.B. junge Arbeitslose oder junge Erwachsene ohne Berufsabschluss).

Welche Programme haben sich bereits als wirksam erwiesen?

Zur Frage nach **Beispielen guter Praxis** für Programme der Schuldenprävention liegen selbst im internationalen Kontext für Programme der Schuldenprävention noch wenige Evaluationen vor. Befunde zur langfristigen Wirksamkeit konnten im Rahmen der hier durchgeführten Recherche keine gefunden werden: Der längste Untersuchungszeitraum umfasste lediglich drei Monate nach Programmende. Daher können im Moment aus dem internationalen Raum noch keine Programme empfohlen werden, welche Fachstellen für Schuldenprävention in der Schweiz einfach aufgreifen und multiplizieren könnten. Umso wichtiger wird es sein, bestehende und neue Programme und Projekte in den Kantonen professionell, systematisch und langfristig zu evaluieren. Dazu stellt die Studie ein einfach anwendbares Modell zur Verfügung.

Meier Magistretti, Claudia et al.; *Wirkt Schuldenprävention? Grundlagen für die praktische Arbeit mit Jugendlichen und jungen Erwachsenen; Schlussbericht*; Luzern 2013: www.hslu.ch → Soziale Arbeit → Forschung und Entwicklung → Prävention und Gesundheit → Projekte → Prävention und Früherkennung bei Jugendlichen → diverse Projektunterlagen, inkl. Schlussbericht (13.1.2014)

Claudia Meier Magistretti, Dr. phil., Gesundheitswissenschaftlerin und Psychologin FSP, Dozentin und Projektleiterin am Kompetenzzentrum Prävention und Gesundheit, HSLU
E-Mail: claudia.meiermagistretti@hslu.ch

¹ **Selbstwirksamkeit** meint hier die subjektive Erwartung, aufgrund eigener Kompetenzen gewünschte Handlungen wirksam selbst ausführen und die eigenen Finanzen auch in schwierigen Situationen erfolgreich managen zu können.

Der Sozialstaat als Gläubiger: Forschungsstand und Forschungsperspektiven

Über Steuer- und Prämienforderungen steht der Sozialstaat als Gläubiger in einem ambivalenten Verhältnis zu einer wirtschaftlich schwachen Bevölkerungsgruppe, die er gleichzeitig häufig mit Sozialleistungen unterstützt. Während die Strukturen, die dem Dilemma zugrunde liegen, bekannt sind, ist das Zusammenspiel der einzelnen Faktoren sozialwissenschaftliches Brachland. Gerade dieses müsste aber näher erforscht werden, um dem sozialstaatlichen Gläubigerdilemma innovativ zu begegnen.



Carlo Knöpfel

Fachhochschule Nordwestschweiz



Christoph Mattes

Über die Verschuldung privater Haushalte bei Banken, Leasinggesellschaften und Kreditkartenfirmen wurden bislang ebenso wenig Studien vorgelegt wie über ihre Verschuldung gegenüber dem Sozialstaat. Letztere ist in einer der ersten Studien zur Verschuldung in der Schweiz aufgezeigt worden. Die 1999 vorgelegten Zahlen zeigen, dass damals 23 Prozent der Betreibungen aufgrund von Steuerschulden bestanden, und 21 Prozent aufgrund nicht bezahlter Krankenversicherungsbeiträge.¹ Vielmehr wissen wir bis heute nicht darüber.

Einerseits müssen der Staat auf seinen Steuerforderungen und die im staatlichen Auftrag tätigen Krankenversicherungen auf die Bezahlung der erforderlichen Prämien bestehen. Auch dann, wenn dies den verschuldeten Menschen gerade im Zusammenhang mit einer

Betreibung besonders schwer fällt und sie Nachteile wegen Eintragungen im Betreibungsregister hinnehmen oder aufgrund von Lohnpfändungen mit dem Verlust des Arbeitsplatzes rechnen müssen. Andererseits investiert der gleiche Staat mit Steuern und Versicherungsbeiträgen, die der Sozialhilfe und den Sozialversicherungen zufließen, viel Geld zur Sicherung von Existenzen und zur Verbesserung prekärer Lebenslagen. Vielfach handelt es sich bei den Schuldner und Unterstützungsbedürftigen um ein und dieselben Personen.

Das Wohlfahrtsregime schwächt und fördert seine Zielgruppe zugleich. Dies ergibt einen strukturellen Widerspruch, den es weiterführend zu untersuchen gilt. Dieser Beitrag zeigt auf, aus welchen Forschungsperspektiven der Sozialstaat als Gläubiger weiterführend analysiert werden sollte.

Von der statischen zu einer dynamischen Grundlagenforschung

Private Überschuldung wird wissenschaftlich zumeist mit dem Eintritt kritischer Lebensereignisse wie Elternschaft, Arbeitslosigkeit, Trennung und Scheidung erklärt. Für eine differenziertere Betrachtung wäre es erforderlich, die Entstehung und Bewältigung von Verschuldung im biografischen Kontext näher zu untersuchen. Unter welchen Lebensbedingungen greifen Menschen auf Verschuldung zurück, um ihren Alltag zu bewältigen? Bei welchen Gläubigern verschulden sie sich am ehesten? Bei welchen Gläubigern und mit welchen Motiven wird länger mit der Abzahlung zugewartet und welche wirtschaftlichen Folgen hat dies?

Aber auch der Prozess der Schuldentilgung ist von Interesse: Wie bewältigen Privathaushalte die finanziellen Folgen von Ratenzahlungen, inwiefern wirken sich unvorhergesehene Risiken des Alltags auf ihre wirtschaftliche Situation aus und belasten ihren Alltag? Schliesslich sollte nicht übersehen werden, dass auch die Lebenssituation von Verschuldeten sich stabilisieren und ihre Kreditwürdigkeit sich im biografischen Verlauf verbessern kann. Gleichwohl ist wenig darüber bekannt, wie die eigenverantwortliche Bewältigung einer Verschuldung gefördert werden könnte.

Dynamische Zugänge der Verschuldungsforschung sollten auch in den Blick nehmen, wie Familien oder Haushalte die Bewältigung finanzieller Engpässe intern aushandeln. Anstelle des Einkaufs- und Konsumverhaltens, das äusserlich sichtbar ist, geht es hierbei um die

¹ Meier, Isaak et al., *Lohnpfändung – Optimales Existenzminimum und Neuanfang?*, Zürich 1999

Binnenstruktur der Haushaltsgemeinschaft, die Interaktion ihrer Mitglieder. Von Interesse ist weniger, ob ein Privathaushalt zu viel oder zu wenig Geld ausgibt – vielmehr geht es um die Frage, wie Familien zwischen verschiedenen Interessen und Bedürfnissen abwägen. Nach welcher Logik treffen sie ihre Entscheidungen, wie rational können sie die Folgen ihrer Entscheidungen abschätzen und wie verändern diese den Familienalltag?

Verfahrens- und Wirkungsforschung zur Entschuldung von Privatpersonen

In den vergangenen Jahrzehnten wurden in Europa verschiedene Verfahren der privaten Entschuldung eingeführt. Sie unterscheiden sich stark in ihrer Dauer sowie den an die Schuldner gestellten Anforderungen und von ihnen erwarteten Leistungen. Die Modelle reichen von Sanierungen, die ausschliesslich über Beratungsstellen und Rechtsanwälte erfolgen, über Kooperationen von Beratungsstellen mit örtlichen Gerichten bis hin zu Gerichtsverfahren, die zum Erlass der Schulden führen. Das schweizerische Konkursrecht sieht bislang keine solchen Erlassmöglichkeiten vor. Sehr hoch verschuldete Menschen oder solche mit sehr geringem, unpfändbarem Einkommen haben daher keine Chance auf einen wirtschaftlichen Neuanfang, wie es in anderen europäischen Staaten nahezu Standard ist.

Es bedarf einer Studie, die die verschiedenen Modelle der Sanierung und gerichtlichen Entschuldung einander gegenüberstellt und der Frage nachgeht, welche Wirkungen sie auf die verschuldeten Menschen haben und inwiefern Sanierungen und gerichtliche Entschuldungen die Lebenslage der betroffenen Menschen nachhaltig stabilisieren. Es stellt sich auch die Frage, was die Schweiz aus den Erfahrungen anderer Länder lernen kann und wann und unter welchen Bedingungen ein Schuldenerlass sinnvoll und förderlich wäre.

Evaluation bestehender rechtlicher Regelungen

In den vergangenen Jahren wurden in der Schweiz rechtliche Regelungen getroffen, welche Menschen vor der Überschuldung schützen und die beeinträchtigenden Folgen von Verschuldung reduzieren sollen. Hier gilt es, die Wirkung der im Konsumkreditgesetz vorgeschriebenen Kreditfähigkeitsprüfung zu evaluieren: Führt die Pflicht des Gläubigers, die Kreditfähigkeit seines angehenden Konsumkreditschuldners zu prüfen, zu einer verantwortungsvolleren Kreditvergabe – und wenn ja, sollte diese Prüfpflicht auf andere Forderungsarten ausgeweitet werden? Anhand von Fallstudien könnte – als gemeinsames Projekt mit der Kreditwirtschaft – aufgezeigt werden, bei welchen Fällen die Kreditwürdigkeitsprüfung wirkt und

unter welchen Bedingungen sie eine Überschuldung nicht verhindern konnte.

Aus Sicht der sozialen Sicherung dürfte derzeit von grossem Interesse sein, wie sich die gesetzlichen Neuregelungen im Bereich der sozialen Krankenversicherung auswirken. In welchem Ausmass treten Kantone für Prämienrückstände ein? Welche Erfahrungen gibt es beim nachträglichen Inkasso der Prämien-schulden und inwiefern konnte die Absicherung verschuldeter Menschen hinsichtlich ihrer Gesundheitskosten verbessert werden? Dieses Anliegen schliesst ein, auch die in einigen Kantonen geführten «Schwarzen Listen» näher zu untersuchen. Wie viele Personen stehen wie lang auf diesen Listen, gibt es soziodemografische Besonderheiten, inwieweit wirken sie sich auf die medizinische Versorgung der Betroffenen aus?

Mit Blick auf die Sozialhilfe ergibt sich eine weitere zentrale Perspektive. Wie wirken sich Betreibungen auf die Motivation zur Ablösung von der Sozialhilfe aus? Je nach Haushaltssituation liegt das sozialhilferechtliche und das betreibungsrechtliche Existenzminimum nahe beieinander. Daraus leitet sich die Frage ab, wie hinderlich Schulden und Betreibungen für den Wiedereinstieg in das Erwerbsleben sind. Besteht für einen überschuldeten Haushalt überhaupt ein Anreiz, Arbeitseinkommen zu generieren, wenn früher oder später bis auf das betreibungsrechtliche Existenzminimum gepfändet wird? Zudem gibt es wenige Informationen darüber, wie häufig Sozialämter auf die Rückzahlung von bewilligter Sozialhilfe bestehen und wie sich diese Verpflichtung auf die dann hoch verschuldeten Personen und Familien auswirkt.

Resümee

Die aufgezeigten Forschungsperspektiven verdeutlichen, wie dringend der Zusammenhang von Verschuldung und Sozialstaat wissenschaftlich näher beleuchtet werden muss: Es gibt Bedarf an weiterer Grundlagenforschung, die das soziale Problem der Verschuldung beschreibt. Zudem sollten die strukturellen Widersprüche im sozialen Sicherungssystem im Interesse der Betroffenen präzise beschrieben und Lösungsansätze entwickelt werden. Dadurch kann die Wirksamkeit des bestehenden Hilfesystems erhöht und Hindernisse bei der Bewältigung prekärer Lebenslagen abgebaut werden.

Carlo Knöpfel, Dr. rer. pol., Dozent an der Hochschule für Soziale Arbeit, FHNW
E-Mail: carlo.knoepfel@fhnw.ch

Christoph Mattes, Dr. phil., Projektleiter Hochschule für Soziale Arbeit, FHNW
E-Mail: christoph.mattes@fhnw.ch

Evaluation chili – konstruktive Konfliktbearbeitung

chili ist ein Trainingsprogramm zur Konflikt- und Gewaltprävention, das an den Schulen der Deutschschweiz weit verbreitet ist. Im Rahmen des Programms Jugend und Gewalt wurde es einer Konzept- und Vollzugsevaluation unterzogen. Während der Nutzen der Trainings unbestritten ist, ist die angestrebte Nachhaltigkeit konzeptuell nicht sichergestellt. Zudem können ungünstige organisatorische Rahmenbedingungen die Durchführungsqualität beeinträchtigen.



Heinz Messmer
Fachhochschule Nordwestschweiz

Bei chili handelt es sich um ein Angebot des Schweizerischen Roten Kreuzes (SRK). Das hauptsächlich an Deutschschweizer Schulen durchgeführte Trainingsprogramm zur Konflikt- und Gewaltprävention will Kinder und Jugendliche für einen offenen und konstruktiven Umgang mit Konflikten sensibilisieren und ihre Handlungsmöglichkeiten in Streitsituationen erweitern helfen. Nach vorgängiger Situationsanalyse führen ausgebildete Trainerinnen und Trainer dazu zwei- bis viertägige Trainings durch, die konfliktrelevante Themen spielerisch aufgreifen und damit die sozialen Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler ansprechen.

Gegenstand und Zielsetzung der Evaluation chili

Das Konflikttrainingsprogramm chili wird bereits seit vielen Jahren angeboten, wurde aber bis anhin nie wissenschaftlich evaluiert. Die Evaluation sollte Aufschluss darüber geben, inwieweit das Konzept geeignet ist, die formulierten Programmziele zu erreichen und wie sich seine Umsetzung in der Praxis bewährt.

Im Rahmen einer **Konzeptevaluation** war zu prüfen, ob das Programmkonzept vergleichbaren fortschrittlichen und qualitativ hochstehenden Sozialkompetenzprogrammen entspricht, auf welche theoretischen

Grundlagen es sich stützt und inwiefern es in sich konsistent ist. Massgebliches Prüfkriterium waren international anerkannte Standards von Programmen der Konflikt- und Gewaltprävention mit einer vergleichbaren Zielpopulation. Diese wurden aufgearbeitet und zu den Konzepten von chili in Beziehung gesetzt.

Mittels einer **Vollzugsevaluation** war zu eruieren, wie und mit welcher Qualität das Programm in unterschiedlichen Settings unter den dort vorherrschenden Bedingungen umgesetzt wird. Untersuchungsleitend war die Identifizierung hemmender und unterstützender Einflussfaktoren bei der Durchführung der Trainings. Insgesamt wurden sieben Chili-Durchführungen vorwiegend mittels teilstandardisierter Interviews (Schulleitungen, Lehrpersonen, Trainerinnen und Trainer, Schülerinnen und Schüler) und ethnografischer Beobachtungen erhoben.

Ergebnisse der Konzeptevaluation

Vor dem Hintergrund international anerkannter Standards muss der **Explikationsgrad der untersuchten Dokumente** zur Konzeptualisierung von chili als eher gering eingestuft werden. Dies betrifft insbesondere die Hinweise zur Umsetzungsstrategie und Zielerreichung von chili. Auch der **systemische Anspruch** des Ansatzes ist konzeptuell unzureichend unterfüttert. Nach vorliegender Erkenntnis fehlen dem Konzept insbesondere Hinweise zum Einbezug des für die Schülerinnen und Schüler relevanten Umfelds (Familie/Eltern, Klasse, ganze Schule).

Dagegen fallen die bestehenden **Vermittlungsmethoden und Unterrichtsmaterialien** durch ihre Vielfalt

und ihren Variantenreichtum positiv ins Gewicht. Wie und in welchem Umfang diese in den Trainings konkret umgesetzt werden, lässt sich aufgrund der vorliegenden Dokumente allein nicht ermitteln. Mit Blick auf den Anspruch nachhaltiger Trainings ist der Umfang an Trainingstagen vergleichsweise niedrig. Zudem ist nicht vorgesehen, die Lehrpersonen zur verbindlichen Weiterbearbeitung der Themen im Unterricht anzuhalten.

Im Bereich der Qualitätssicherung baut chili insbesondere auf eine hohe **Qualifikation der Trainerinnen und Trainer**. Konzeptuell jedoch ist die Sicherung und Weiterentwicklung von **Qualität** weniger klar definiert. Die **Zusammenarbeit** zwischen den Trainerinnen und Trainern sowie dem SRK erscheint in dieser Hinsicht entwicklungsbedürftig.

Ergebnisse der Vollzugsevaluation

Mithilfe der Vollzugsevaluation war zu prüfen, wie und mit welcher Qualität die Trainings unter unterschiedlichen Kontextbedingungen umgesetzt werden und wie die Qualität des Umsetzungsprozesses generell einzuschätzen ist. Insgesamt wurden **sieben Programmdurchführungen** in verschiedenen deutschschweizer Kantonen in die Evaluation einbezogen:

1. **Schaffhausen** (Standarddurchführung)
2. **Basel-Land** (<schwierige> Klasse)
3. **Solothurn** (Eingliederungseinrichtung)
4. **Zürich** (Schule mit hohem Anteil Migrationskinder)
5. **Bern** (<reduziertes> chili)
6. **Luzern** (Standarddurchführung)
7. **Schwyz** (Pilottraining Neue Medien)

Die **Ergebnisse der Vollzugsevaluation** zeichnen gemäss den unterschiedlichen Perspektiven der befragten Akteursgruppen und heterogenen Durchführungskontexten ein ebenso facettenreiches wie vielschichtiges Bild.

- Von den **Schulleitungen** werden die Trainings primär aus **präventiven Gründen** nachgefragt, um damit ein gutes **Schulhausklima** zu konsolidieren, das den guten Umgang unter der Schüler- und Lehrerschaft gewährleisten soll – was nach den vorliegenden Hinweisen offenbar auch gelingt.
- **Lehrpersonen** beurteilen den Nutzen der Trainings vor allem mit Blick auf die eigene Klasse. Insgesamt sind sie mit den Trainings sehr zufrieden, wobei das Lob vor allem auf den inhaltlichen, didaktischen und sozialen Kompetenzen der jeweiligen Trainerinnen und Trainer gründet. Betont wird zudem der **gemeinschaftsfördernde Effekt** der Trainings auf die Klasse und die Tatsache, dass sich die Schülerinnen und Schüler im Anschluss eher auf konstruktive Konfliktlösungen einlassen.
- Die **Schülerinnen und Schüler** schätzen die Trainings primär als willkommene Abwechslung zum schulischen Alltag, insbesondere diejenigen Aspekte, die einen **spielerischen, aktionsreichen und gemeinschaftsfördernden Themenzugang** versprechen. Umgekehrt werden die Trainingseinheiten, die ihnen vorwiegend Stillsitzen, Zuhören und Konzentration abverlangen, weniger leicht memoriert und im Nachhinein eher als harzig empfunden. Darüber hinaus unterscheiden sie zwischen **Wissens- und Verhaltensaspekten im Konflikt**: Zwar sind sie der Ansicht, in Bezug auf Konflikt- und Streitsituationen dazugelernt zu haben, glauben jedoch, sich im Konfliktfall deswegen nicht unbedingt anders zu verhalten.
- In gewisser Weise korrespondieren die Befunde aus dem Schulumfeld mit der **Sichtweise der Trainerinnen und Trainer**. Diese stehen einhellig hinter dem Chili-Konzept und schätzen dessen methodische **Flexibilität und die Anpassungsmöglichkeiten** in Bezug auf das jeweilige Setting. Ihnen zufolge zielen die

Trainings zunächst auf eine **konstruktive Haltung im Umgang mit Konflikten**. In diesem Sinne verstehen sie die Trainings primär als Reflexionsangebot, das lediglich die geeigneten Instrumente vorstellt, die von den Nutzerinnen und Nutzern (pro)aktiv aufgegriffen und selbstständig erprobt werden müssen, damit sie nachhaltig wirken.

- Gerade die Frage der **Nachhaltigkeit** wird von den interviewten Gruppen **bemerkenswert übereinstimmend eingeschätzt**. Die Befragten sind sich einig, dass das Programm nur dann die gewünschte Wirksamkeit entfaltet, wenn die Trainingsthemen und -inhalte an der Schule und im Unterricht kontinuierlich aufgegriffen, vertieft und idealerweise auch weiterentwickelt werden.
- **Zu den strukturellen und finanziellen Rahmenbedingungen der Chili-Trainings** haben sich neben der Fachspezialistin aus der nationalen Geschäftsstelle SRK auch verschiedene Trainerinnen und Trainer geäußert. Demnach ist das Konzept in einem engagierten und dynamischen Prozess entstanden, der von der Trägerinstitution SRK vorbehaltlos unterstützt worden ist. Mit der **Verlagerung der organisatorischen Zuständigkeiten für chili von der nationalen Geschäftsstelle des SRK hin zu den Kantonalverbänden** ist die einheitliche Umsetzung und Weiterentwicklung des Programms jedoch nicht mehr vollumfänglich gewährleistet. Gleichzeitig haben sich nach vorliegenden Hinweisen auch die **finanziellen Rahmenbedingungen** für die Trainings in den vergangenen Jahren verschlechtert. Infolgedessen fehlen die Mittel für eine angemessene SRK-interne Aus- und Weiterbildung der Trainerinnen und Trainer ebenso wie für eine hinreichende Qualitätssicherung und inhaltliche Weiterentwicklung des Programms. Sparmassnahmen auf Seiten der nachfragenden Schulen werden tendenziell mit einer reduzierten

Durchführungsdauer der Trainings zu kompensieren versucht.

Stärken und Schwächen der Chili-Trainings

Nach vorliegenden Befunden ergibt sich mithin folgender **Gesamteindruck**: chili wird von allen **Beteiligten als sinnvoll und bereichernd erfahren**. Die untersuchten Trainings scheinen demnach die Erwartungen der Beteiligten zu erfüllen. Gemäss den Hinweisen unterstützt chili die Aneignung von Sozialkompetenzen und reflektiert nützliche Aspekte der Konfliktbearbeitung und Gewaltprävention, die jedoch von den Schülerinnen und Schülern aktiv eingeübt werden müssen, bevor sie sich kompetent und wirksam umsetzen lassen. Zudem sind die Trainings nur so gut wie die Personen, von denen sie durchgeführt werden, wobei das aktuelle Umfeld keine konzeptuell verankerten Strukturen bietet, damit die Qualität des Programms sichergestellt und chili inhaltlich und konzeptuell weiterentwickelt werden kann.

Die grundsätzlichen **Stärken von chili** sind darin zu sehen, dass das Konzept eine im Hinblick auf seine Zielsetzungen **sinnvolle Themenbearbeitung** begründet, die es gestattet, flexibel und bedarfsorientiert auf die jeweilige Zielgruppe einzugehen. Das Konzept ist durch ein **reichhaltiges Baukastensystem** unterlegt, mit dessen Materialien sich die zentralen Anliegen der Trainings gut bearbeiten lassen. Darüber hinaus sind die grundlegenden **Prozessschritte hinreichend klar definiert**, lassen aber auch Spielraum für Anpassungen an den jeweiligen Kontext der Durchführung. Wie die Befunde weiter zeigen, arbeiten die Trainerinnen und Trainer jeweils gut mit den Zielgruppen zusammen und fühlen sich gut unterstützt. Im Zentrum positiver Wertungen stehen oft die **sozialen, didaktischen und fachlichen Kompetenzen der Trainerinnen und Trainer**.

Die grundsätzlichen **Schwächen von chili** sind zum Teil durch das Kon-

zept, zum Teil durch sich verschlechternde Rahmenbedingungen bedingt. In Bezug auf das **Konzept** lässt sich zeigen, dass die definierten Zielsetzungen – mit einer Ausnahme – zwar grundsätzlich erreicht werden können, der Umsetzungsprozess aber nicht näher erläutert oder Gegenstand entsprechender Überprüfungen ist. Die Ausnahme betrifft das **Globalziel Erweiterung von Handlungsmöglichkeiten** im Konflikt, das deutlich über das hinausweist, was den Trainerpersonen als sinnvoll und machbar erscheint. Entsprechend bleiben die am Verhalten orientierten Zielsetzungen des Programms sowohl konzeptuell als auch im angebotenen Übungsmaterial auffällig unterbelichtet, so beispielsweise in Bezug auf die **Vertiefungsmöglichkeiten** in den einzelnen Trainingseinheiten. Zudem werden die **Interessen und Kontexte** der teilnehmenden Schülerinnen und Schüler nur unzureichend berücksichtigt. Vor allem aber ist die **nachhaltige Weiterbearbeitung der Trainingsinhalte konzeptuell nicht sichergestellt**.

Am deutlichsten manifestieren sich die Konzeptschwächen in den **aktuellen Rahmen- und Durchführungsbedingungen der Trainings**. Mit der SRK-internen ungünstigen Aufteilung der organisatorischen und konzeptuellen Verantwortung zwischen zentraler und kantonaler Steuerungsebene wurde eine Funktionshierarchie etabliert, die wichtige Aspekte der Programm- und Prozessqualität von chili nicht nur nicht (oder kaum) unterstützt, sondern mithin mehr Unsicherheiten produziert als damit aus dem Weg geräumt werden können.

Handlungsempfehlungen

Auf der Grundlage der vorliegenden Evaluationsbefunde lassen sich verschiedene Handlungsempfehlungen formulieren. In Bezug auf die **Rahmenbedingungen der Chili-Trainings** bedarf es einer klaren und verbindlichen Aussage über Status, Förderungswürdigkeit und Weiterent-

wicklung von chili durch die nationale Geschäftsstelle des SRK. Insbesondere die Finanzierungsgrundlagen, Qualitätsentwicklung und Zuständigkeiten bedürfen einer einheitlichen und programmatischen Klärung. In Bezug auf die **Konzeptqualität** empfiehlt sich eine Überprüfung, Anpassung und Weiterentwicklung der definierten Programmstandards. Dies betrifft vor allem die Untergrenzen der Durchführungsdauer, das ungenügend umrissene Globalziel erweiterter Handlungsmöglichkeiten und den systemischen Anspruch der Trainings. Zur Förderung ihrer **Vermittlungsqualität** muss die angemessene Qualifizierung der Trainerinnen und Trainer sowie der Ausbau von Unterstützungsgefässen (regelmässiger Informations- und Erfahrungsaustausch) sichergestellt werden. Die **Praxishandbücher** bedürfen zudem einer regelmässigen inhaltlichen Überarbeitung. Die Themenschwerpunkte der Trainings sollten sich vermehrt an den Interessen und Bedürfnissen der teilnehmenden Schülerinnen und Schüler orientieren. Um die **Nachhaltigkeit** der Trainings zu stärken, sind konzeptuell verbindliche Absprachen für eine wirksame Konsolidierung der bearbeiteten Themen an den Schulen zu treffen. Die Wünsche und Bedürfnisse der Schülerinnen und Schüler sind entsprechend zu berücksichtigen. Schliesslich empfiehlt sich SRK-intern die regelmässige Auswertung der Evaluationsinstrumente, gegebenenfalls unter Einbezug einer Metaevaluation.

Heinz, Messmer, Dr. rer. soc. habil., Professor an der Hochschule für Soziale Arbeit, Institut Kinder- und Jugendhilfe, FHNW
E-Mail: heinz.messmer@fhnw.ch

Anstossfinanzierung für Kinderbetreuungsplätze wirkt nachhaltig

Die neuste Evaluation der Finanzhilfen des Bundes für die Schaffung von Kinderbetreuungsplätzen zeigt, dass das Impulsprogramm des Bundes sein Ziel erreicht. Die Finanzhilfen wirken sehr nachhaltig: 98 Prozent der Kindertagesstätten und 95 Prozent der schulergänzenden Einrichtungen sind auch nach dem Ende der Finanzhilfen noch in Betrieb. Zudem tragen die Betreuungseinrichtungen viel zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie bei.

Beurteilung der Nachhaltigkeit der Finanzhilfen des Bundes

Die Beurteilung der Nachhaltigkeit erfolgte auf der Basis einer Befragung der 707 Kindertagesstätten und 529 schulergänzenden Betreuungseinrichtungen, deren Gesuche um Finanzhilfen bis zum 31.12.2011 erfolgreich abgeschlossen worden waren. Grundsätzlich wurde die Nachhaltigkeit als gegeben erachtet, wenn die vormals subventionierten Betreuungseinrichtungen zum Befragungszeitpunkt 2013 weiterhin existierten. Für eine umfassendere Prüfung der Nachhaltigkeit wurde zudem analysiert, wie sich seit Ende der Beitragszeit wichtige Kriterien wie die Quantität des Angebots, die finanzielle Situation der Einrichtung sowie qualitative Aspekte des Angebots entwickelt haben.



Philipp Walker
Ecoplan AG



Annick Baeriswyl

Der Bund hat im Jahr 2003 ein auf insgesamt 12 Jahre befristetes Impulsprogramm gestartet, mit dem die nachhaltige Schaffung neuer Betreuungsplätze für die familienergänzende Kinderbetreuung gefördert und dadurch die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit oder Ausbildung erhöht werden soll. Im Rahmen der Anstossfinanzierung werden Kindertagesstätten (Kitas) und schulergänzende Betreuungseinrichtungen (SEB) bei der Neugründung eines Angebots bzw. beim Ausbau eines bereits bestehenden Angebots finanziell unterstützt, damit mehr Plätze für die familienergänzende Kinderbetreuung zur Verfügung stehen.





Das Impulsprogramm wurde bereits in den Jahren 2005 und 2009 evaluiert. Anfang 2013 gab das Bundesamt für

Sozialversicherungen eine dritte Evaluation in Auftrag, die mit der Nachhaltigkeit und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zwei Hauptzielsetzungen des Programms zu beurteilen hatte. Die Nachhaltigkeit der Finanzhilfen wurde in einem ersten Teil der Studie analysiert. Dabei wurde untersucht, ob die durch die Finanzhilfen unterstützten Betreuungseinrichtungen nach dem Ende der finanziellen Unterstützung weiterhin existieren und welche Auswirkungen der Wegfall der Subventionen auf das Angebot, dessen Qualität und Finanzierung hatte. Im zweiten Teil widmete sich die Evaluation der Frage, welchen Beitrag die durch die Finanzhilfen geschaffenen Betreuungsplätze an die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit bzw. Ausbildung leisten.

Plätze bleiben erhalten und das Angebot wird weiter ausgebaut

Von den insgesamt 1236 befragten Einrichtungen mussten seit dem Wegfall der Finanzhilfen nur 15 Kindertagesstätten und 24 schulergänzende Einrichtungen den Betrieb einstellen. Somit existierten zum Zeitpunkt der Evaluation noch 98 Prozent aller vormals subventionierten Kindertagesstätten und 95 Prozent aller schulergänzenden Betreuungseinrichtungen. Bei den geschlossenen Einrichtungen zeigt sich, dass kein direkter Zusammenhang zwischen dem Ende der Finanzhilfen und deren Schliessung besteht. Vielmehr war das Scheitern Faktoren wie einer zu niedrigen Auslastung, zu hoher Konkurrenz und politischen Umständen zuzuschreiben. Bei den geschlossenen Einrichtungen handelt es sich hauptsächlich um Neugründungen und um kleine Einrich-

Kitas: Entwicklung des Angebots nach dem Ende der Beitragsdauer G1

Entwicklung der Anzahl angebotener Betreuungsplätze nach Ende der Beitragsdauer	Anteilswerte (in %)	Anzahl
Ausbau der Anzahl Betreuungsplätze	37,3% 	200
Keine Veränderung	56,0% 	300
Reduktion der Anzahl Betreuungsplätze	3,4% 	18
[keine Angaben]	3,4% 	18

















Quelle: Befragung Ecoplan 2013, N = 536 Kindertagesstätten

tungen. Zudem mussten vor allem Kitas in der Stadt und in der Agglomeration schliessen, seltener solche auf dem Land.

Bei den weiterexistierenden Betreuungseinrichtungen blieb das Platzangebot mehrheitlich konstant oder konnte gar ausgebaut werden. 37 Prozent der Kitas (vgl. Grafik G1) und 42 Prozent der SEB (vgl. Grafik G2) nahmen einen Ausbau vor, letztere vor allem bei der Mittags- und Nachmittagsbetreuung. Hingegen

mussten nur drei Prozent der Kitas und fünf Prozent der SEB ihr Angebot reduzieren. Die Entwicklung der Nachfrage zeigt zudem, dass auch zukünftig eher mit einem Ausbau zu rechnen ist. Mehrheitlich hat sich die Auslastung in beiden Einrichtungsarten verbessert oder ist konstant geblieben.

SEB: Entwicklung des Angebots nach dem Ende der Beitragsdauer G2

Änderung der angebotenen Betreuungsplätze	Anteilswerte (in %)	Anzahl
Ausbau der Platzzahl	41,5% 	161
Schulzeit am Morgen	12,6% 	49
am Mittag	39,4% 	153
am Nachmittag	30,9% 	120
Ferien am Morgen	14,4% 	56
am Mittag	14,4% 	56
am Nachmittag	14,9% 	58
keine Änderung	44,1% 	171
Reduktion der Platzzahl	5,2% 	20
Schulzeit am Morgen	3,1% 	12
am Mittag	3,1% 	12
am Nachmittag	3,4% 	13
Ferien am Morgen	2,1% 	8
am Mittag	2,1% 	8
am Nachmittag	2,1% 	8
(keine Angabe)	9,3% 	36

Quelle: Befragung Ecoplan 2013; N = 388 SEB

Auswirkungen auf die Finanzen und weitere Eigenschaften des Angebots

Die Finanzhilfen waren für die Kitas in der Startphase von hoher Bedeutung. 62 Prozent gaben an, dass die Gründung oder ein Ausbau der Einrichtung ohne die Finanzhilfen des Bundes nicht hätte realisiert werden können. Für weitere 21 Prozent wäre die Gründung bzw. der Ausbau der Kita zwar möglich gewesen, jedoch nicht in derselben Qualität und nicht im selben Umfang. Bei den SEB gaben hingegen nur 29 Prozent der Einrichtungen an, dass die Gründung bzw. der Ausbau der Einrichtung ohne die Finanzhilfen nicht gelungen wäre. Hingegen hätte rund die Hälfte der Einrichtungen (49%) ihr Vorhaben auch ohne die Finanzhilfen realisieren können – in der gleichen Qualität und im gleichen Umfang.

Des Weiteren zeigen die Analysen der finanziellen Aspekte, dass die Kindertagesstätten die Finanzhilfen richtig eingesetzt haben und durch entsprechende Massnahmen bzw. zusätzliche Einnahmen (in erster Linie aufgrund besserer Auslastung) den Wegfall der Finanzhilfen kompensieren konnten. Einzelne Tarifierhöhungen wurden zwar vorgenommen, diese sind aber hauptsächlich auf Anpassungen an die Teuerung und an gesetzliche Grundlagen zurückzuführen.

Die Angebote blieben nach dem Wegfall der Finanzhilfen auch bezüglich anderer Faktoren wie Anzahl und Qualität des Personals, Öffnungszeiten, Spezialangeboten und Alterskonzepten mehrheitlich konstant oder wurden eher verbessert. Hingegen gab es kaum Veränderungen, die zu einer Verschlechterung des Angebots führten. Änderungen des Angebots wurden zudem in erster Linie auf eine veränderte Nachfrage zurückgeführt.

Unter Berücksichtigung aller Faktoren kann die Nachhaltigkeit der Finanzhilfen daher insgesamt als gegeben betrachtet werden.

Wirkung des Impulsprogramms auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder Ausbildung

Zusätzlich zur Nachhaltigkeit der Finanzhilfen wurde in einem zweiten Teil der Evaluation untersucht, wie sich die mitfinanzierten Betreuungsplätze auf die Vereinbarkeit von Beruf und Familie auswirkten bzw. ob das Ziel einer Verbesserung der Vereinbarkeit erreicht werden konnte. Zu diesem Zweck wurden Eltern, die ihr Kind in einer durch den Bund finanziell unterstützten Einrichtung betreuen liessen, schriftlich befragt. Insgesamt nahmen schweizweit 2066 Personen an der Befragung teil (1060 Eltern von Kindern aus Kindertagesstätten und 1006 Eltern von Kindern aus SEB).

Inwiefern Vereinbarkeit von Familie und Beruf gegeben ist, hängt stark vom subjektiven Empfinden der betroffenen Person ab. Daher ist es methodisch äusserst schwierig, die Auswirkungen des Impulsprogramms auf die Vereinbarkeit zu beurteilen. Um diese trotzdem analysieren zu können, wurde die Vereinbarkeit aus verschiedenen Blickwinkeln betrachtet. In der Befragung wurden die Eltern einerseits gebeten einzuschätzen, wie gut ihnen die Vereinbarkeit gelingt und wie viel die Kitas und SEB zur Vereinbarkeit beitragen. Andererseits wurden in der Befragung diverse Faktoren erhoben, um das Ausmass der Vereinbarkeit und den Anteil der Betreuungseinrichtungen an dieser Vereinbarkeit quantitativ zu beurteilen und die entsprechenden Grössen zu objektivieren.

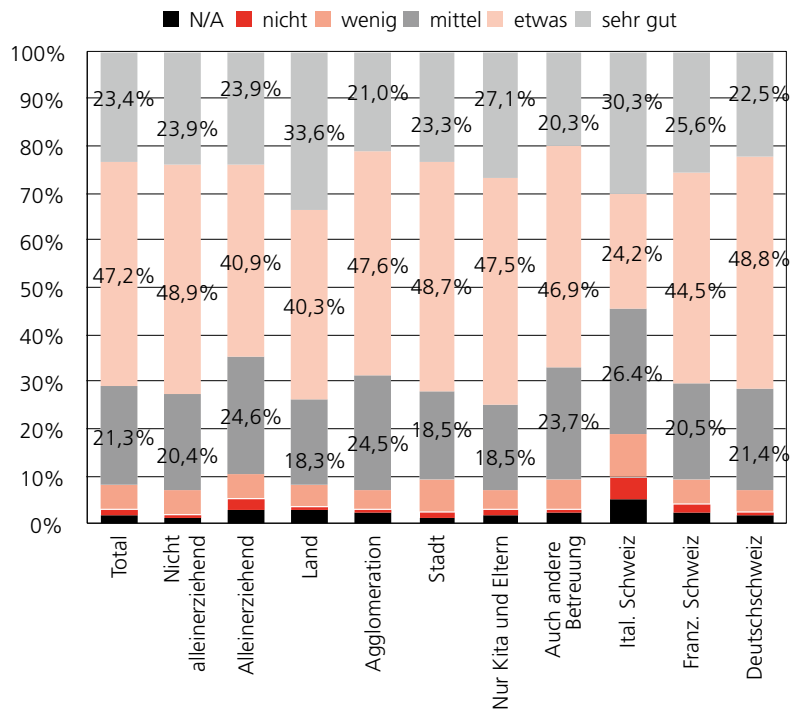
Organisation der Kinderbetreuung

Zum besseren Verständnis der subjektiven Einschätzung der Vereinbarkeit wurden die Eltern danach befragt, wie sie die Kinderbetreuung ausserhalb der Kernfamilie organisieren. Rund die Hälfte der Eltern nahm neben der Kita bzw. der SEB keine weiteren Betreuungsleistungen in Anspruch. Die andere Hälfte erhielt

Subjektive Einschätzung der Vereinbarkeit

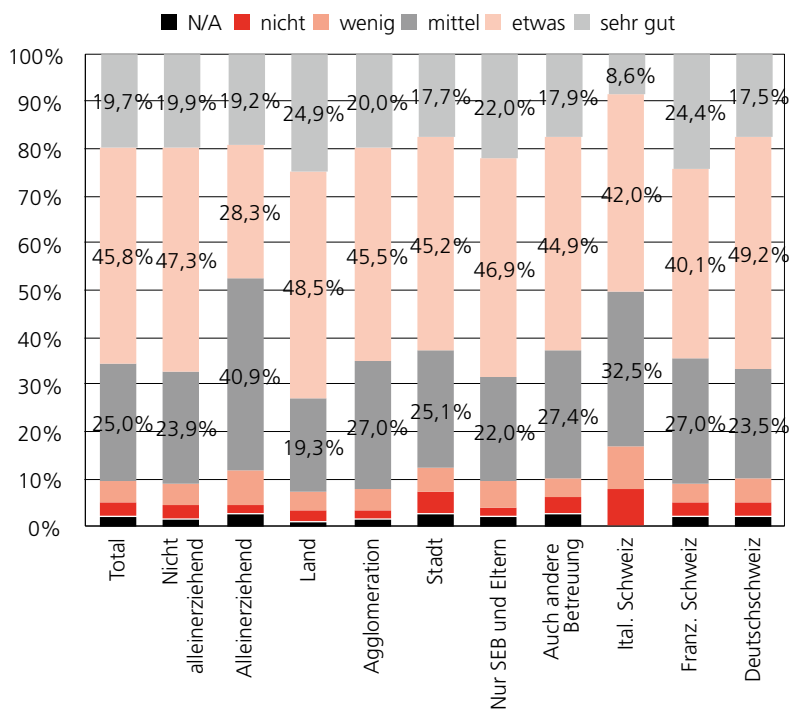
G3

Wie gut gelingt es Ihnen zurzeit persönlich, Familie und Erwerbsarbeit oder Ausbildung unter einen Hut zu bringen?



Kitas

Wie gut gelingt es Ihnen zurzeit persönlich, Familie und Erwerbsarbeit oder Ausbildung unter einen Hut zu bringen?



SEB

Quelle: Ecoplan Elternbefragung, N Kita = 1 060, N SEB = 1 006

hingegen regelmässig zusätzlich Unterstützung durch Grosseltern, Verwandte oder Bekannte. Der durchschnittliche Betreuungsumfang pro Kind lag in Kitas zwischen 47 und 49 Prozent (rund 2,5 Tage) und in SEB zwischen 52 und 57 Prozent. Die entsprechenden monatlichen Kosten für die Eltern lagen bei durchschnittlich 1221 Franken für einen Kita-Platz oder rund 92 Franken pro Betreuungstag und Kind. Ein Betreuungsplatz in der SEB kostete die Eltern im Durchschnitt monatlich rund 512 Franken, was 58 Franken pro Kind und Betreuungstag ausmachte.

Ausmass der Vereinbarkeit

66 Prozent der Eltern von Kita-Kindern und 70 Prozent der Eltern von SEB-Kindern waren der Meinung, dass ihnen die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit oder Ausbildung gut bis sehr gut gelingt. Zudem erachteten 91 Prozent der Eltern von Kita-Kindern familienergänzende Betreuungsmöglichkeiten als sehr wichtig für die Vereinbarkeit, bei den SEB waren es 84 Prozent. Differenziert nach Betreuungsform, aktueller Familiensituation und Wohnort, wichen die subjektiven Einschätzungen der Vereinbarkeit zwar voneinander ab, die Unterschiede fielen allerdings gering aus (Grafik G3).

Diverse weitere Ergebnisse aus der Befragung bestätigen die positive Einschätzung der Eltern und deuten darauf hin, dass die Vereinbarkeit von Familie und Beruf mit der Anstossfinanzierung tatsächlich verbessert wurde.

- Eine deutliche Mehrheit der Eltern setzte die dank Kita oder SEB zusätzlich zur Verfügung stehende Zeit für eine Erwerbstätigkeit oder eine Ausbildung ein. In erster Linie erlaubte das Angebot den Kita-Eltern, ihre bisherige Tätigkeit beizubehalten (74% der Befragten, 68% der Partnerinnen und Partner). Rund 21 Prozent der Befragten und 8 Prozent ihrer Partnerinnen und Partnern konnten eine neue Erwerbstätigkeit beginnen oder die

bestehende ausbauen. Bei Eltern mit Kindern in einer SEB war dieser Anteil mit 33 bzw. 12 Prozent noch höher.

- 50 Prozent der befragten Eltern hatten ihre Kinder vor dem Kita-Eintritt selber betreut. Die übrigen wechselten ungefähr je zur Hälfte aus einer institutionellen oder aus einer privaten Betreuung zur Kindertagesstätte. Bei den SEB ist der Anteil der Wechsel aus einer institutionellen Einrichtung aufgrund des höheren Alters der Kinder deutlich höher.

Annäherungsweise objektiviert, beträgt das Ausmass der Vereinbarkeit, gemessen am gemeinsamen Beschäftigungsgrad der Eltern über 100%, gegen 54 Stellenprozent. Als Mass für die Vereinbarkeit ist der Beschäftigungsgrad allerdings nur bedingt geeignet, da nicht berücksichtigt wird, ob der aktuelle Beschäftigungsgrad auch dem gewünschten entspricht.

Tatsächlich war bei elf Prozent der Familien ein Elternteil unterbeschäftigt und bei weiteren zwei (Kita) bzw. vier Prozent (SEB) sogar beide. Als Grund für die Unterbeschäftigung nannten die Eltern häufig die fehlende Kinderbetreuungsmöglichkeit, aber auch eine zu hohe organisatorische Belastung und fehlende Möglichkeit zur Pensenaufstockung von Seiten Arbeitgeber. Insgesamt scheint Überbeschäftigung allerdings ein grösseres Problem darzustellen: 32 Prozent der Kita- und 22 Prozent der SEB-Eltern gaben an, dass entweder sie selbst, ihr Partner bzw. ihre Partnerin oder beide den Beschäftigungsgrad gerne reduzieren würden.

Beitrag des Betreuungsplatzes

Aus Sicht der befragten Eltern trägt der Betreuungsplatz in einer Kita sehr viel zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie bei. 69 Prozent der Eltern vertreten diese Ansicht, wohingegen weniger als drei Prozent der Meinung sind, dass der Kita-Platz nichts oder sehr wenig zur Vereinbarkeit beisteuert. Bei den SEB fällt

das Ergebnis etwas weniger prägnant aus, dennoch empfindet die Hälfte der Eltern den Platz in der SEB als sehr wichtig und nur knapp sieben Prozent stufen ihn als eher unwichtig ein.

Um den Beitrag des Betreuungsplatzes an die Vereinbarkeit zu objektivieren, wurde von der hypothetischen Situation ausgegangen, wie Eltern auf einen Wegfall des Betreuungsplatzes reagieren würden. 48 Prozent der Kita-Eltern und 28 Prozent der SEB-Eltern gaben an, in diesem Fall ihre Erwerbstätigkeit oder Ausbildung abbrechen zu müssen. 17 Prozent der Kita-Eltern und 18 Prozent der SEB-Eltern müssten die Erwerbstätigkeit reduzieren. Vermutlich auf eine andere Betreuungsmöglichkeit könnten ohne grösseren Aufwand immerhin 7% der Befragten zurückgreifen und mit einem deutlich höheren Aufwand für die Neuorganisation 21% der Eltern der Kita-Kinder und 34% der Eltern der SEB-Kinder.

Der objektivierte Beitrag des Betreuungsplatzes an die Vereinbarkeit wurde aus der Reduktion der Erwerbstätigkeit beider Eltern berechnet, falls kein Betreuungsplatz mehr zur Verfügung stünde. Für die Kita-Eltern liegt dieser bei 63 Prozent (34 von 54 Stellenprozent), für die

Forschungsbericht

Walker, Philipp et al., *Evaluation «Anstossfinanzierung». Nachhaltigkeit der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung und Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit oder Ausbildung*. Beiträge zur Sozialen Sicherheit. Forschungsbericht Nr. 15/13: www.bsv.admin.ch → Praxis, Forschung → Forschungspublikationen

SEB-Eltern bei 38 Prozent (20 von 53 Stellenprozenten).

Die subjektive und die objektive Beurteilung der Vereinbarkeit unterscheiden sich sowohl nach diversen Haushaltsfaktoren (Grösse, Einkommen, Sprachraum, alleinerziehend) als auch persönlichen Merkmalen (Ausbildung, Alter etc.). Dabei zeigt sich, dass der Beitrag des Betreuungsplatzes an die Vereinbarkeit für Paarhaushalte mit einem mittleren Einkommen am grössten ist.

Insgesamt kann der Effekt des Impulsprogramms auf die Vereinbarkeit als positiv beurteilt werden.

Fazit

In der dritten Evaluation der Anstossfinanzierung wurden mit der Nachhaltigkeit und der Wirkung auf die Vereinbarkeit zwei zentrale Elemente der Finanzhilfen untersucht. In beiden Fällen zeigten die Analysen, dass die gewünschten Ziele erreicht werden konnten. Seit dem Ende der Finanzhilfen musste nur ein Bruchteil der unterstützten Einrichtungen den Betrieb einstellen. Überdies konnte das Angebot hinsichtlich Anzahl Betreuungsplätze aber auch bezüglich anderer Faktoren (z.B. Öffnungszeiten etc.) eher

ausgebaut werden. Schliesslich zeigen die Ergebnisse der Elternbefragung, dass die durch die Finanzhilfen unterstützten Betreuungsplätze eine positive Wirkung auf die Vereinbarkeit von Beruf und Familie haben.

Philipp Walker, Master of Science in Economics, Senior Consultant Ecoplan AG
E-Mail: walker@ecoplan.ch

Annick Baeriswyl, Master of Science in Psychology, Consultant Ecoplan AG
E-Mail: baeriswyl@ecoplan.ch

Jugendkriminalität: Evaluation des Waadtländer Programms Puero

Dieser Artikel erläutert die Evaluationsergebnisse des von der Waadtländer Kantonspolizei lancierten Programms Puero. Dieses begegnet der Delinquenz von Jugendlichen bzw. Minderjährigen, indem zum einen die Zusammenarbeit in lokalen Netzwerken gesucht wird. Zum anderen arbeitet es mit aussergerichtlichen Schlichtungsverträgen, in die neben den Geschädigten auch die Familien der Delinquenten einbezogen werden, um den Gang vor das Jugendgericht zu vermeiden.

Um die Relevanz, Kohärenz und Effizienz des Vorgehens zu beurteilen, fanden Gespräche mit allen Stakeholdern statt. Auf kantonaler Ebene wurden Interviews und Diskussionen mit den Projektträgern bei der Kantonspolizei und den verschiedenen Partnern geführt, u.a. mit dem Jugendgericht, um die Schlüsselfrage der Auswirkung auf die Rückfälligkeit zu analysieren. Auf Gemeindeebene schliesslich fanden Gespräche mit den für die Umsetzung zuständigen Akteuren und mit den Begünstigten, den an einem Schlichtungsvertrag beteiligten Minderjährigen statt.

Das Konzept des Netzwerks

Das Netzwerk soll die Gemeinde- und Kantonsbehörden darin unterstützen, ihre Reaktion auf erkannte Probleme von Jugendgewalt lokal besser zu koordinieren. Es stützt sich auf die Theorie des Local Government und verfolgt einen problemorientierten Ansatz. Damit werden drei Dimensionen des Handlungsumfelds gleichzeitig berücksichtigt:

- Raum: Die Reaktion erfolgt am Ort der Übertretung.
- Zeit: Die Reaktion erfolgt unmittelbar auf ein Fehlverhalten.
- Beziehung: Die lokal zuständigen institutionellen Akteure werden zusammengeführt und die Familien sensibilisiert.

Der Begriff Netzwerk verdeutlicht zudem, dass die Polizei in der Kriminalitätsprävention und -intervention nur eine von mehreren Akteurinnen ist. Im Unterschied zu anderen Ansätzen des Local Government zur Stärkung der öffentlichen Sicherheit steht beim Netzwerk aber eine gemeinsame Geheimhaltungspflicht im Mittelpunkt. Dadurch beschränkt



Blaise Bonvin
TC Team Consult SA



Jérôme Mabillard
Evaluanda SA

Der Zusammenarbeit in Netzwerken und dem aussergerichtlichen Schlichtungsvertrag liegen zwei Hauptschwierigkeiten bei der Bekämpfung von Jugendgewalt zugrunde: Einerseits sind die Koordination und der Einbezug der lokalen Behörden unzureichend, andererseits die Fristen zwischen einem Delikt und der Reaktion der Behörden zu lang. Aufgrund des lokalen Kontexts sind die konkrete Umsetzung und Verankerung von Puero prioritär Aufgabe der Gemeindebehörden.

Nach einer kurzen Präsentation der Evaluationsmethode geht dieser Artikel näher auf die Umsetzung und Wirkung der beiden Instrumente ein und gibt Empfehlungen für ihre Weiterentwicklung. Abschliessend schlägt er in Erweiterung des Programms

mögliche Lösungen für eine aussergerichtliche Regelung von Jugenddelinquenz nach dem Prinzip der Wiedergutmachung (Restorative Justice) vor.

Evaluationsmethode

Die Evaluation hat die Entwicklung, Umsetzung und Wirkung des Puero-Instrumentariums untersucht. Sie hat sich auf mehrere Quellen und Arbeitsmethoden gestützt. Zur wissenschaftlichen Einordnung der Evaluationsgegenstände wurden direkte und indirekte Erkenntnisse der kriminologischen Forschung gesichtet und analysiert. Interviews mit Lehrpersonen und Forschenden an Universitäten ergänzten diesen Aspekt.

sich die Teilnahme auf Fachleute. Eltern- oder Quartiervereine beispielsweise bleiben ausgeschlossen.

Evaluation der Netzwerke und Empfehlungen

Die evaluierten Netzwerke sind nachweislich nicht effektiv. Erklären lässt sich ihre Wirkungslosigkeit möglicherweise dadurch, dass sie fallweise eingerichtet werden, sodass die Zusammenarbeit immer wieder neu erfunden werden muss bzw. eine Zusammenarbeit faktisch kaum stattfindet. Als problematisch erwies sich für die Akteure auch der Umgang mit der gemeinsamen Geheimhaltungspflicht. Obschon nur eines der Netzwerke formalisiert war, ist davon auszugehen, dass lokale Koordinationsmassnahmen existieren – allerdings ohne einen Bezug zum Programmkonzept wie es von der Polizei lanciert worden ist.

Ausgehend von der Evaluation lassen sich mehrere Denkanstösse zur Förderung von Netzwerken geben.

- Der Netzwerkansatz von Puero könnte bereits bei der Einrichtung von offiziellen Stellen Lokaler Governance wie den angedachten Präventions- und Sicherheitsgremien (Conseils régionaux de prévention et de sécurité, CRPS) zum Tragen kommen. Die Netzwerke wären sozusagen ein Produkt dieser Gremien. Als Projekt organisiert, könnten sie sich der Lösung lokal auftretender Probleme mit Jugendgewalt widmen.
- Für die Lancierung der lokalen Governance-Verfahren bedarf es externer Unterstützung, insbesondere zur Identifizierung der prioritären Bedürfnisse vor Ort.
- Im Hinblick auf die Entwicklung einer Restorative Justice, die freiwillig und aussergerichtlich schlichten will, käme die Arbeit in Gruppen mit gemeinsamer Geheimhaltungspflicht voll zum Tragen.

Das Konzept des aussergerichtlichen Schlichtungsvertrags

Der aussergerichtliche Schlichtungsvertrag soll bei Antragsdelikten, die von Minderjährigen begangen wurden, eine Alternative zur gerichtlichen Klage bieten. Ziel ist es, das Verfahren zu beschleunigen und die Täterin oder den Täter konkret in die Wiedergutmachung einzubeziehen. Das Instrument richtet sich hauptsächlich an Gemeinden, auf deren Gebiet Sachbeschädigungen begangen wurden, sowie an Minderjährige oder unter 25-jährige Jugendliche ohne Vorstrafen.

Der aussergerichtliche Schlichtungsvertrag beruht auf einer doppelten theoretischen Grundlage: der Privatisierung der Streitbeilegung und der Wiedergutmachung. Hauptzielsetzung ist die aussergerichtliche Beilegung von Antragsdelikten. Gemäss den Konzeptbegründern lassen sich damit die Verfahren erheblich verkürzen und die Tatumstände sowie der persönliche Hintergrund der Täterinnen und Täter besser berücksichtigen.

Aufgrund der konzeptuellen Nähe des aussergerichtlichen Schlichtungsvertrags zur Restorative Justice dient letztere trotz grösserer Unterschiede im folgenden als Referenzrahmen. Die wiedergutmachende Justiz fördert die unmittelbare Streitbeilegung über eine Kompensation, wobei die Annäherung der beiden Parteien und die Rückkehr zu einem friedlichen Miteinander im Vordergrund stehen.¹ Die Puero-Verträge sind hauptsächlich aufgrund der folgenden Elemente dem Bereich der wiedergutmachenden Justiz zuzuordnen:

- Es erfolgt eine direkte Begegnung zwischen den beiden Parteien und ihrem Umfeld (Familien).
- Die Parteien übernehmen die Verantwortung für die Streitbeilegung.
- Der Schwerpunkt liegt auf der Wiedergutmachung des verursachten Unrechts (hier auf materielle Wiedergutmachung beschränkt).

- Die Wiedergutmachung erfordert ein persönliches Engagement des Täters.
- Die Streitbeilegung soll auch zum Vorteil der lokalen Gemeinschaft erfolgen (die Initianten von Puero verwenden den Begriff *maillage civique*, Verflechtung der Zivilgesellschaft).

Die Forschung zeigt, dass der Ansatz der Restorative Justice verglichen mit dem klassischen Strafverfahren einige Vorteile aufweist. So hat das Opfer ein besseres Empfinden der wiederhergestellten Gerechtigkeit und auch sein Sicherheitsgefühl ist höher. Die Wiedergutmachungsmassnahmen sind wirkungsvoller. Die Rückfallzahlen sind vergleichbar, zuweilen niedriger.

Evaluation der aussergerichtlichen Schlichtungsverträge und Empfehlungen

Gemessen an der Gesamtzahl der Delikte, die einer Schlichtung hätten zugeführt werden können (rund 1000 Fälle in fünf Jahren), spielen die Verträge, die im Rahmen von Puero unterzeichnet wurden, eine quantitative marginale Rolle: In vier Jahren wurden in zwölf der 318 Waadtländer Gemeinden rund 50 Verträge unterzeichnet. Hauptsächlich Agglomerations-, ländliche und mittelgrosse Gemeinden haben von den aussergerichtlichen Schlichtungsverträgen Gebrauch gemacht. Die Meisten setzten die Verträge aufgrund von strafbaren Handlungen gegen Gebäude in Gemeindebesitz ein. Die städtischen Gemeinden gaben an, vor allem wegen der erwarteten Arbeitsbelastung und der verglichen mit der Strafjustiz schlechter wahrgenomme-

¹ Für eine ausführlichere Beschreibung dieser Modelle, unter anderem für die Schweiz, siehe Perrier, Camille, *Criminels et victimes : quelle place pour la réconciliation ?*, Charmey 2011 sowie Kuhn, André, *Quel avenir pour la justice pénale?*, Charmey 2012.

Vergleich der Konfliktlösungsverfahren

T1

		Minderjährige/r Täter/in	Volljährige/r Täter/in
Aussergerichtlich	Mit Wiedergutmachung, z.B. Mediation	Kein formalisiertes Verfahren (Unter gewissen Voraussetzungen: aussergerichtliche Schlichtungsverträge Waadt) (1)	Sogenannt freiwillige Mediation; kaum formalisiert ausser in Freiburg, Genf und Zürich; kaum genutzt
	Verhandlung	Aussergerichtliche Schlichtungsverträge (Waadt)	Kein formalisiertes Verfahren
Gerichtlich	Mit Wiedergutmachung, z.B. Mediation	Delegierte Mediation; kaum genutzt	Kein formalisiertes Verfahren
	Verhandlung	Entfällt	Entfällt

nen Effizienz auf die Verträge zu verzichten.

Der explorative Vergleich der Rückfallquoten von Minderjährigen mit Schlichtungsverträgen und globalen Rückfallquoten lässt folgende Aussagen zu:

- Die spezifischen Rückfälle (Straftaten gleicher Art) haben sich verbessert (kein Vorkommen in der vorliegenden Stichprobe gegenüber 7% im weltweiten Durchschnitt).
- Die nichtspezifischen Rückfälle sind vergleichbar (32% gegenüber 29%).

Zum Vergleich festzuhalten ist, dass die an einem Vertrag beteiligten Minderjährigen keiner Gruppe mit erhöhtem Risiko, kriminell bzw. rückfällig zu werden, angehörten. Es handelte sich um lokal verankerte Jugendliche, mehrheitlich schweizerischer Nationalität, mit einer kriminalstatistisch tieferen durchschnittlichen Rückfallquote als ihre ausländischen Altersgenossen.

Für die Puero-Verträge wurden vier miteinander verbundene Verbesserungsbereiche identifiziert. Die dafür vorgeschlagenen Massnahmen sollen zum einen die Hindernisse bei der Umsetzung, die derzeit ganz bei den Gemeinden liegt, verringern. Zum

anderen bezwecken sie eine Verstärkung der erzieherischen Zielsetzung von Wiedergutmachung und Schlichtung.

- Die strategische Funktion der Verträge muss gestärkt werden, indem eine klarer strukturierte kantonale Begleitung und Steuerung erfolgt. Dadurch lassen sich die Vorgaben lokal zielgerichteter umsetzen und die Aussagekraft künftiger Evaluationen erhöhen.
- Die Information potenzieller Zielgruppen durch die Polizeistellen muss verbessert werden. Desgleichen sind auch die bereits in ein konkretes (Straf-)verfahren involvierten Akteure präziser zu informieren.
- Die Gemeinden benötigen bei der Umsetzung der Schlichtungsverfahren die Unterstützung durch Fachpersonen, die über die nötigen Kompetenzen verfügen, ein solches Verfahren zielgerichtet zu begleiten.
- Die Wiedergutmachung muss als wichtige Dimension des Verfahrens hervorgehoben werden. Dabei würde der Beizug eines Mediators oder einer Mediatorin den Verhandlungsaspekt des Verfahrens unterstreichen.

Schlussfolgerungen und Aussichten

Eine wesentliche Erkenntnis der Evaluation besteht darin, dass die aussergerichtliche Konfliktlösung mit

Wiedergutmachung in der Schweiz kaum entwickelt ist. Die sogenannte delegierte Mediation, die ein Richter in einem Strafverfahren anbietet, existiert zwar im schweizerischen Jugendstrafrecht, wird aber selten verordnet. Schweizweit am häufigsten macht der Kanton Freiburg davon Gebrauch.² Aufgrund der vorliegenden Evaluationsergebnisse liesse sich eine aussergerichtliche Mediation im Jugendstrafrecht durchführen. Dazu müssten die Parteien allerdings bereits vor der Auslösung eines Gerichtsverfahrens informiert werden.

Im Schweizer Strafrecht und in der aussergerichtlichen Schlichtungspraxis kann die Konfliktlösung als Alternative zu einer Verurteilung abhängig vom Alter des Täters bzw. der Täterin wie folgt zusammengefasst werden (s. Tabelle T1). Die evaluierte Lösung entspricht Feld (1).

Die Parteien von Antragsdelikten können auf rein privater und freiwilliger Basis einen Mediator oder eine Mediatorin heranziehen: Das Waadtländer Beispiel zeigt, dass der private Weg möglich ist. Die Anwendung solcher Instrumente setzt keine Revision des heutigen Gesetzesrahmens voraus, was eine Weiterentwicklung solcher Verfahren sicherlich erleichtert.

Zur Art der Strafdaten, die mit dem aussergerichtlichen Schlichtungsverfahren erfasst werden, ist zu erwähnen, dass die freiwillige Mediation im Waadtländer Experiment innovativ wirken kann und soll. Bis anhin be-

2 Für die Mediation in Jugendstrafverfahren ist dort ein kantonales Büro zuständig. Ihm gehören gegenwärtig zwei Mediatorinnen und ein Mediator an. Siehe: www.fr.ch → Justiz → Amt für Justiz → Mediation → Büro für Mediation in Jugendstrafsachen.

schränkt sich die aussergerichtliche Schlichtung auf Sachbeschädigungen an Gemeindegut. Sie könnte potenziell jedoch viel breiter angewendet werden, denn grundsätzlich können nur Offizialdelikte nicht im Rahmen eines freiwilligen Verfahrens behandelt werden. Unter den Straftaten mit physischer oder symbolischer Gewalt (Drohungen) werden zahlreiche Handlungen nicht als Offizialdelikte verfolgt und kommen deshalb für diese alternative Konfliktbeilegung in Betracht.

Die Bedingungen für eine aussergerichtliche Schlichtung besonders für Minderjährige sind unter folgenden Voraussetzungen gegeben:

- Es muss der politische Wille da sein, um die Finanzierung der Mediation zu regeln, die Mittel zu verwalten und die nötigen Verfahren zu entwickeln.
- Die Gerichte müssen sich dazu äussern, wie die Schnittstellen zwischen strafrechtlichem Klage- und aussergerichtlichem Streitbeilegungsprozess möglichst sauber zu definieren wären.
- Die Durchführung der Schlichtungsverfahren muss organisatorisch und institutionell sichergestellt sein (Kommunikation, Ausbildung, Wissensaustausch, Personalressourcen).

- Das Angebot muss über geeignete Informationskanäle unter den angesprochenen Zielgruppen bekannt gemacht werden (vor allem Polizei sowie Opferhilfeberatungsstellen, Kantons- oder Bundesinstanzen).
- Die operativen Voraussetzungen für die Mediation werden geschaffen (ausgebildete Fachleute finden, Regeln ausarbeiten, neutrale Räumlichkeiten bereitstellen usw.).
- Dem Risiko der Parteinahme sowie der Entwicklung einer Justiz der zwei Geschwindigkeiten ist mit einem adäquaten Monitoring- und Controlling-System vorzubeugen.
- Der Aspekt der Verfahrenskosten, vor allem die Frage der Vergütung des Mediators bzw. der Mediatorin muss geregelt werden. Diesbezüglich wird die Kostenübernahme durch den Staat empfohlen.

Mit dem Projekt Puero hat der Kanton Waadt die Grundlagen für einen neuen, überwiegend aussergerichtlichen Umgang mit Jugendkriminalität gelegt. Die konzeptuellen Gesichtspunkte des Experiments sind zwar relativ knapp, aber die Evaluation zeigt doch sein Potenzial auf. Grundsätzlich ist eine zielgerichtete Ausrichtung auf die Wiedergutmachung erforderlich. In Anlehnung an die aussergerichtlichen Schlichtungsver-

träge des Kantons Waadt sollte die aussergerichtliche Wiedergutmachung als Reaktion auf definierte Formen von Jugendkriminalität in der ganzen Schweiz mehr Gewicht erhalten.

Blaise Bonvin, Partner, TC Team Consult SA, Genf
E-Mail: blaise.bonvin@teamconsult.ch

Jérôme Mabillard, Projektleiter, Evaluanda SA, Genf
E-Mail: mabillard@evaluanda.ch

Forschungsbericht

Bonvin, Blaise und Jérôme Mabillard, *Evaluation de la conciliation extrajudiciaire et des réseaux en matière de délinquance juvénile (VD) et perspectives pour la justice réparatrice* (französisch mit deutscher Zusammenfassung). Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 7/13: www.bsv.admin.ch → Praxis → Forschung → Forschungsberichte

ZHEPP – Pilotprojekt nach Art. 68^{quater} IVG

Im Zentrum des Zürcher Eingliederungspilotprojekts ZHEPP steht das Job-Coaching. Dabei erfahren IV-Rentenbezüger und -bezügerinnen mit einer psychiatrischen Diagnose, die eine Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt anstreben, Beratung und Unterstützung. Dank der sorgfältigen Orientierung an ihren besonderen Bedürfnissen lässt sich dadurch das Prinzip *first place then train* auch bei psychisch Kranken umsetzen.

Das Supported Employment nach der IPS-Methode

Die IPS-Methode wurde 1993 als Gegenentwurf zur traditionellen Arbeitsrehabilitation eingeführt, bei der nach dem Leitsatz *first train, then place* eine allfällige Integration im ersten Arbeitsmarkt erst im Anschluss an eine langwierige Aufbauphase in einem stationären oder teilstationären Setting, gefolgt von einer Trainingsphase im geschützten Umfeld, vorgesehen ist.¹ Kritik erfährt der traditionelle Ansatz insbesondere aufgrund seiner Langwierigkeit und die häufige mangelnde Beständigkeit der Beziehungen, welche die Beteiligten im Verlauf des Integrationsprozesses erfahren und welche die Motivation der Beteiligten zu strapazieren vermag. Zudem empfinden viele Klientinnen und Klienten geschützte Arbeitsplätze – wie verschiedene Studien zu zeigen vermochten – zurecht als eine Sackgasse.

Kernelemente des Supported-Employment-Ansatzes sind die Motivation der Klientinnen und Klienten, die aktive Begleitung der Arbeitgebenden und das Weiterführen des Job-Coachings am Arbeitsplatz. Die Unterstützung bei der Rückkehr in den Arbeitsmarkt ist hoch individualisiert. Die Möglichkeiten, Bedürfnisse und Wünsche der Klientinnen und Klienten werden möglichst breit berücksichtigt. Ihr Einverständnis vorausgesetzt, begleiten Job-Coaches bei Bedarf auch die Personen im unmittelbaren Arbeitsumfeld der Betroffenen.

Untersuchungsmethode und Rekrutierung der Freiwilligen

Um ein belastbares und empirisch fundiertes Ergebnis zu erhalten, wird das Projekt als randomisierte kontrollierte Studie durchgeführt. Dem-



Wolfram Kawohl

Psychiatrische Universitätsklinik Zürich



Bettina Bärtsch



Micheline Huber

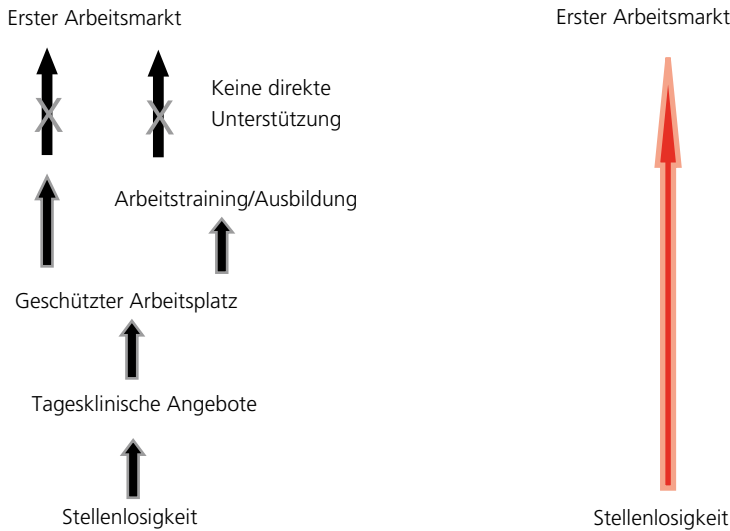
Eine schwere psychische Erkrankung und eine Rentenzusprache der Invalidenversicherung (IV) stellen einen bedeutenden Einschnitt im Leben der Betroffenen dar. Vor diesem Hintergrund erweisen sich die berufliche Neuorientierung oder der Wiedereinstieg in den ersten Arbeitsmarkt als schwierige Aufgaben. Im Rahmen des Pilotprojekts ZHEPP soll abgeklärt werden, inwiefern ein Job-Coaching nach der Supported-Employment-Methode Individual Placement and Support (IPS) sich eignet, das vorhandene Eingliederungspotenzial auszuschöpfen und die Integration der Betroffenen in den ersten Arbeits-

markt wirksam zu unterstützen. Das vom Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) nach Art. 68^{quater} IVG geförderte Zürcher Eingliederungsprojekt (www.zhepp.ch) wird seit Januar 2011 am Zentrum für Soziale Psychiatrie der Klinik für Psychiatrie, Psychotherapie und Psychosomatik der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich (PUK) erprobt. Das Projekt folgt dem mit der 5. IVG-Revision eingeführten Grundsatz *first place, then train* und berücksichtigt auch die Bestimmungen der IVG-Revision 6a, wonach IV-Rentenbezüger und -innen Eingliederungsmassnahmen in Anspruch nehmen können.

¹ Lit. Becker und Drake

Traditionelle Arbeitsrehabilitation und Arbeitsintegration nach IPS: Prozessschemata

G1



Traditioneller Ansatz

Supported Employment

zufolge wurden alle 250 Freiwilligen nach dem Zufallsprinzip einer Interventions- oder einer Kontrollgruppe zugeteilt. Die Teilnehmenden der

Interventionsgruppe erhalten während maximal 24 Monaten ein Job-Coaching nach IPS, die Kontrollgruppe wird nicht gecoacht.

Elemente des Job-Coaching-Prozesses nach IPS

G2



Die Rekrutierung der meisten Teilnehmenden erfolgte über wöchentlich stattfindende Informationsveranstaltungen, zu der die IV-Stelle Zürich Klientinnen und Klienten einlud, die aufgrund einer psychischen Störung maximal ein Jahr zuvor eine Rentenzusprache erhalten hatten. Das Interesse der Zielgruppe an ZHEPP war gross, die Reaktionen gemischt. Neben geradezu begeisterten gab es auch kritische Stimmen. Mehrheitlich aber wurde eine allfällige Teilnahme an der Studie als Chance gesehen, wieder Anschluss an den ersten Arbeitsmarkt zu finden.

Job-Coaching nach IPS

Bei vielen psychischen Erkrankungen sind nichtlineare Verläufe ein geradezu konstituierendes Merkmal. Demzufolge ist das Job-Coaching eng auf die individuellen Bedürfnisse der Begleiteten abgestimmt. Der Prozess besteht aus vier sich ergänzenden Bausteinen, die je nach Bedarf unterschiedlich gewichtet und mehrfach wiederholt werden können.

Dem **Ausloten der Wünsche und Möglichkeiten** der Klientinnen und Klienten wird in der Anfangsphase des Coachings ein grosser Stellenwert beigemessen. Gemeinsam bestimmen Betroffene und Job-Coach die Branchen und Funktionen, auf die der Integrationsprozess ausgerichtet werden soll. Auch bei der Termingestaltung und bei den Vereinbarungen zur angepeilten Intensität der Stellensuche werden die individuellen Ressourcen und das Leistungspotenzial berücksichtigt. Zentral ist zudem die Abstimmung der Wünsche mit den Realitäten der Arbeitswelt. Allfällige parallel verlaufende Wiedereingliederungsmassnahmen kantonaler IV-Stellen (Belastungstraining, Arbeitstraining o.ä.) lassen sich problemlos mit dem Coaching kombinieren.

Auch die **Stellensuche ist als Gemeinschaftsaufgabe** konzipiert. Dabei vereinbaren Job-Coach und Betroffene gegenseitig die jeweiligen Ver-

antwortlichkeiten. Die Auswahl der Betriebe, die eine Bewerbung erhalten, orientiert sich an den zuvor gemeinsam erarbeiteten Kriterien zu den gewünschten Tätigkeiten, möglichen Arbeitsorten oder geeigneten Anforderungen. Bestehen Unsicherheiten über die Eignung einer potenziellen Arbeitsstelle, können mit dem Einverständnis der Klientinnen und Klienten auch Ärztinnen, Therapeuten, Familienangehörige oder weitere Unterstützende mit zu Rate gezogen werden. Gemeinsam überarbeiten Coach und Stellensuchende meist auch die Bewerbungsunterlagen, die vor dem Hintergrund häufig lückenhaft und nicht geradlinig verlaufender Berufsbiografien einer sorgfältigen und umsichtigen Vorbereitung bedürfen. Insbesondere gilt es zu bestimmen, wie allfällige Lücken kommuniziert werden. In Vorbereitung auf Vorstellungsgespräche werden auch Rollenspiele durchgeführt. Für viele Betroffene bedeutet die Vorbereitung der Stellensuche auch die schwierige Auseinandersetzung mit der eigenen Arbeitsbiografie. Dabei sehen sie sich mit den Bruchstellen in ihrem Lebensentwurf konfrontiert und die Einschränkungen der Leistungsfähig-

keit werden zur schmerzlichen Tatsache. Deshalb empfiehlt es sich, diesen Prozess professionell zu begleiten.

Der **Stellenantritt** bedeutet für die begleiteten Klientinnen und Klienten meist als erstes eine Umstellung des Tagesrhythmus, der bis anhin von Rehabilitation oder Arbeitslosigkeit bestimmt war. Die direkte Konfrontation mit der Arbeitsrealität kann zur Entstehung von Ängsten und zu einem Anstieg von Krankheitssymptomen führen. Zum Auffangen von Unsicherheiten und einer allfälligen gesundheitlichen Verschlechterung, bedarf der Klient oder die Klientin einer situationsangepassten Begleitung am Arbeitsort oder nach Arbeitsende, die in enger Zusammenarbeit mit der behandelnden psychiatrischen Fachperson erfolgen sollte. Je nach Wunsch der Klientinnen und Klienten nehmen die Job-Coaches gegenüber den Arbeitgebenden eine mehr oder weniger aktive Rolle ein. Neben der Begleitung an Schnuppertage, Arbeitsversuche oder bei Stellenantritt, kann der Job-Coach sich mit Einverständnis der Klienten auch regelmässig mit den Arbeitgebenden austauschen.

Im Rahmen der **Nachbegleitung** achtet der Job-Coach auf ein regel-

mässiges Feedback der direkten Vorgesetzten an die Integrationswilligen. Dadurch sollen die Betroffenen Sicherheit im Arbeitsalltag gewinnen und ihre Weiterentwicklung im Betrieb gefördert werden. Der enge Austausch mit der medizinischen Begleitperson ermöglicht ein optimales Eingehen auf und Abfedern von krankheitsbedingten Leistungsschwankungen.

Erste Erkenntnisse

Der Abschluss der wissenschaftlichen Evaluation des Projektes ist auf Mitte 2015 geplant. Zum derzeitigen Projektstand sind deshalb keine quantitativen Aussagen zu den Auswirkungen des Job-Coaching auf allfällige Anstellungsverhältnisse oder den Gesundheitszustand der begleiteten Klientinnen und Klienten möglich. Die ersten Erfahrungen weisen auf die grosse Bedeutung einer zielgerichteten und engen Zusammenarbeit aller am Eingliederungsprozess beteiligten Akteure hin. Eine zentrale Funktion kommt dabei den Job-Coaches zu. Sie koordinieren die einzelnen Akteure und erbringen die nötigen Übersetzungs- und Vermittlungsleistungen, die gegenseitige Vorurteile frühzeitig erkennen lassen und abbauen helfen.

Weiterführende Literatur

Becker, Deborah R. und Robert E. Drake, *A working Life: The Individual Placement and Support (IPS) Program*, New York 2003

Huber, Micheline und Wolfram Kawohl, «Massnahmen und Konzepte am Beispiel des Supported Employment der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich», in *Berufliche Inklusion von Menschen mit Behinderung – Best Practices aus dem ersten Arbeitsmarkt*, hg. von Stephan A. Böhm et al., Berlin 2013, S. 303-313

Bärtsch, Bettina und Micheline Huber, «Job Coaching für Menschen mit psychischen Erkrankungen – konkret», in *Job Coaching: Qualifizieren und Lernen im Betrieb – Schwerpunkt Betriebliche Teilhabe von Menschen mit psychischer Erkrankung*, hg. von Bundesarbeitsgemeinschaft für Unterstützte Beschäftigung, S. 54–83, [Hamburg] 2011: www.bag-ub.de → Veröffentlichungen

Burns, Tom et al., «The effectiveness of supported employment for people with severe mental illness: a randomised controlled trial», in *The Lancet* 370, Nr. 9593 (2007), S. 1146–1152

Wolfram Kawohl, PD Dr. med., stv. Chef-
arzt, Leiter des Zentrums für Soziale Psychiatrie, PUK Zürich
E-Mail: wolfram.kawohl@puk.zh.ch

Bettina Bärtsch, lic. phil., Leitung Job-
Coach und stellvertretende Leitung ZHEPP
E-Mail: bettina.baertsch@puk.zh.ch

Micheline Huber, lic. phil., Job-Coach
ZHEPP
E-Mail: micheline.huber@puk.zh.ch

Weniger IV-Renten auf Kosten der Sozialhilfe?

Seit 2003 hat die Invalidenversicherung (IV) die Zahl der Rentenzusprachen nahezu halbiert. Mit einer Analyse des Sozialhilfebezugs von Personen mit einer IV-Anmeldung wird hier der Frage nachgegangen, ob dadurch – wie verschiedentlich behauptet – die Kosten von der IV zur Sozialhilfe verlagert wurden. Sind immer mehr Personen, die nach einer IV-Anmeldung keine Rente zugesprochen erhalten, auf Leistungen der Sozialhilfe angewiesen?



Michel Kolly
Bundesamt für Sozialversicherungen



Eric Patry

Im Jahr 2003 erreichte die Zahl der IV-Neurenten ihren Höhepunkt (27700 Neurenten). Seitdem ist sie um fast 50 Prozent zurückgegangen (2012: 14500). Eine wichtige Rolle spielt dabei der Kulturwandel im Zuge der 5. IV-Revision, die seit 2008 in Kraft ist und mit welcher die IV ihre Eingliederungsorientierung verstärkt hat. So werden mit der Früherfassung, Frühintervention und mit Integrationsmassnahmen wichtige neue Instrumente eingesetzt, welche die Eingliederung vor Rente erheblich begünstigen.¹ Vermutlich liessen sich auch die Öffentlichkeit, die Ärztinnen und Ärzte und die Arbeitgebenden

vermehrt für den Eingliederungsgrundsatz sensibilisieren. Weiter trugen die Errichtung der regionalen Ärztlichen Dienste (RAD) sowie eine strengere Rechtsanwendung durch IV-Stellen und Gerichte bei der Beurteilung von IV-Rentenfällen zur Rentenreduktion bei.²

Der vorliegende Beitrag untersucht auf Grundlage des SHIVALV-Datensatzes (vgl. Kasten), wie sich die Reduktion der IV-Neurenten der letzten Jahre auf die Sozialhilfe ausgewirkt hat. Dabei interessiert insbesondere die Frage, ob die öffentliche Hand tatsächlich entlastet worden ist oder ob in den zwei Jahren, die auf die

IV-Anmeldung folgten, lediglich eine Kostenverlagerung von der IV hin zur Sozialhilfe stattgefunden hat.

Weniger Renten, mehr Eingliederungsmassnahmen

Ausgangspunkt der Analyse waren die IV-Neuanmeldungen zwischen 2004 und 2009. Für die zwei Jahre, die der Anmeldung folgten, wurde in einem ersten Schritt untersucht, ob die IV eine Leistung zusprach und welcher Art diese war.

Während im untersuchten Zeitraum sowohl die Zahl der **IV-Neuanmeldungen** als auch der negativen Entscheide (Gruppe 3; ein Drittel aller Neuanmeldungen) ziemlich **konstant** war, **sank der Anteil Rentenzusprachen** (Gruppe 1) von 27 auf 17 Prozent. Gleichzeitig **stieg der Anteil der übrigen Leistungsentscheide** (Gruppe 2; Eingliederungsmassnahmen, Hilfsmittel, medizinische Massnahmen) um dieselbe Grössenordnung von 40 auf 50 Prozent an (vgl. Grafik G1).

Die Verlagerung von Renten- hin zu anderen Leistungszusprachen hängt mit den verstärkten Eingliederungsaktivitäten der IV zusammen: Seit der 5. IV-Revision wird versucht, auch Personen, denen zuvor aufgrund ihres vermeintlich geringen Eingliederungspotenzials (z.B. Personen mit länger zurückliegendem Arbeitsplatzverlust; psychisch Erkrankte) in vielen Fällen direkt eine Rente zugesprochen worden wäre, mit geeigneten Eingliederungsmassnahmen schrittweise an den ersten Arbeitsmarkt heranzuführen.³

1 Lit. Bolliger et al., 2012

2 Lit. Wapf et al., Bolliger et al., 2007

3 Lit. Bolliger et al., 2012

Datenmodell und Definitionen

Datengrundlagen

- SHIVALV-Datensatz: Individualdaten der Sozialhilfestatistik (SH), der IV und der ALV, die auf Personenstufe miteinander verknüpft werden, um die Wechselwirkungen und Übergänge von einem Leistungssystem in ein anderes zu analysieren.
- IV-Leistungen (Sachleistungen/Eingliederungsmassnahmen) und IV-Renten
- IV-Ablehnungen (abgelehnte Leistungsgesuche)
- IV-Anmeldungen Erwachsener zwischen 18 und 64 Jahren in der Schweiz

Beobachteter Zeitraum

IV-Anmeldungen 2004–2009; Sozialhilfedaten 2005–2011. Zum Zeitpunkt der Studiererstellung stammten die aktuellsten greifbaren Sozialhilfedaten aus dem Jahr 2011. Gemäss Untersuchungsdesign wurden alle Sozialhilfebezüge erfasst, die in den zwei Jahren nach der IV-Anmeldung erfolgten. Entsprechend gelangten nur IV-Anmeldungen bis Ende 2009 zur Auswertung.

Methodenbericht unter

www.bsv.admin.ch → Dokumentation → Zahlen und Fakten → Statistiken → SHIVALV

IV-Neuanmeldungen

IV-Anmeldungen Erwachsener (18–64 Jahre) in der Schweiz, die fünf Jahre vor der IV-Anmeldung nie eine IV-Leistung bezogen haben, gelten als Neuanmeldung. Diese Zeitspanne wurde aufgrund der Annahme bestimmt, dass nach fünf Jahren ohne Kontakt zur IV die Situation einer Person gänzlich neu überprüft werden muss (z.B. medizinische Grundlagen neu einholen). Bei jeder Anmeldung ist die IV verpflichtet, den Anspruch auf sämtliche ihrer Leistungen zu prüfen. Daher ist es nicht möglich, Anmeldungen differenziert nach Anmeldegrund, z.B. für eine Rente, zu analysieren.

Die Sozialhilfedaten im SHIVALV-Datensatz

Die Sozialhilfedaten der ersten fünf Jahre, die im Rahmen von SHIVALV erfasst wurden, sind unvollständig. 2005 bis 2008 basierte die entsprechende Statistik auf Stichproben. Bis Anfang 2010 fehlten zudem wichtige Personenidentifikatoren, da die Sozialhilfedossiers nur die Identifikatoren der Antragsteller, nicht aber der mitunterstützten Familienmitglieder (z.B. Ehefrau eines antragstellenden Mannes) enthielten. Um trotzdem möglichst lange Zeitreihen analysieren zu können, werden die fehlenden Daten der Anfangsjahre mittels eines statistischen Verfahrens geschätzt (siehe Methodenbericht SHIVALV). Dies kann zu leichten Verzerrungen und zu einer Überschätzung der Anzahl betroffener Personen (v.a. Frauen) in den ersten Jahren führen, beeinflusst die Gesamtergebnisse jedoch wenig. Ab den Sozialhilfedaten 2010 fallen diese methodischen Schwierigkeiten nahezu vollständig weg.

Sozialhilfebezug nach einer Neuanmeldung bei der IV

Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, wie sich diese Entwicklung auf den Sozialhilfebezug auswirkt. Dabei wurde für alle Neuanmeldungen eines Jahres und für die drei Analysegruppen geprüft, wie viele Perso-

nen in den zwei Jahren nach der IV-Anmeldung jeweils Sozialhilfe bezogen haben (vgl. Grafik G2).

Von allen IV-Neuanmeldungen des Jahres 2004 bezogen rund 9000 Personen in den zwei Folgejahren mindestens einmal Sozialhilfe. Dies entspricht 20 Prozent der IV-Neuanmeldungen. In den darauffolgenden beiden Jahren waren dann zunächst weniger Personen nach einer IV-Anmeldung auf Sozialhilfe angewiesen (knapp 7000 Personen bei den IV-Neuanmeldungen 2007). In den letzten beiden Jahren des Beobachtungszeitraums stieg diese Zahl allerdings auf knapp 8000 Personen bei den Neuanmeldungen 2009 wieder an.

Der Sozialhilfebezug nach einer IV-Anmeldung folgt somit keinem klaren

Muster, hat aber im ganzen Beobachtungszeitraum leicht abgenommen. Insgesamt verringerte sich der Anteil Personen mit Sozialhilfeleistungen von gut 20 auf 17 Prozent aller IV-Neuanmeldungen. Obwohl die IV erheblich weniger Renten zusprach, wurde die Sozialhilfe nicht verstärkt durch Personen belastet, die sich zuvor bei der IV neu angemeldet hatten.

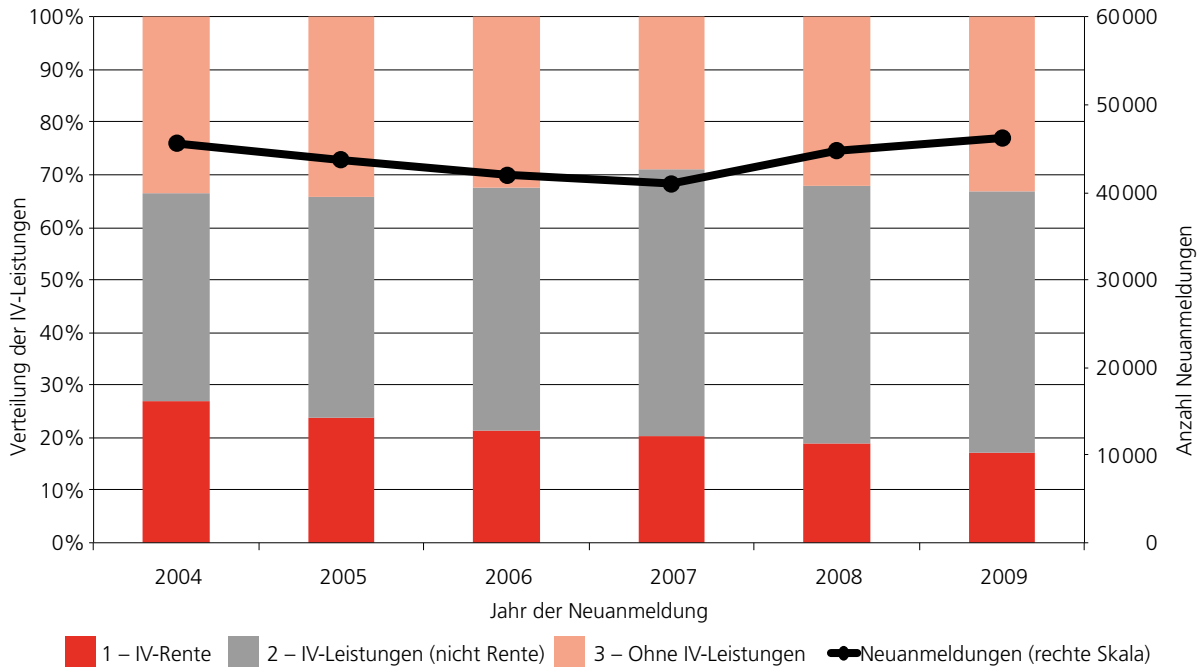
Eine nach den drei Analysegruppen getrennte Betrachtung zeichnet je ein differenzierteres Bild, indem sie auch Aussagen zum Sozialhilfebezug derjenigen Personen zulässt, denen keine Rente zugesprochen wurde (Gruppen 2 und 3).

- Die Anzahl Personen, die nach der IV-Neuanmeldung nicht nur eine **IV-Rente zugesprochen** erhielt,

4 Werden bei den Berechnungen drei statt zwei Jahre nach der IV-Neuanmeldung berücksichtigt, ist der Anteil an Personen mit Rentenzusprache höher, da z.B. die IV-Abklärung in komplexen Fällen länger dauern kann und entsprechend erst im dritten Jahr eine Rente zugesprochen wird. Bei diesen Anteilsverschiebungen handelt es sich insgesamt jedoch um Niveaueffekte. Die generelle Entwicklung – auch was den Sozialhilfebezug nach der IV-Neuanmeldung betrifft – ist bei beiden Betrachtungsweisen ähnlich.

Struktur der IV-Entscheide innerhalb von zwei Jahren nach einer Neuanschuldung⁴

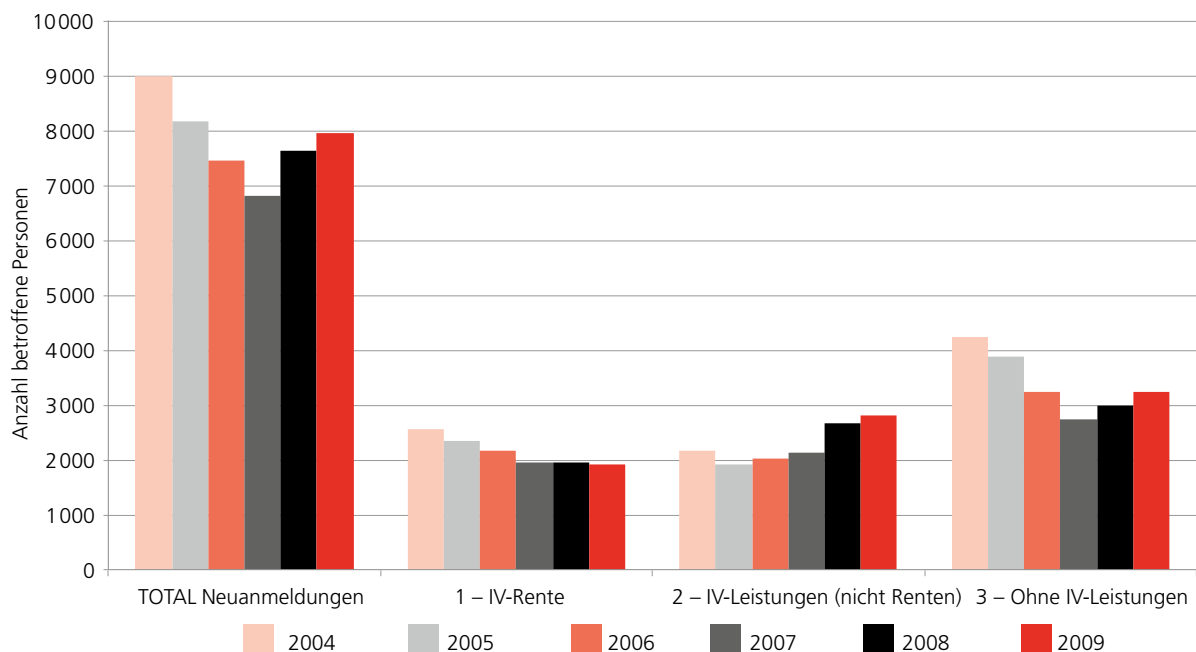
G1



Quelle: BSV

IV-Neuanschuldungen: Personen mit Sozialhilfebezug in den zwei Folgejahren

G2



Quelle: BSV, SHIVALV

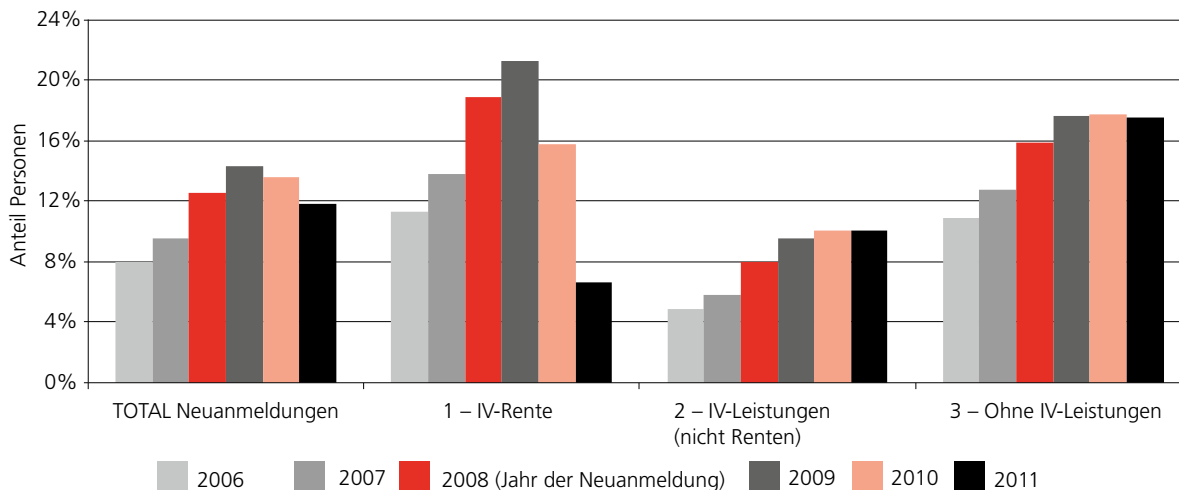
sondern auch **mindestens einmal Sozialhilfeleistungen** bezog, ist im Beobachtungszeitraum – parallel zu und im Zusammenhang mit den

sinkenden Rentenzusprachen – von 2500 auf 1900 Personen **zurückgegangen**. Die Aussagekraft dieser Zahlen ist aber sehr begrenzt. So

bezog eine überwiegende Mehrheit dieser Gruppe die Sozialhilfeleistungen bereits zum Zeitpunkt der IV-Anmeldung und bis unmittelbar

IV-Neuanmeldungen 2008: Anteil Personen mit Sozialhilfebezug vor und nach dem Stichjahr

G3



Quelle: BSV, SHIVALV

vor der ersten IV-Rentenzahlung, und nicht gleichzeitig mit der IV-Rente. Nach der ersten IV-Rentenzahlung reduziert sich dann ihre Sozialhilfequote erheblich (siehe auch nächster Abschnitt). Die IV-Rente (und gegebenenfalls eine daran gekoppelte Ergänzungsleistung) ersetzt die Sozialhilfe, die in der Folge im Normalfall eingestellt wird. Letztlich beziehen nur drei Prozent der IV-Rentner gleichzeitig auch Sozialhilfeleistungen.⁵

- Im Beobachtungszeitraum **erhöhte** sich die **Anzahl Personen mit übrigen IV- und Sozialhilfeleistungen** in den zwei Jahren nach der Anmel-

dung von 2200 auf 2800 Personen. Dafür gibt es insbesondere zwei Gründe, die beide auf die verstärkte Eingliederungsorientierung der IV zurückzuführen sind: Zum einen erhalten, wie bereits dargelegt, nun generell mehr Personen übrige IV-Leistungen anstelle einer Rente. Zum anderen werden vermehrt auch Personen mit geringerem Eingliederungspotenzial – und entsprechend höherer Wahrscheinlichkeit eines Sozialhilfebezugs – Eingliederungsmassnahmen statt eine Rente zugesprochen. Die Sozialhilfequote schwankte im betrachteten Zeitraum um zwei Prozentpunkte: Dabei sank sie zunächst von zwölf auf zehn Prozent, um 2008/2009 wieder auf zwölf Prozent anzusteigen.⁶

- Die Zahl der Personen, die in den zwei Jahren nach der IV-Anmeldung **keine IV-Leistungen** erhielten und mindestens einmal **Sozialhilfe** bezogen, ist im Beobachtungszeitraum zunächst von 4250 auf 2750 erheblich gesunken, um dann wieder leicht auf 3220 Personen anzusteigen. Es ist also nicht so, dass wesentlich mehr Personen nach einer IV-Ablehnung auf Sozialhilfe angewiesen waren. In relativen Zahlen sank ihr Anteil zwischen 2004 und 2009 von 28 auf 21 Prozent.⁷

Sozialhilfebezug vor und nach einer Neuanmeldung bei der IV

Die Analyse der Situation **nach** einer IV-Anmeldung muss auch im Kontext eines möglichen Sozialhilfebezugs **vorher** gesehen werden. Nach der IV-Leistungszusprache kann sich die Sozialhilfequote im Vergleich zu vorher theoretisch erhöhen, senken oder sie kann gleich bleiben. Zur Klärung der denkbaren Zusammenhänge wird die Sozialhilfequote der Personen mit einer IV-Neuanmeldung im Stichjahr 2008 (jeweils roter Balken, sogenanntes A-Jahr) im zeitlichen Verlauf vor und nach der IV-Anmeldung dargestellt (vgl. Grafik G3).⁸

Der Anteil an Personen mit Sozialhilfeleistungen erhöhte sich in den beiden Jahren vor deren IV-Neuanmeldung merklich; im Jahr der IV-Anmeldung bezogen dann 13 Prozent aller neu Angemeldeten Sozialhilfe (Datenreihe TOTAL). Drei Jahre später war die **Sozialhilfequote aller IV-Neuanmeldungen** nach einer kurzfristigen Erhöhung auf leicht unter zwölf Prozent **gesunken**. Dies ist in erster Linie auf die Rentenzahlungen der IV zurückzuführen, welche die Sozialhilfeleistungen weitgehend ersetzt und die Sozialhilfe damit erheblich

5 Lit. Kolly

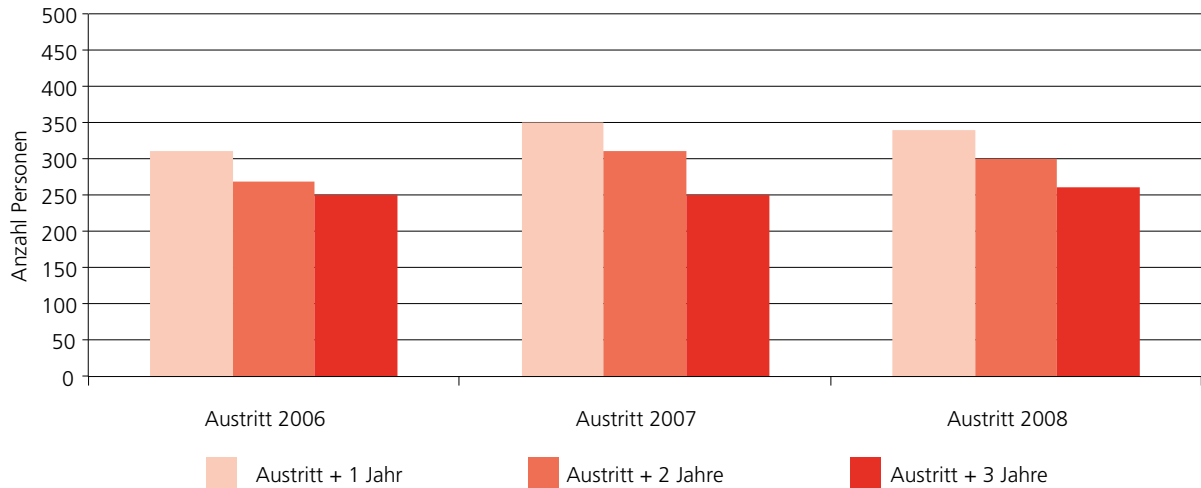
6 Die Einschränkung des Betrachtungszeitraums auf die **zwei Jahre** nach einer IV-Neuanmeldung, ist in Bezug auf die Gruppe mit übrigen IV-Leistungen nicht leicht zu interpretieren. Denn nicht alle Massnahmen werden in diesem Zeitraum abgeschlossen. Für einige der Betroffenen wird dadurch die Situation während der Massnahmen, bei anderen diejenige nach Abschluss der Massnahmen erfasst. Die Werte zum Bezug von Sozialhilfeleistungen sind in der längeren **Dreijahresbetrachtung** jedoch ähnlich.

7 Diese Werte bewegen sich im Rahmen der Resultate von Fluder et al., die mit einer etwas anderen Methodik für die Periode 2004 bis 2006 den Anteil der Personen mit einem Sozialhilfebezug nach einer IV-Ablehnung auf 27 Prozent schätzen.

8 Die Entwicklung der Neuanmeldungen der Jahre zuvor ist ähnlich.

IV-Austritte aufgrund einer Rentenaufhebung mit nachfolgendem Sozialhilfebezug

G4



Quelle: BSV, SHIVALV

entlastet haben (Datenreihe 1). Demgegenüber blieb die **Sozialhilfequote** bei den **Personen, denen übrige Leistungen** zugesprochen wurden, nach der IV-Anmeldung **konstant** bei etwa zehn Prozent (Datenreihe 2). Bei den **Personen ohne Leistungszusprache** der IV betrug sie in den Jahren nach der Anmeldung **konstant** etwa 18 Prozent (Datenreihe 3).

Weil die IV weniger Neurenten zusprach, wurden weniger Leistungen der **Sozialhilfe** durch IV-Rentenleistungen ersetzt, die Sozialhilfe deshalb **tendenziell weniger stark durch die IV entlastet**. Dieser Effekt hält sich jedoch in Grenzen, weil die Personen ohne Rentenzusprache vermehrt Eingliederungsmassnahmen erhielten. Die vergleichsweise geringere Sozialhilfequote dieser Gruppe «mit übrigen Leistungen» war auch im dritten Jahr nach der IV-Anmeldung mit etwa zehn Prozent deutlich tiefer als in der Gruppe, die gar keine Leistungen erhalten hatte (18 Prozent).

Sozialhilfebezug nach der Aufhebung einer IV-Rente

Neben dem Sozialhilfebezug nach einer IV-Neuanmeldung existiert eine weitere bedeutende Schnittstelle zwi-

schen der Sozialhilfe und der IV: Sie betrifft ehemalige IV-Rentnerinnen und -rentner, deren **Rente im Rahmen einer Revision aufgehoben** wurde (beispielsweise, weil sich ihr Gesundheitszustand verbessert hat). Von jährlich rund 2200 bis 2800 Personen, die in den Jahren 2005 bis 2009 keine Rente mehr erhielten (nicht eingerechnet die Todesfälle, Ausreisen ins Ausland oder Übertritte in die AHV), bezogen je ungefähr deren 300 oder 10 bis 15 Prozent Sozialhilfe im Folgejahr.⁹

Auch unter der Annahme, dass der Übergang von der IV in die Sozialhilfe verzögert erfolgt, also beispielsweise zwei oder drei Jahre nach der Rentenaufhebung, zeigt sich kein wesentlich anderes Bild. Vielmehr ist es so, dass von den Personen, deren Rente in den Jahren 2006 bis 2008 aufgehoben wurde, in den drei Folgejahren jeweils immer weniger Betroffene Sozialhilfe bezogen (vgl. Grafik G4). Im ersten Jahr nach dem Austritt waren es je etwa 300 bis 350 Personen (jeweils erster Balken), zwei Jahre später zwischen 260 und 300 (zweite Balken) und drei Jahre danach noch rund 250 Personen (dritte Balken). Die **Übergänge von der IV-Rente in die Sozialhilfe** halten sich also **in Grenzen** und erfolgen

auch nicht in grossem Masse verzögert.

Schlussfolgerungen

Zwischen 2004 und 2009 hat die IV weniger Renten und gleichzeitig mehr Eingliederungsmassnahmen zugesprochen. Der Anteil an Personen ohne Leistungszusprache blieb konstant. Diese bezogen gemäss der vorliegenden Grundlagenanalyse auch nicht, wie verschiedentlich befürchtet, erheblich häufiger Sozialhilfe. Über den ganzen Beobachtungszeitraum stieg die Anzahl Personen, die nach einer IV-Anmeldung auf Sozialhilfe angewiesen waren, insgesamt nicht an, sondern sie blieb ziemlich stabil. Die IV-Rentenreduktion hat den **Druck auf die Sozialhilfe nicht wesentlich verstärkt**.¹⁰

Im Vergleich zu allen knapp 200'000 18- bis 65-jährigen Erwachsenen, die zwischen Anfang 2010 und Ende 2011 mindestens einmal Sozialhilfeleistungen bezogen, nehmen die 3'200 Personen, die in den zwei Jahren nach der IV-Anmeldung 2009

⁹ Lit. Kolly

¹⁰ Mit ähnlicher Schlussfolgerung: Lit. Fluder et al., 105

keine IV-Leistungen erhielten und mindestens einmal Sozialhilfeleistungen bezogen, weniger als zwei Prozent ein. Das **IV-System** hat folglich einen **vergleichsweise geringen Einfluss** auf die **Sozialhilfe**, die weit stärker durch allgemeine gesell-

schaftliche und konjunkturelle Entwicklungen bestimmt wird.

Allerdings lässt sich der **leichte Anstieg** der Sozialhilfebezüge nach den Anmeldejahren 2008 und 2009 durch Personen ohne Rentenzusprache noch nicht einordnen. Aufgrund des

vorliegenden Zahlenmaterials kann **derzeit nicht geklärt** werden, ob es sich bei der beobachteten Entwicklung um eine zufällige bzw. konjunkturell bedingte Schwankung oder einen neuen, mit den IV-Strukturen zusammenhängenden (negativen) Trend handelt. Zur spürbaren Entlastung der öffentlichen Hand sowohl im IV- als auch im Sozialhilfesystem wird letztlich entscheidend sein, wie gut die von der IV unterstützte (Wieder-)Eingliederung teilerwerbsfähiger Personen in den ersten Arbeitsmarkt gelingt.

Grundlagen

E-Berichte: www.bsv.admin.ch → Praxis → Forschung → Forschungsberichte

Bolliger, Christian et al., *Die Rechtsprechung und Gerichtspraxis in der Invalidenversicherung und ihre Wirkungen*. Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 16/07

Bolliger, Christian et al., *Eingliederung vor Rente. Evaluation der Früherfassung, der Frühintervention und der Integrationsmassnahmen in der Invalidenversicherung*. Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 13/12

Fluder, Robert; Graf, Thomas; Ruder, Rosmarie; Salzgeber, Renate, *Quantifizierung der Übergänge zwischen Systemen der Sozialen Sicherheit (IV, ALV und Sozialhilfe)*. Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 1/09

Wapf, Bettina; Peters, Matthias, *Evaluation der Regionalärztlichen Dienste (RAD)*. Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 13/07

CHSS: www.bsv.admin.ch → Dokumentation → Publikationen → Soziale Sicherheit

Kolly, Michel, «Quantifizierung der Wechselwirkungen zwischen den Systemen der sozialen Sicherheit», in *CHSS* 4/2011, 199–207

Michel Kolly; lic. rer. pol.; wissenschaftlicher Mitarbeiter Bereich Statistik; Geschäftsfeld Mathematik, Analysen, Statistik; BSV
E-Mail: Michel.Kolly@bsv.admin.ch

Eric Patry, Dr. rer. publ. HSG, Projektleiter Bereich Rechtsetzung, Geschäftsfeld Invalidenversicherung, BSV (bis 31.12.2013)

Optimierung der medizinischen Massnahmen in der Invalidenversicherung

Das Bundesamt für Sozialversicherungen hat 2013 in einem Bericht¹ zuhanden der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats vier mögliche Varianten eines allfälligen Transfers medizinischer Massnahmen von der Invaliden- in die Krankenversicherung erarbeitet. Es empfiehlt dabei, vorläufig von einer integralen Verschiebung dieser Leistungen in die Krankenversicherung abzusehen und eine kostenneutrale Optimierung der medizinischen Massnahmen der Invalidenversicherung zu prüfen.



Inès Rajower

Bundesamt für Sozialversicherungen



Peter Eberhard

Aktuell vergütet die IV gewisse ambulante und stationäre Behandlungen von Versicherten bis zum 20. Altersjahr gemäss Art. 12, 13 und 14 IVG. Dabei handelt es sich entweder um die Behandlung von Geburtsgebrechen oder um Behandlungen, die unmittelbar auf die berufliche Eingliederung gerichtet und geeignet sind, die Erwerbsfähigkeit dauernd und wesentlich zu verbessern. In den letzten elf Jahren stiegen die Gesamtkosten der medizinischen Massnahmen der IV um durchschnittlich 4,8% pro Jahr, d.h. von 453 Mio. Franken im Jahr 2001 auf 694 Mio. Franken im Jahr 2011. Diese Kostenentwicklung ist v.a. auf die starke Zunahme der durchschnittlichen Kosten pro Bezüger um 45 Prozent zurückzuführen, während die Anzahl Bezüger

lediglich um 6 Prozent anstieg. Seit 2008 ist das Kostenwachstum unterdurchschnittlich. Die medizinischen Leistungen im KV-Bereich sind von der gleichen Kostenentwicklung betroffen.

Die nachfolgende Grafik **G1** zeigt den Index der Entwicklung der Kosten, der Bezüger sowie der Kosten pro Bezüger der medizinischen Massnahmen; 2001 beträgt der Index 100 Prozent. Die Grafik ist nicht um die Teuerung bereinigt.

Unterschiede zwischen Invaliden- und Krankenversicherung

Folgende Unterschiede zwischen der IV und der Krankenversicherung

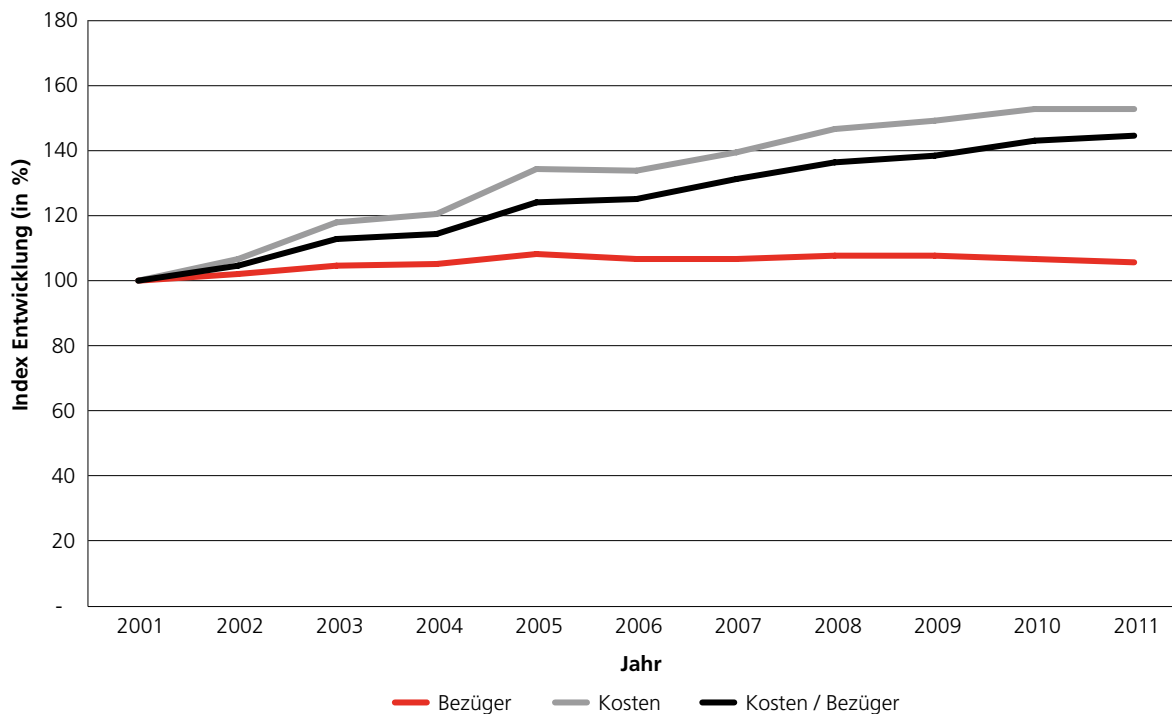
(KV) bestehen auf der System- und Praxisebene:

- Prüfung des Leistungsanspruchs: Die IV-Stellen prüfen den Leistungsanspruch ihrer Versicherten schon vor der Zusprache von Leistungen. Die Leistungsprüfung erfolgt anhand von Dossieranalysen und bei komplexeren Fällen zusätzlich von klinischen Untersuchungen der Versicherten in den zuständigen regionalen ärztlichen Diensten (RAD). Die RAD-Ärzte empfehlen nach erfolgter Prüfung den IV-Stellen die im Einzelfall nötigen medizinischen Massnahmen. Die Vergütung von Leistungen erfolgt über die IV-Stellen. Die IV-Stellen sind nicht verpflichtet, alle Dossiers an den RAD weiterzuleiten. Die Krankenversicherer beurteilen die Leistungspflicht in der Regel nicht zum vorneherein, sondern erstatten die Kosten von bereits abgerechneten Leistungen. Ausnahme bilden die Leistungen, in denen eine vorgängige Kostengutsprache erforderlich ist, wie z.B. für besonders kostspielige und schwierige Diagnose- oder Behandlungsverfahren. In diesen Fällen ist auch im KV-System vorgesehen, dass vor der Durchführung dieser Massnahmen die Zustimmung der Vertrauensärzte einzuholen ist.
- Die Handhabung der Kriterien der Wirksamkeit, Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit (WZW-Kriterien) von neuen medizinischen Leistungen ist im KV-Bereich gesetzlich geregelt; bei der Bezeichnung von Leistungen lässt sich das Bundesamt für Gesundheit (BAG) von aussenparlamentarischen Kommis-

¹ www.bsv.admin.ch → Dokumentation → Publikationen → Studien, Gutachten: *Die medizinischen Massnahmen in der Invaliden- und Krankenversicherung*. Bericht des BSV zuhanden der SGK-NR, Bern, 15. März 2013 (PDF)

Entwicklung der medizinischen Massnahmen der IV: Art. 13 IVG

G1



sionen beraten. Die IV verfügt über keine entsprechenden Strukturen und ist nicht in diesen Kommissionen vertreten. Sie übernimmt praktisch die gleichen Leistungen wie die KV mit Ausnahme der Limitierungen bei einzelnen Massnahmen, wie z.B. beim Umfang und der Dauer einer Psycho-, Physio- oder Ergotherapie, oder Diätmittel bei Minderjährigen mit angeborenen Stoffwechselerkrankungen.

- **Medizinaltarife:** Tarife für ambulante ärztliche Leistungen werden zwar bei der IV und der KV auf der Basis der Tarifstruktur Tarmed abgerechnet, jedoch nach unterschiedlichen Taxpunktwerten. Die für die IV gültigen Medizinaltarife werden durch die Medizinaltarifkommission der UVG-Versicherer gemeinsam für die Unfallversicherung (UV), die Militärversicherung (MV) und die Invalidenversicherung festgelegt. Die IV und die MV haben in der Medizinaltarifkommission (MTK) Expertenstatus.
- **Spitalfinanzierung:** Bis Ende 2011 vergütete die IV bei innerkantonalen Patienten bei stationären Spitalbehandlungen 80 Prozent der anrechenbaren Kosten gemäss Spitaltaxmodell und die Kantone 20 Prozent. Infolge Kündigung dieser Vereinbarung seitens der Kantone betrug der Anteil der IV im Jahr 2012 90 Prozent. Im Rahmen der IV-Revision 6b wurde neu der Kostenteiler 80/20 mittels neuem Artikel 14^{bis} im Gesetz verankert. In der KV werden gemäss Art. 49 KVG Pauschalen vereinbart, die auf einer gesamtschweizerisch einheitlichen Struktur beruhen. Die Vergütungen werden vom Kanton und den Versicherten anteilmässig übernommen: die KV übernimmt maximal 45 Prozent, der Kanton 55 Prozent.
- **Kostenbeteiligung:** Die IV kennt keine Kostenbeteiligung. In der KV beteiligen sich die Versicherten mit einem festen Jahresbeitrag (Franchise) nach dem vollendeten 18. Altersjahr und 10 Prozent der die Franchise übersteigenden Kosten

(Selbstbehalt) an den Kosten der für sie erbrachten Leistungen. Bis zum 18. Lebensjahr gilt die Hälfte des Höchstbetrages des Selbstbehaltes.

- **Umfang der medizinischen Massnahmen:** Die Weisungen der IV sind weniger strikt bezüglich der Vergütung der Dauer und Quantität gewisser medizinischer Massnahmen, wie z.B. bei psycho-, physio- und ergotherapeutischen Leistungen. Bei der KV sind diese Leistungen limitiert und die Grenzen sind in der KLV festgehalten.

Handlungsbedarf bei den medizinischen Massnahmen der IV

Die nachfolgend genannten Rahmenbedingungen begründen den Handlungsbedarf bei den medizinischen Massnahmen der IV:

- Seit der Einführung des KV-Obligatoriums am 1. Januar 1996 sind alle Personen in der Schweiz für

medizinische Massnahmen bei gesundheitlichen Schäden ungeachtet von deren Ursache versichert.

- Seit Inkrafttreten der 5. IV-Revision per 1. Januar 2008 richtet sich die IV strategisch stärker auf die berufliche Eingliederung der Versicherten aus.
- Die IV übernimmt bei Geburtsgebrechen die Rolle eines Krankenversicherers, ohne dass die KV-Bestimmungen anwendbar sind. Somit bestehen zwei Systeme nebeneinander, die sich bezüglich der medizinischen Massnahmen bei Geburtsgebrechen ähnlich sind, aber dennoch gewisse Unterschiede aufweisen. Dies führt dazu, dass sich Leistungserbringer, Vertreter der Pharmaindustrie oder Patientenorganisationen bei der Vergütung von neuen medizinischen Leistungen und neuen Medikamenten gleichzeitig sowohl an die IV (für Minderjährige) wie auch an die KV (für Erwachsene) wenden. Zudem verfügt die IV nicht über die notwendigen Gremien, Ressourcen, Steuerungsinstrumente und gesetzlichen Regelungen, um ihre Aufgabe richtig wahrnehmen zu können.
- Die IV verfügt nicht über die finanziellen Mittel, um die medizinischen Entwicklungen finanzieren zu können.
- Die EFK empfiehlt, die Liste der Geburtsgebrechen sowie die Weisungen zu den medizinischen Massnahmen grundlegend zu überarbeiten und die Steuerung zu verstärken.²

Untersuchte Varianten

Ausgehend vom festgestellten Handlungsbedarf wurden vier Varianten für einen Transfer der medizinischen Massnahmen bei der IV ausgearbeitet und ihre Auswirkungen auf die Krankenversicherung, Kantone und versicherten Personen untersucht:

Variante 1: Streichung aller medizinischen Massnahmen der IV

Angesichts der Tatsache, dass Geburtsgebrechen heute grundsätzlich

bereits von der KV gedeckt sind, die IV sich primär nicht als Krankenkasse, sondern als Eingliederungsversicherung versteht, der fehlenden Strukturen sowie der finanziellen Situation der IV, besteht eine konsequente Variante darin, alle medizinischen Massnahmen der IV zu streichen. Diese Variante würde zu einer Kosteneinsparung von 683 Mio. Franken pro Jahr bei der IV führen, bei der KV würden dagegen zusätzlich jährlich Kosten von 547 Mio. Franken, bei den Kantonen von 115 Mio. Franken und bei den Versicherten von 21 Mio. Franken anfallen. Variante 1 würde Anpassungen auf der Gesetzesstufe erfordern (Streichung der Art. 12, 13 und 14 IVG).

Variante 2: Beschränkung auf medizinische Massnahmen zur Eingliederung

Diese Variante streicht wie Variante 1 die Krankenkassenfunktion der IV für Geburtsgebrechen, belässt jedoch die medizinischen Eingliederungsmassnahmen für junge Menschen, d.h. Art. 12 IVG, bei der IV, um deren berufliche Eingliederung zu unterstützen. Diese Variante würde zur Kosteneinsparung von 664 Mio. Franken pro Jahr bei der IV führen, bei der KV würden dagegen zusätzlich jährlich Kosten von 532 Mio. Franken, bei den Kantonen von rund 112 Mio. Franken und bei den Versicherten von 20 Mio. Franken anfallen. Variante 2 würde Anpassungen auf der Gesetzesstufe erfordern (Streichung Art. 13 IVG).

Variante 3: Gezielte Streichung einzelner medizinischer Massnahmen der IV

Variante 3 enthält Vorschläge für die Streichung einzelner medizinischer Massnahmen der IV, belässt aber die Zuständigkeit für medizinische Massnahmen für Minderjährige weiterhin grundsätzlich bei der IV. Es geht dabei um die Streichung von medizinischen Massnahmen, wo es wegen Leistungen der KV keine Lücken für die versicherten Personen gibt und kein negativer Einfluss auf die berufliche Eingliederung zu erwarten ist; darunter fallen:

- Einmalige, einfache und kostengünstige operative Eingriffe von geringfügiger Bedeutung (Anpassung auf Verordnungsstufe, spez. der GgV-Liste der Geburtsgebrechen);
- Medizinische Massnahmen bei Neugeborenen mit einem Geburtsgewicht von unter 2000 g bis zu einem Gewicht von 3000 g (Anpassung auf Verordnungsstufe, GgV-Ziffer 494);
- Zahnärztliche, kieferchirurgische und kieferorthopädische Behandlungen bei angeborenen Missbildungen des Kiefers resp. Kauapparates und Lippen-Kiefer-Gaumenspalten (Anpassung auf Verordnungsstufe, GgV-Ziffern 201–210);
- Kinderpflege und Kinderspitex (Anpassung: Art. 14 Abs. 1 IVG);
- Herabsetzung der Altersgrenze bei Bezügerinnen und Bezüger von medizinischen Massnahmen zur reinen Leidensbehandlung von heute 20 Jahren auf das heutige Mündigkeitsalter 18 Jahre (Anpassung Art. 12 und 13 IVG).

Diese Variante würde zu einer Kosteneinsparung von 124 Mio. Franken pro Jahr bei der IV führen, bei der KV würden dagegen zusätzlich jährlich Kosten von 105 Mio. Franken, bei den Kantonen von 17 Mio. Franken und bei den Versicherten von 4 Mio. Franken anfallen.

Variante 4: Optimierung der medizinischen Massnahmen der IV

Variante 4 zeigt Wege auf, wie das heutige System optimiert und an den aktuellen medizinischen Wissensstand angepasst werden kann. Sie schliesst zudem die Empfehlungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) ein.

Bevor eine solche Optimierung an die Hand genommen werden kann, ist zwingend vorgängig der finanziel-

² www.efk.ch → Publikationen → Evaluationen → Handlungsbedarf bei den medizinischen Massnahmen der Invalidenversicherung → Bericht (10.1.2014)

le Rahmen festzulegen. So ist angesichts der laufenden Sanierung der IV unbedingt zu vermeiden, dass durch diese Optimierung Mehrkosten für die IV entstehen.

Angesichts der Komplexität sind zu den einzelnen Massnahmen – unter Einbezug von Experten – in einem ersten Schritt die entsprechenden Grundlagenarbeiten zu erstellen. Anschliessend können dann – unter Berücksichtigung der finanziellen Auswirkungen – die Massnahmenpakete definiert werden.

Variante 4 umfasst folgende Elemente:

- Revision der Liste der Geburtsgebrechen der IV: einerseits Anpassung an den aktuellen medizinischen Wissensstand und andererseits Festlegung von Kriterien für die Anerkennung von Geburtsgebrechen (Anpassung: IVV, GgV, Weisungen).
- Verbesserung der medizinischen Leistungen für Versicherte mit frühkindlichen psychischen und somatischen Entwicklungs- und Verhaltensstörungen zur Stärkung der beruflichen Eingliederung, allenfalls auch über das 20. Altersjahr hinaus, solange die erstmalige berufliche Ausbildung noch nicht abgeschlossen ist. Gleichzeitig ist die Abgrenzung zu den heilpädagogischen Massnahmen zu klären, welche seit 2008 im Rahmen des neuen Finanzausgleichs zu den Kantonen übergegangen sind.
- Einbezug der IV bei der Erarbeitung eines nationalen Konzepts zur Verbesserung der gesundheitlichen Situation von Menschen mit seltenen Krankheiten, insbesondere der Diagnostik, Behandlung, Vergütung von Arzneimitteln gegen diese Krankheiten (sog. orphan drugs) und Forschung (Po.10.4055 von NR Humbel).
- Gezielte Streichung medizinischer Massnahmen der IV (z.B. mittels Massnahmen aus Variante 3), um allfällige Mehrkosten bei der IV zu kompensieren (Anpassung: GgV, IVG).
- Angleichung der IV-Kriterien für die Beurteilung neuer Leistungen und Medikamente an die Kriterien der KV für Wirksamkeit, Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit (WZW-Kriterien), einerseits indem explizit geregelt wird, welche Regelungen der KV auch direkt für die IV gelten und andererseits, indem das BAG mit seinen Gremien neu auch die Beurteilung der Wirksamkeit, Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit für Leistungen übernimmt, welche von der IV vergütet werden, und dabei insbesondere die Preise der Medikamente auch für die IV festlegt. Die bestehenden Strukturen beim BAG würden ausgebaut und die Zusammenarbeit zwischen BSV und BAG intensiviert. Dies ermöglicht eine hohe fachliche Qualität, Einheitlichkeit zwischen KV und IV und einen geringeren personellen Mehrbedarf als ein Aufbau neuer Prozesse, Kriterien und Gremien beim BSV. Diese Vorgehensweise würde derjenigen entsprechen, welche bereits für Fragen im Zusammenhang mit Medizinaltarifen angewendet wird, für welche auf der Basis einer Vereinbarung die Zentralstelle für Medizinaltarife UVG die Koordination für die Unfallversicherer (UV), Militärversicherung (MV) und IV erfolgreich ausübt.
- Schaffung eines neuen Expertengremiums für die Anerkennung von Geburtsgebrechen (Anpassung: Art.1 Abs. 2 GgV).
- Verstärkung der Steuerung der medizinischen Massnahmen durch das BSV durch Überprüfung der Zweckmässigkeit, der einheitlichen Anwendung und der Kosten (Anpassungen der Weisungen, Vereinbarungen zwischen BSV und IV-Stellen).

Schlussfolgerungen

Seit der Einführung des KVG-Obligatoriums 1996 sind alle Personen in der Schweiz für medizinische Massnahmen bei gesundheitlichen Schäden ungeachtet deren Ursache versichert. Entsprechend wäre die Streichung der medizinischen Mass-

nahmen in der IV (**Variante 1**) die logische Konsequenz. Dagegen sprechen jedoch der damit verbundene Kostentransfer in die KV sowie die Tatsache, dass die KV in bestimmten Fällen nicht genau die gleichen Leistungen übernimmt wie die IV. Gegen einen Transfer in die KV spricht auch, dass die IV – insbesondere bei Entwicklungsstörungen wie Autismus – keinen Einfluss mehr auf die medizinische Behandlung nehmen kann und sich damit unter Umständen die Eingliederungschancen verschlechtern.

Variante 2 (Beschränkung auf medizinische Massnahmen zur Eingliederung) passt zwar zur Ausrichtung der IV als Eingliederungsversicherung, führt aber zu grossen Abgrenzungsschwierigkeiten, wenn es darum geht, ob es sich um eine medizinische Massnahme zur Eingliederung (IV) oder zur Heilbehandlung (KV) handelt. Eine scharfe Trennlinie ist nicht möglich.

Variante 3 (Gezielte Streichung einzelner medizinischer Massnahmen bei der IV) entlastet die IV von einzelnen nicht eingliederungsrelevanten Gebrechen, löst jedoch die Thematik zweier paralleler Versicherungen nicht.

Variante 4 (Optimierung der medizinischen Massnahmen der IV) belässt die Parallelität zweier Versicherungen und optimiert die Leistungen und Prozesse der IV. Für Variante 4 spricht, dass die Positionierung der IV als Eingliederungsversicherung innerhalb des Gesundheitswesens klarer wird. Damit verbunden sind aber auch eine breite öffentliche Debatte sowie der Druck, neue medizinische Leistungen, die sich positiv auf die Eingliederung der versicherten Personen auswirken, in den Leistungskatalog der IV aufzunehmen, was die Ausgaben der IV unter Umständen erhöhen wird. Aus diesem Grund sind flankierende Massnahmen vorzusehen, welche Zusatzkosten für die IV verhindern. Zudem ist bereits heute absehbar, dass die organisatorischen Massnah-

men einen personellen Mehraufwand mit sich bringen werden.

Aus Sicht des BSV stehen die Varianten 4 und 1 im Vordergrund: Ent-

weder investiert man in eine Optimierung (Variante 4) oder die medizinischen Massnahmen der IV werden ganz gestrichen (Variante 1). In einem

nächsten Schritt erarbeitet das BSV ein Gesamtkonzept für Variante 4, welches neben den Auswirkungen auf die versicherten Personen auch die gesetzgeberischen und organisatorischen Konsequenzen aufzeigt. Dieses wird 2015 nochmals beurteilt werden.

Optimierung der medizinischen Massnahmen (Variante 4)

1. Revision der Liste der Geburtsgebrechen der IV.
2. Verbesserung der medizinischen Leistungen für Versicherte mit frühkindlichen psychischen und somatischen Entwicklungs- und Verhaltensstörungen zur Stärkung der beruflichen Eingliederung.
3. Einbezug der IV bei der Erarbeitung eines nationalen Konzepts zur Verbesserung der gesundheitlichen Situation von Menschen mit seltenen Krankheiten.
4. Gezielte Streichung medizinischer Massnahmen der IV, um allfällige Mehrkosten bei der IV zu kompensieren.
5. Angleichung der IV-Kriterien für die Beurteilung neuer Leistungen und Medikamente an die Kriterien der KV für Wirksamkeit, Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit (WZW-Kriterien).
6. Schaffung eines neuen Expertengremiums für die Anerkennung von Geburtsgebrechen.
7. Verstärkung der Steuerung der medizinischen Massnahmen durch das BSV.

Inès Rajower; Dr. med., MPH, MHA; Ärztin
Bereich Medizin und Geldleistungen,
Geschäftsfeld Invalidenversicherung, BSV
E-Mail: ines.rajower@bsv.admin.ch

Peter Eberhard, lic. rer. pol., Bereichsleiter
Medizin und Geldleistungen, Geschäftsfeld
Invalidenversicherung, BSV
E-Mail: peter.eberhard@bsv.admin.ch

AHV

13.3748 – Motion Humbel Ruth vom 19.9.2013: AHV. Sicherung des Beitragssubstrats

Nationalrätin Ruth Humbel (CVP, AG) hat folgende Motion eingereicht:
«Der Bundesrat wird beauftragt, eine Anpassung der AHV-Gesetzgebung vorzulegen. Überhöhte Dividendenzahlungen sind der Beitragspflicht zu unterstellen.»

Antrag des Bundesrats vom 6.12.2013

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

13.3853 – Postulat Tschümperlin Andy vom 26.9.2013

Nationalrat Andy Tschümperlin (SP, SZ) hat folgendes Postulat vorgelegt:

«Der Bundesrat wird beauftragt, in einem Bericht darzulegen, wie verhindert werden kann, dass aufgrund überhöhter Dividendenzahlungen der AHV Beiträge verlorengehen.»

Antrag des Bundesrats vom 6.12.2013

Der Bundesrat beantragt die Annahme des Postulats.

13.3893 – Motion Carobbio Guscetti Marina vom 26.9.2013: Zugang zu anonymisierten AHV-Einzeldaten für wissenschaftliche Studien gewährleisten

Nationalrätin Marina Carobbio Guscetti (SP, TI) hat folgende Motion eingereicht:

«Der Bundesrat wird beauftragt, die nötigen Gesetzesänderungen vorzulegen, damit der Zugang zu den AHV-Einzeldaten in anonymisierter Form (ohne Bekanntgabe der AHV-Nummer an die Forschenden) im Rahmen wissenschaftlicher Studien möglich ist.»

Antrag des Bundesrats vom 29.11.2013

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

Berufliche Vorsorge

13.3753 – Motion Rossini Stéphane vom 19.9.2013: BVG und Rentnerkassen. Unerwünschten Folgen vorbeugen

Nationalrat Stéphane Rossini (SP, VS) hat folgende Motion eingereicht:
«Der Bundesrat wird beauftragt, im Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) neue Bestimmungen vorzusehen, um zu verhindern, dass Vorsorgeeinrichtungen sich nur noch aus Rentnerinnen und Rentnern zusammensetzen. Mögliche Lösungsansätze könnten beispielsweise Fusionen bieten oder der Beitritt zur Aufwangeinrichtung zwecks Schaffung eines Sicherheitsfonds.»

Antrag des Bundesrats vom 6.12.2013

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

13.3894 – Motion Egerszegi-Obrist Christine vom 26.9.2013: Faire Risikoprämien in der beruflichen Vorsorge

Ständerätin Christine Egerszegi-Obrist (FDP, AG) hat folgende Motion eingereicht:

«Der Bundesrat wird beauftragt, in der Aufsichtsverordnung (AVO) eine Bestimmung aufzunehmen, mit welcher sichergestellt wird, dass die von der Finma genehmigten Tarife auf einem ausgewogenen Verhältnis zwischen Risikobeiträgen und Versicherungsleistungen beruhen.»

Antrag des Bundesrats vom 20.11.2013

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

13.3950 – Motion Derder Fathi vom 27.9.2013: Die Pensionskasse des Bundes Publica soll in die lokale Wirtschaft investieren

Nationalrat Fathi Derder (FDP, VD) hat folgende Motion eingereicht:

«Der Bundesrat wird beauftragt, dem Parlament einen Entwurf zur Revision des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 2006 über die Pensionskasse des Bundes vorzulegen, wonach im Rahmen der Anlagepolitik gewährleistet wird, dass ein Mindestanteil der Investitionen in die lokale Wirtschaft, in die KMU und in innovative Jungunternehmen geht.»

Antrag des Bundesrats vom 20.11.2013

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

Familie

13.3782 – Motion Janiak Claude vom 24.9.2013: Anrechnung von Erziehungsgutschriften bei Scheidung bzw. bei der Begründung der gemeinsamen elterlichen Sorge durch unverheiratete Eltern

Ständerat Claude Janiak (SP, BL) hat folgende Motion eingereicht:

«Der Bundesrat wird beauftragt, die Zivilprozessordnung und die AHV dahingehend zu ergänzen, dass die Anrechnung von Erziehungsgutschriften bei Scheidung bzw. bei der Begründung der gemeinsamen Sorge durch unverheiratete Eltern aufgrund der tatsächlichen Betreuungsverhältnisse zwingend in einer Scheidungsvereinbarung oder durch Urteil bzw. durch die Kinderschutzbehörde geregelt werden muss.»

Antrag des Bundesrats vom 20.11.2013

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

**13.3826 – Postulat Frehner
Sebastian vom 26.9.2013:
Nacheheliche Unterhaltspflicht**

Nationalrat Sebastian Frehner (SVP, BS) hat folgendes Postulat eingereicht:

«Der Bundesrat wird beauftragt, die aktuelle gesetzliche Regelung der nachehelichen Unterhaltspflicht auf ihre Vereinbarkeit mit den verfassungsmässigen Geboten der Rechtsgleichheit und der Gleichberechtigung der Geschlechter zu überprüfen und darüber Bericht zu erstatten.»

**Antrag des Bundesrats
vom 20.11.2013**

Der Bundesrat beantragt die Annahme des Postulats.

**13.3922 – Motion Candinas Martin
vom 27.9.2013: Ausbildungszulagen
für alle Jugendlichen bis 18 Jahre**

Nationalrat Martin Candinas (CVP, GR) hat folgende Motion eingereicht:

«Der Bundesrat wird beauftragt, dem Parlament eine Änderung des Bundesgesetzes über die Familienzulagen zu unterbreiten, welche vorsieht, dass für alle Jugendlichen zwischen 16 und 18 Jahren automatisch Ausbildungszulagen ausgerichtet werden.»

**Antrag des Bundesrats
vom 29.11.2013**

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

**13.3980 – Postulat Quadranti
Rosmarie vom 27.9.2013: Abbau
von bürokratischen Hürden und
Vorschriften bei der
Kinderbetreuung im
ausserfamiliären Bereich**

Nationalrätin Rosmarie Quadranti (BDP, ZH) hat folgende Motion eingereicht:

«Der Bundesrat wird beauftragt, zusammen mit den Kantonen die Bürokratie und Auflagen im Zusammenhang mit der Bewilligung von Plätzen für familienergänzende Betreuung zu prüfen.»

**Antrag des Bundesrats
vom 29.11.2013**

Der Bundesrat beantragt die Annahme des Postulats.

**Internationale
Angelegenheiten**

**13.3816 – Motion Müller-Altarmatt
Stefan vom 26.9.2013: Status «auf
Stellensuche» im Rahmen des
Freizügigkeitsabkommens für
maximal sechs Monate**

Stefan Müller-Altarmatt (CVP, SO) hat folgende Motion eingereicht:

«Der Bundesrat wird beauftragt, die einschlägigen rechtlichen Grundlagen und Weisungen zum Freizügigkeitsabkommen mit der EU dahingehend zu ändern, dass der Status «auf Stellensuche» maximal sechs Monate gültig ist.»

**Antrag des Bundesrats
vom 20.11.2013**

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

Invalidenversicherung

**13.3641 – Motion Ignazio Cassis
vom 21.6.2013: Technische
Elemente der IV-Revision
umgehend in Angriff nehmen**

Nationalrat Ignazio Cassis (FDP, TI) hat folgende Motion eingereicht:

«Der Bundesrat wird beauftragt, analog zum Vorgehen nach dem Scheitern der 11. AHV-Revision, rasch eine Vorlage zur IV-Revision vorzulegen, welche sich auf die technischen und mehrheitsfähigen Aspekte konzentriert. Insbesondere die Bestimmungen zur Schuldentilgung, die Eingliederungsmassnahmen und das lineare Rentensystem sollen Teil dieser Revision sein.»

**Antrag des Bundesrats
vom 29.11.2013**

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

**13.3720 – Motion Zanetti Roberto
vom 18.9.2013: Trisomie 21 auf der
Liste der Geburtsgebrechen
aufführen**

Ständerat Roberto Zanetti (SP, SO) hat folgende Motion eingereicht:

«Der Bundesrat wird beauftragt, umgehend dafür zu sorgen, dass Trisomie 21 (Down-Syndrom) auf der Liste der Geburtsgebrechen gemäss Verordnung vom 9. Dezember 1985 über Geburtsgebrechen (GgV; SR 831.232.21) aufgeführt wird.»

**Antrag des Bundesrats
vom 6.12.2013**

Der Bundesrat beantragt die Annahme der Motion.

**13.3990 – Motion Schwaller Urs
vom 27.9.2013: Eine nachhaltige
Sanierung der Invalidenver-
sicherung ist dringend notwendig**

Ständerat Urs Schwaller (CVP, FR) hat folgende Motion eingereicht:

«Der Bundesrat wird beauftragt, dem Parlament eine Änderung des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung sowie des Bundesgesetzes über die Sanierung der Invalidenversicherung vom 13. Juni 2008 zu unterbreiten, sodass folgende Zielsetzungen erreicht werden:

1. Die Schulden des IV-Fonds beim AHV-Fonds müssen auch nach Auslaufen der befristeten Mehrwertsteuerfinanzierung bis in das Jahr 2028 abgetragen werden.

2. Im Hinblick auf eine Verbesserung der Abläufe bei der Betrugsbekämpfung ist eine gemeinsame Gesetzesgrundlage für alle Versicherungen zu schaffen.

3. Die Massnahmen zur verstärkten Eingliederung und zum Verbleib im Arbeitsmarkt sind zu verstärken und insbesondere auch auf Menschen mit psychischen Behinderungen auszurichten.»

Antrag des Bundesrats vom 29.11.2013

Der Bundesrat beantragt die Annahme der Motion.

Sozialpolitik

13.4010 – Postulat SGK-N vom 6.11.2013: Rahmengesetz für die Sozialhilfe

Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats hat folgendes Postulat eingereicht:

«Der Bundesrat wird beauftragt, in einem Bericht aufzuzeigen, inwiefern ein Rahmengesetz für die Sozialhilfe Antworten auf folgende Fragen gibt:

- Regelung der Zuständigkeiten (heutiges ZUG);
- Harmonisierung der Standards für die Existenzsicherung;

- Festlegung der sozialen und beruflichen Integration als verbindliche Zielsetzungen für die Sozialhilfe (sowohl für Sozialhilfebezüger als auch Leistungsträger);
- Sanktionen und Leistungskürzungen;
- organisatorische Standards;
- Verfahrensvorschriften;
- Koordination der Sozialhilfe mit anderen Systemen der sozialen Sicherheit;
- Harmonisierung der Sozialhilfe mit weiteren bedarfsabhängigen Leistungen wie Alimentenbevorschussung, Ausbildungsbeiträgen oder Ergänzungsleistungen für Familien;
- Datenschutz.

Der Bundesrat wird zudem beauftragt, im Rahmen des Berichtes konkretere Möglichkeiten für ein solches Gesetz zu skizzieren und insbesondere die Verfassungsmässigkeit zu prüfen respektive Vorschläge für einen

entsprechenden Verfassungsartikel zu machen.

Eine Minderheit (de Courten, Borer, Bortoluzzi, Parmelin, Pezzatti, Stahl) beantragt, das Postulat abzulehnen.»

Antrag des Bundesrats vom 18.12.2013

Der Bundesrat beantragt die Annahme des Postulats.

Gesetzgebung: Vorlagen des Bundesrats (Stand 31. Januar 2014)

Vorlage: Geschäftsnr. Curia Vista	Datum der Botschaft	Publ. im Bundesblatt	Erstrat		Zweitrat		Schluss- abstimmung (Publ. im BBl)	Inkrafttreten/ Volksentscheid
			Kommission	Plenum	Kommission	Plenum		
Bundesgesetz betreffend die Aufsicht über die soziale Krankenversicherung: 12.027	15.2.12	BBl 2012, 1941	SGK-S 17.4., 21.5., 18.6., 22./23.8., 21./22.10., 15.11.12; 21.1.13; 10.2.14	SR 18.3.13	SGK-N 23.5., 6.9. 24./25.10.13	NR 4./5.12.13 (Rückweisung an den Bundesrat)		
Bundesgesetz über die Krankenversicherung (Korrektur der zwischen 1996 und 2011 bezahlten Prämien): 12.026	15.2.12	BBl 2012, 1923	SGK-S 17.4., 21.5., 18.6., 22./23.8., 21./22.10., 15.11.12; 21.1., 2.5., 2.7.13	SR 17.9.13	SGK-N 24./25.10.13			
Bundesgesetz über die Krankenversicherung (Risikoausgleich; Trennung von Grund- und Zusatzversicherung): 13.080	20.9.13	BBl 2013, 7953	SGK-N 6./7./8.11.13		SGK-S 10.2.14			
Bundesgesetz über die Unfallversicherung. Änderung: 08.047	30.5.08	BBl 2008, 5395	SGK-N 20.6., 9.9., 16.10., 6./7.11. 08; 15./16.1., 12./13.2., 26./27.3., 27.8., 9.10., 29.10.09; 28.1., 24.6.10	NR 11.6.09 (Rückweisung der Entwurf 1 an SGK-N, Sistierung der Entwurf 2), 22.9.10 (Rückweisung der Vorlage 1 an den Bundesrat)	SGK-S 31.1.11	SR 1.3.11 (Rückweisung des Entwurfs 1 an den Bundesrat, Zustimmung zur Sistierung des Entwurfs 2)		
Volksinitiative «Für eine öffentliche Krankenkasse»: 13.079	20.9.13	BBl 2013, 7929	SGK-S 14.11.13	SR 9.12.13	SGK-N 24.1.14			
Soziale Sicherheit. Abkommen mit den USA: 13.037	15.5.13	BBl 2013, 3377	SGK-N 15./16.8.13	NR 12.9.13	SGK-S 9./10.1.14			
ZGB. Vorsorgeausgleich bei Scheidung: 13.049	29.5.13	BBl 2013, 4887	RK-S 2.7., 27.8., 14.11.13					
Internationale Arbeitsorganisation. Übereinkommen Nr. 189: 13.067	28.8.13	BBl 2013, 6927	SGK-S 9./10.1.14					
Volksinitiative «Familien stärken! Steuerfreie Kinder- und Ausbildungszulagen. Volksinitiative»: 13.084	23.10.13	BBl 2013, 8461						
Volksinitiative «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe»: 13.085	23.10.13	BBl 2013, 8513						
Volksinitiative «Erb-schaftssteuerreform»	13.12.13	BBl 2014, 125						

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

Agenda

Tagungen, Seminare, Lehrgänge

Datum	Veranstaltung	Ort	Auskünfte
13.3.2014	Steuern und Sozialversicherung	Kongresshaus Zürich	Universität St. Gallen Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis Bodanstrasse 4, 9000 St.Gallen Tel. 071/224 24 24, Fax 071/224 28 83 irp@unisg.ch, www.irp.unisg.ch
19.3.2014	Grundrechte: Leitplanke für die Praxis (Hinweis)	Kongresshaus Biel	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS Monbijoustrasse 22, Postfach, 3000 Bern 14 Tel. 031/326 19 19, Fax 031/326 19 10 admin@skos.ch, www.skos.ch → Veranstaltungen
15.5.2014	Zukunft hohes Alter: Nationale Fachtagung (Hinweis)	Kongresshaus Biel	Pro Senectute Schweiz, Lavaterstrasse 60, Postfach, 8027 Zürich fachtagung@pro-senectute.ch www.prosenectute.ch
10.6.2014	Sozialversicherungsrechtstagung 2014	Grand Casino Luzern	Universität St.Gallen Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis Bodanstrasse 4, 9000 St.Gallen Tel. 071/224 24 24, Fax 071/224 28 83 irp@unisg.ch, www.irp.unisg.ch
25.6.2014	Sozialplanung und die Gestaltung sozialer Infrastruktur	FHNW-Campus, Olten	Tagungssekretariat Fachhochschule Nordwestschweiz Hochschule für Soziale Arbeit Anke Rupp (anke.rupp@fhnw.ch) Thiersteinallee 57, 4053 Basel Tel. 061/337 27 86, Fax 061/337 27 20 www.tagung-sozialplanung.ch
28./29.8.2014	Freiburger Sozialrechtstage – 20 Jahre Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge (Hinweis)	Universität Freiburg Miséricorde, Aula magna	Weiterbildungsstelle der Universität Freiburg Rue de Rome 6, 1700 Freiburg Tel. 026/300 73 47, Fax 026/300 96 49 formcont@unifr.ch, www.unifr.ch/formcont

Grundrechte: Leitplanke für die Praxis

Sozialhilfe und Grundrechte bewirken in der Praxis ein Spannungsfeld. Die Umsetzung politischer, gesellschaftlicher oder sozialarbeiterischer Erwartungen steht nicht selten im Widerspruch zu den verfassungsmässigen Grundrechten. Auch der vom Gesetzgeber gelassene Ermessens- und Interpretationsspielraum birgt

das Risiko einer nicht grundrechtskonformen Auslegung. Ein äusserst anspruchsvoller Rahmen für Praktikerrinnen und Praktiker der Sozialarbeit.

Die Studie «Grund- und Menschenrechte in der Sozialhilfe» des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte der Hochschule Luzern hat häufige Dilemmasituationen bezüglich der Einhaltung der Grundrechte in der Praxis der sozialen Arbeit identifiziert und präsentiert Lö-

sungsansätze. Diese und die Erfahrungen der Teilnehmenden werden in den Workshops gemeinsam mit Expertinnen und Experten diskutiert.

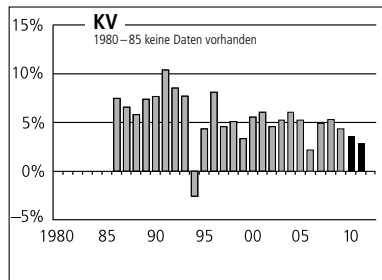
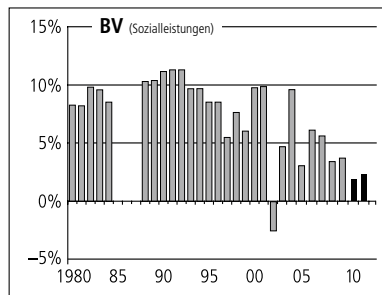
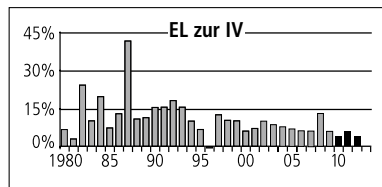
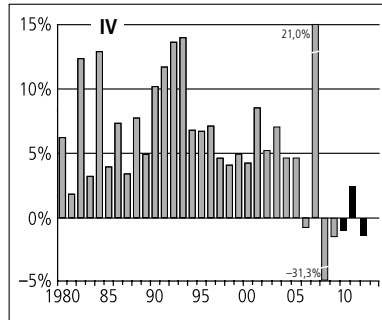
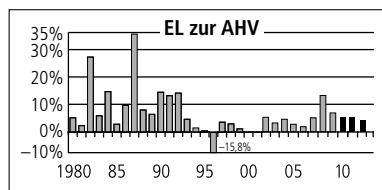
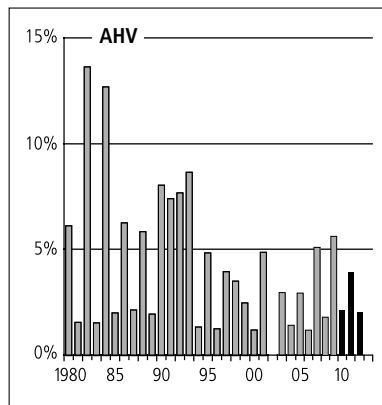
Zukunft hohes Alter

Die demografische Alterung führt dazu, dass immer mehr hochaltrige, über achtzigjährige Menschen unter uns leben. Was dies für die Gesellschaft bedeutet, lässt sich kaum voraussagen. Auf jeden Fall wird bereits heute rege über steigende Kosten im Gesundheitswesen und drohenden Pflegenotstand diskutiert. Diese und weitere Fragen zur Hochaltrigkeit greift Pro Senectute an ihrer zweiten nationalen Fachtagung auf. Die Veranstaltung öffnet den Blick für das hohe Alter und thematisiert die Übergänge zwischen dem dritten, sogenannten aktiven, und dem vierten oder fragilen Alter. Das Ziel der Fachtagung ist es, unterschiedliche Dimensionen der Hochaltrigkeit zu zeigen, die sich nicht auf die körperliche, möglicherweise auch geistige Fragilität reduzieren lassen.

Freiburger Sozialrechtstage

Wohneigentum in der Schweiz ist teuer. Um den Traum der eigenen vier Wände zu verwirklichen, greifen deshalb viele auf ihr Pensionskassenguthaben zurück. In ihrer heutigen Form existiert diese Möglichkeit nun seit bald zwanzig Jahren. Fachleute aus Recht und Ökonomie beschäftigen sich mit der geltenden Praxis zur vorsorgefinanzierten Wohneigentumsförderung und ihren Nebenwirkungen auf den Immobilienmarkt und den Bankensektor. Zur Sprache kommen auch die seitens des Gesetzgebers diskutierten Änderungsansätze.

Veränderung der Ausgaben in % seit 1980



AHV

		1990	2000	2010	2011	2012	Veränderung in % VR ¹
Einnahmen	Mio. Fr.	20 355	28 792	38 495	39 041	40 824	4,6%
davon Beiträge Vers./AG		16 029	20 482	27 461	28 306	28 875	2,0%
davon Beiträge öff. Hand		3 666	7 417	9 776	10 064	10 177	1,1%
Ausgaben		18 328	27 722	36 604	38 053	38 798	2,0%
davon Sozialleistungen		18 269	27 627	36 442	37 847	38 612	2,0%
Total Betriebsergebnis		2 027	1 070	1 891	988	2 026	105,1%
Kapital²		18 157	22 720	44 158	40 146	42 173	5,0%
BezügerInnen AV-Renten	Personen	1 225 388	1 515 954	1 981 207	2 031 279	2 088 396	2,8%
BezügerInnen Witwen/r-Renten		74 651	79 715	120 623	124 682	128 744	3,3%
AHV-Beitragszahlende		4 289 839	4 548 926	5 188 208	5 303 008	...	4,1%

EL zur AHV

		1990	2000	2010	2011	2012	VR ¹
Ausgaben (= Einnahmen)	Mio. Fr.	1 124	1 441	2 324	2 439	2 525	3,5%
davon Beiträge Bund		260	318	599	613	644	5,2%
davon Beiträge Kantone		864	1 123	1 725	1 826	1 880	3,0%
BezügerInnen	(Personen, bis 1997 Fälle)	120 684	140 842	171 552	179 118	184 989	3,3%

IV

		1990	2000	2010	2011	2012	VR ¹
Einnahmen	Mio. Fr.	4 412	7 897	8 176	9 454	9 889	4,6%
davon Beiträge Vers./AG		2 307	3 437	4 605	4 745	4 840	2,0%
Ausgaben		4 133	8 718	9 220	9 457	9 295	-1,7%
davon Renten		2 376	5 126	6 080	6 073	5 941	-2,2%
Total Betriebsergebnis		278	-820	-1 045	-3	595	-
Schulden gegenüber der AHV		-6	2 306	14 944	14 944	14 352	-4,0%
IV Fonds²		-	-	-	4 997	5 000	0,1%
BezügerInnen IV-Renten	Personen	164 329	235 529	279 527	275 765	271 010	-1,7%

EL zur IV

		1990	2000	2010	2011	2012	VR ¹
Ausgaben (= Einnahmen)	Mio. Fr.	309	847	1 751	1 837	1 911	4,1%
davon Beiträge Bund		69	182	638	657	686	4,4%
davon Beiträge Kantone		241	665	1 113	1 180	1 225	3,9%
BezügerInnen	(Personen, bis 1997 Fälle)	30 695	61 817	105 596	108 536	110 179	1,5%

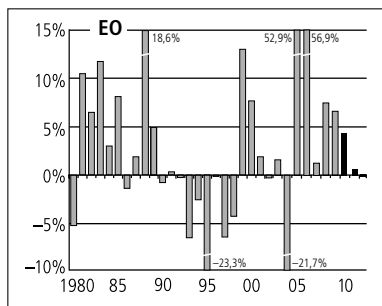
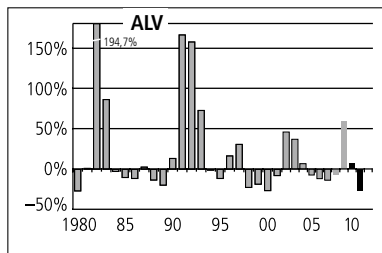
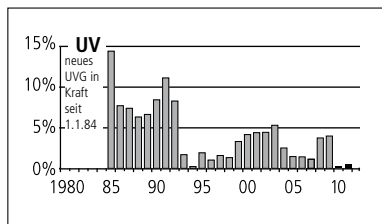
BV/2.Säule

		1990	2000	2010	2011	2012	VR ¹
Einnahmen	Mio. Fr.	32 882	46 051	62 107	61 554	...	-0,9%
davon Beiträge AN		7 704	10 294	15 782	16 423	...	4,1%
davon Beiträge AG		13 156	15 548	25 432	25 337	...	-0,4%
davon Kapitalertrag		10 977	16 552	15 603	14 704	...	-5,8%
Ausgaben		15 727	31 605	43 721	43 350	...	-0,8%
davon Sozialleistungen		8 737	20 236	30 912	31 628	...	2,3%
Kapital		207 200	475 000	617 500	620 600	...	0,5%
RentenbezügerInnen	Bezüger	508 000	748 124	980 163	1 002 931	...	2,3%

KV

		1990	2000	2010	2011	2012	VR ¹
Einnahmen	Mio. Fr.	8 869	13 930	22 528	23 794	...	5,6%
davon Prämien (Soll)		6 954	13 442	22 051	23 631	...	7,2%
Ausgaben		8 417	14 056	22 123	22 705	...	2,6%
davon Leistungen		8 204	15 478	24 292	24 932	...	2,6%
davon Kostenbeteiligung d. Vers.		-801	-2 288	-3 409	-3 575	...	4,9%
Rechnungssaldo		451	-126	405	1 089	...	169,1%
Kapital		5 758	6 935	8 651	9 649	...	11,5%
Prämienverbilligung		332	2 545	3 980	4 070	...	2,3%

Veränderung der Ausgaben in % seit 1980



UV alle UV-Träger		1990	2000	2010	2011	2012	VR ¹
Einnahmen	Mio. Fr.	4 181	5 992	7 863	7 880	...	0,2%
davon Beiträge AN/AG		3 341	4 671	6 303	6 343	...	0,6%
Ausgaben		3 259	4 546	5 993	6 064	...	1,2%
davon direkte Leistungen inkl. TZL		2 743	3 886	5 170	5 239	...	1,3%
Rechnungssaldo		923	1 446	1 870	1 816	...	-2,9%
Kapital		12 553	27 322	42 817	44 895	...	4,9%

ALV Quelle: seco		1990	2000	2010	2011	2012	VR ¹
Einnahmen	Mio. Fr.	736	6 230	5 752	7 222	6 958	-3,7%
davon Beiträge AN/AG		609	5 967	5 210	6 142	6 350	3,4%
davon Subventionen		-	225	536	1 073	599	-44,2%
Ausgaben		452	3 295	7 457	5 595	5 800	3,7%
Rechnungssaldo		284	2 935	-1 705	1 627	1 158	-28,9
Kapital		2 924	-3 157	-6 259	-4 632	-3 474	-25,0%
BezügerInnen ³	Total	58 503	207 074	322 684	288 518	...	-10,6%

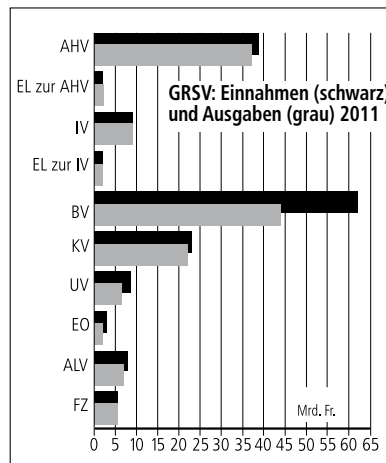
EO		1990	2000	2010	2011	2012	VR ¹
Einnahmen	Mio. Fr.	1 060	872	1 006	1 708	1 753	2,7%
davon Beiträge		958	734	985	1 703	1 727	1,4%
Ausgaben		885	680	1 603	1 611	1 606	-0,3%
Total Betriebsergebnis		175	192	-597	97	148	51,9%
Kapital		2 657	3 455	412	509	657	29,0%

FZ		1990	2000	2010	2011	2012	VR ¹
Einnahmen	Mio. Fr.	2 689	3 974	5 074	5 133	...	1,2%
davon FZ Landwirtschaft		112	139	149	142	...	-4,8%

Gesamtrechnung der Sozialversicherungen GRSV* 2011

Sozialversicherungszweig	Einnahmen Mio. Fr.	Veränderung 2010/2011	Ausgaben Mio. Fr.	Veränderung 2010/2011	Rechnungssaldo Mio. Fr.	Kapital Mio. Fr.
AHV (GRSV)	39 171	2,9%	38 053	4,0%	1 118	40 146
EL zur AHV (GRSV)	2 439	5,0%	2 439	5,0%	-	-
IV (GRSV)	9 500	16,2%	9 488	2,1%	12	-9 947
EL zur IV (GRSV)	1 837	4,9%	1 837	4,9%	-	-
BV (GRSV) (Schätzung)	61 554	-0,9%	43 350	-0,8%	18 204	620 600
KV (GRSV)	23 794	5,6%	22 705	2,6%	1 089	9 649
UV (GRSV)	7 880	0,2%	6 064	1,2%	1 816	44 802
EO (GRSV)	1 710	71,2%	1 611	0,5%	100	509
ALV (GRSV)	7 222	25,6%	5 595	-25,0%	1 627	-4 632
FZ (GRSV)	5 133	1,2%	5 196	1,4%	-63	1 173
Konsolidiertes Total (GRSV)	159 624	3,7%	135 721	0,4%	23 903	702 301

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



Volkswirtschaftliche Kennzahlen

	2000	2007	2008	2009	2010	2011
Soziallastquote ⁴ (Indikator gemäss GRSV)	25,3%	25,7%	25,1%	25,9%	25,8%	26,4%
Sozialleistungsquote ⁵ (Indikator gemäss GRSV)	19,1%	20,1%	19,5%	21,0%	20,7%	20,5%

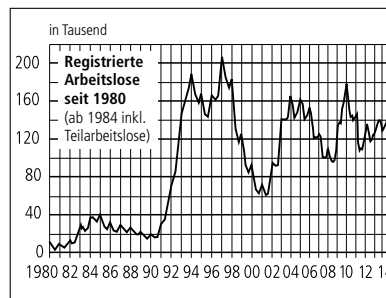
Arbeitslose

	Ø 2010	Ø 2011	Ø 2012	Nov 13	Dez 13	Jan 14
Ganz- und Teilarbeitslose	151 986	122 892	125 594	139 073	149 437	153 260

Demografie

Basis: Szenario A-17-2010, «Wanderungssaldo 40 000»

	2011	2015	2020	2030	2040	2050
Jugendquotient ⁶	33,5%	32,9%	33,2%	35,0%	34,3%	34,0%
Altersquotient ⁶	28,8%	31,1%	33,7%	42,6%	48,0%	50,4%



1 Veränderungsrate des letzten verfügbaren Jahres.
 2 Überweisung von 5 Mrd. Franken per 1.1.2011 vom AHV- zum IV-Kapitalkonto.
 3 Daten zur Arbeitslosigkeit finden Sie weiter unten.
 4 Verhältnis Sozialversicherungseinnahmen zum Bruttoinlandprodukt in%.
 5 Verhältnis Sozialversicherungsleistungen zum Bruttoinlandprodukt in%.

6 Jugendquotient: Jugendliche (0–19-Jährige) im Verhältnis zu den Aktiven.
 Altersquotient: RentnerInnen (M < 65-jährig / F < 64-jährig) im Verhältnis zu den Aktiven. Aktive: 20-Jährige bis Erreichen Rentenalter (M 65 / F 64).

Quelle: Schweiz. Sozialversicherungsstatistik 2012 des BSV; seco, BFS.
 Auskunft: solange.horvath@bsv.admin.ch

Literatur

Gesellschaft

Die Mühsal mit dem Liberalismus – Wenn Sicherheit und «soziale Gerechtigkeit» der Freiheit den Rang ablaufen, hg. von Karen Horn, Zürich 2013, Verlag NZZ, Fr. 32.–, ISBN 978-3-03823-875-1

Mit der Freiheit steht und fällt alles. Von ihr hängt die individuelle Selbstverwirklichung ab, der Wohlstand, die Ermöglichung von Moral. Wo keine Freiheit ist, herrscht kein Recht, gibt es keine Würde, fehlt es der Gemeinschaft an Kreativität, an neuen Problemlösungen, an Fortschritt, an Dynamik. Freiheit ist die Wurzel von allem. Wieso aber scheint es dann so schwierig, Menschen für die Freiheit zu begeistern? Liegt es am unzureichenden politischen Personal des Liberalismus? An einer schlechten Kommunikation? Oder liegt es womöglich am Wesen der freiheitlichen Philosophie selbst? Karen Horn hat eine Vielzahl von zum Teil neuen, zum Teil klassischen Texten zusammengetragen, deren Autoren Antworten auf diese Fragen zu geben versuchen und die wichtigsten Botschaften des Liberalismus noch einmal eindringlich vortragen.

Gesundheit

Camenzind, Paul und Isabelle Sturmy, **Kosten und Inanspruchnahme in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) der Schweiz**. Analyse kantonaler Unterschiede und mögliche Erklärungsfaktoren, Neuenburg 2013, Obsan Bericht 59, 12.–, ISBN 978-2-940502-14-1 (PDF: www.obsan.admin.ch → Publikationen)

Die Studie geht der Frage nach, warum in den 26 Kantonen der Schweiz grosse Unterschiede in den OKP-Nettokosten und, als Folge daraus, in den OKP-Prämien anfallen. Untersucht werden dazu neun unter-

schiedliche Leistungskategorien bezüglich der anfallenden OKP-Kosten, aber auch bezüglich Häufigkeit und Intensität der Inanspruchnahme von Leistungen durch Patientinnen und Patienten aus den 26 Kantonen. Neben detaillierten deskriptiven Analysen werden jeweils die Ergebnisse multivariater Erklärungsmodelle für die neun Leistungskategorien gezeigt.

Migration

Kaestli, Elisabeth, **7 Brüder, 7 Schwestern. Eine kosovarische Familie in der Welt**, Zürich 2013, Limmat-Verlag, 36.–, ISBN 978-3-85791-716-5

Die vierzehn Geschwister Reka wurden in einem Bergdorf in Kosovo geboren. Armut und politische Unterdrückung zerstreuten sie nach und nach in alle Winde, über die Schweiz und Deutschland bis nach Kanada. Heute treffen sie sich wieder Sommer für Sommer am grossen Gartentisch in Kaçanik, dem Städtchen, in dem die Familie ab 1979 wohnte und wo noch zwei Brüder leben. Es ist der Ort der Träume der Emigrierten, der Mittelpunkt der weitgespannten Weltfamilie. Die Geschwister Reka erzählen vom kargen ländlichen Leben in den 1960er-Jahren und ihren ganz unterschiedlichen, teils abenteuerlichen Wegen hinaus in die Welt. Ihre Erzählungen ergeben im Kleinen ein detailgenaues Bild der Migration, wie sie gegenwärtig in Europa tausendfach überall präsent ist.

Vielfältig alltäglich: Migration und Geschlecht in der Schweiz, hg. von Passagen – Forschungskreis Migration und Geschlecht, Zürich 2013; Seismo, 39.–, ISBN 978-3-03777-130-3

Der Sammelband bietet einen Einblick in aktuelle Studien zu Geschlecht und Migration in der Schweiz. Im Zentrum der Beiträge steht eine Perspektive, die unterschiedliche soziale Differenzen verschränkt und so vielfältige Konstellationen sozialen Handelns und Aushandelns rekonstruiert. Migration wird hier als etwas

Alltägliches dargestellt: ein Alltag, den es zu untersuchen lohnt. Das Buch fächert die Themenvielfalt einer geschlechtersensiblen Migrationsforschung auf, knüpft an internationale Forschungstraditionen an und inspiriert damit auch zu neuen Fragestellungen.

Schulden

App Caritas My Money (kostenloser Download ab Mitte März 2014: www.caritas.ch/app)

Die heutige Gesellschaft ist stark auf Konsum ausgerichtet. Und Kreditkarten, Leasing und Kredite ermöglichen Konsum und Kauf auch dann, wenn das nötige Geld fehlt. Es ist deshalb heute ungleich schwieriger als früher die Finanzen im Griff zu haben. Die App Caritas My Money hilft, immer und überall die Kontrolle über das Geld zu behalten. Sie richtet sich vor allem an Jugendliche und junge Erwachsene und wurde mit Unterstützung von Personen aus dem Bereich Bildung und Schuldenprävention sowie Jugendlichen und jungen Erwachsenen entwickelt.

Borner, Silvio, **Über Schulden und Überschuldung**. Warum die Politik versagt, Zürich 2014, Verlag NZZ; 34.–, ISBN 978-3-03823-891-1 (E-Book, 22.30, ISBN 978-3-03823-994-9)

Private Schulden verursachen in der Regel keine direkten Schäden für die Allgemeinheit –, staatliche Schulden in einer Demokratie hingegen schon. Schulden sind das zentrale Problem in der heutigen Gesellschaft. Nach einem allgemeinen Überblick über Finanz- und Schuldenkrisen geht Silvio Borner auf die Verschuldung der privaten Haushalte und Unternehmen ein. Private Schulden sind in der Regel kein volkswirtschaftliches Problem, weil die Entscheidungsträger auch die Konsequenzen tragen – staatliche Schulden in einer Demokratie hingegen schon. Der Grund liegt zum einen in der kollektiven Entscheidung über das Budget, zum

ändern in dessen gemeinschaftlichen Charakter. Kollektive sind keine haftenden Einheiten, und gemeinschaftliches Gut wird übernutzt, weil die individuellen Anreize fehlen. Die einzige Sicherheit öffentlicher Schulden ist der zwangsbewehrte Zugriff auf die Steuerzahler. Die Analyse zeigt, weshalb die Schweiz diesbezüglich besser dasteht als das Euroland. Zum Schluss werden institutionelle Mechanismen vorgestellt, die Wege aus der politikbedingten Schuldenfalle aufzeigen.

Varia

Agee, James und Walker Evans, **Preisen will ich die grossen Männer. Drei Pächterfamilien**, Berlin 2013, Die Andere Bibliothek, Fr. 55.–, ISBN 978-3-847-70344-0

Im Sommer 1936 waren der 27-jährige Dichterjournalist James Agee und der Fotograf Walker Evans in den amerikanischen Süden gereist – nach Oklahoma und nach Alabama, um die Baumwoll-Pachtwirtschaft zu dokumentieren: Aus dem Reportageauftrag einer Zeitschrift entstand ein erst 1941 veröffentlichtes Werk, das von der New York Library zu den einflussreichsten Buchdokumenten des 20. Jahrhunderts gezählt wird. Mehrere Wochen lebten James Agee und Walker Evans mit drei ausgewählten weisen Pächterfamilien zusammen und teilten deren erbarmungslos elenden Alltag und eine kaum vorstellbare Armut, die Bedrohung durch Hunger und Vertreibung. Die schockierende Konfrontation mit diesen Lebensverhältnissen löste auch die Einsicht in

die Unmöglichkeit einer herkömmlichen Berichterstattung aus.

Martynkewicz, Wolfgang, **Das Zeitalter der Erschöpfung. Die Überforderung des Menschen durch die Moderne**, Berlin 2013, Aufbau-Verlag, Fr. 36.90, ISBN 978-3-351-03547-1

Um 1900 entsteht ein neues Leitbild: die vitale Persönlichkeit. Es ist der Anfang einer radikalen Mobilmachung, welche die ganze Gesellschaft erfasst. Rilke unterzieht sich einer Kräftigungstherapie: gymnastische Übungen, kalte Bäder, Waldlauf; sogar Holzhacken steht auf dem Programm. Auch Kafka sieht sich unter Zugzwang. In der Naturheilanstalt Jungborn klettert er auf Bäume, pflückt Kirschen und nimmt – zu seinem Entsetzen – nackt auf einer Wiese Luftbäder. Thomas Mann bekämpft derweil seine Trägheit im Zürcher Sanatorium Bircher-Benner. Und selbst Bismarck, der ein «grossartiger Fresser und Säufer» (Kafka) war, versucht es zur Abwechslung mal mit Obst und frischer Luft. Doch so sehr man die Gifte und Reize der Zivilisation abzuwehren sucht, der Mensch ist dem neuen Leben nicht gewachsen. Das Gespenst der Erschöpfung geht um, Untergangsbilder kursieren, Europa scheint am Ende. Unter den Neurotikern, Nervösen, Magenkranken und Depressiven wächst die Sehnsucht nach Erlösung und neuer Kraft, nach Seelenführern, Gesundheitsaposteln, Trainern und Ernährungsberatern. Auch für sie schlägt um 1900 die Stunde. Auf der Grundlage zahlreicher, teilweise bislang unbekannter Dokumente entwirft Wolfgang Martynkewicz ein provo-

kantes Epochenbild, das Einblick in die Innenwelt einer von Überforderung und Erschöpfung geprägten Moderne gibt.

Vorsorge

Brown, Martin und Roman Graf, **«Financial Literacy and Retirement Planning in Switzerland»**, in *Numeracy* 2/2013, hg. von H. Len Vacher und Dorothy I. Wallace, University of South Florida, E-Journal (open-access), ISSN 1936-4660

We use a representative survey covering 1 500 households to document the level of financial literacy in Switzerland and to examine how financial literacy is related to retirement planning. We measure financial literacy with standardized questions that capture knowledge about three basic financial concepts: Compound interest, inflation, and risk diversification. We measure retirement planning by the incidence of a voluntary retirement savings account. Our results show that financial literacy in Switzerland is high by international standards – a result which is compatible with the high ranking of Switzerland on the PISA mathematical scales. Financial literacy is lower among low-income, less-educated, and immigrant, non-native-speaking households as well as among women. We find that financial literacy is strongly correlated with voluntary retirement saving. Our results also show that financial literacy is correlated with financial market participation and mortgage borrowing.

Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2013

Gesamtrechnung, Hauptergebnisse und Zeitreihen
der AHV, IV, EL, BV, KV, UV, EO, ALV, FZ

Die «Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2013» ist erschienen. Sie gibt einen Überblick über die Finanzen der Sozialversicherungen der Jahre 2011 und 2012 sowie über die Entwicklung seit 1990.
Bestellung gedruckter Exemplare unter www.bundespublikationen.ch (Bestellnummer 318.122.13D)



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV

Neue Publikationen zu den Sozialversicherungen

	Bezugsquelle Bestellnummer Sprachen, Preis
Evaluation Anstossfinanzierung. Nachhaltigkeit der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung und Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit oder Ausbildung. Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 15/13	318.010.15/13D kostenlos*
Formen interinstitutioneller Zusammenarbeit in der Schweiz: Bestandsaufnahme und Typologie. Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 11/13	318.010.11/13D kostenlos*
Gesamtsicht über die Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen bis 2035. Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 16/13	318.010.16/13D kostenlos*
Psychische Gesundheit und Beschäftigung: Schweiz (OECD) Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 12/13	318.010.12/13D kostenlos*
Regulierungs-Check-up im Bereich der 1. Säule (EHV/IV/EO). Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 8/13	318.010.8/13D kostenlos*
Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2013	318.122.13D kostenlos*
Sozialversicherungen der Schweiz (Taschenstatistik 2013)	318.001.13D kostenlos*
Verläufe und Profile von IV-Neurentner/innen 2010. Analysen anhand der SHIVALV-Daten 2005–2010. Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 10/13	318.010.10/13D kostenlos*

* Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL), Vertrieb Publikationen, 3003 Bern
verkauf.zivil@bbl.admin.ch
www.bundespublikationen.ch

«Soziale Sicherheit» (CHSS)

erscheint seit 1993 sechsmal jährlich. Jede Ausgabe ist einem Schwerpunktthema gewidmet.
Die Themen seit dem Jahr 2012:

Nr. 1/12 Beruf und Angehörigenpflege
Nr. 2/12 Schweizerisches Gesundheitssystem
Nr. 3/12 10 Jahre Regressprozess AHV/IV – eine Bilanz
Nr. 4/12 Aktives Altern und Solidarität zwischen den Generationen
Nr. 5/12 Ressortforschung Soziale Sicherheit
Nr. 6/12 Grundlagen der Reform der Altersvorsorge

Nr. 1/13 Soziale Sicherheit – gestern und morgen
Nr. 2/13 Bekämpfung des Versicherungsmissbrauchs
Nr. 3/13 Gesundheit2020 – mehr und richtig qualifiziertes Gesundheitspersonal
Nr. 4/13 Jugendschutzprogramme des Bundes
Nr. 5/13 Reform Altersvorsorge 2020
Nr. 6/13 Kein Schwerpunkt

Nr. 1/14 Schulden und Sozialstaat

Die «Soziale Sicherheit» CHSS ist ab Heft 3/1999 im Internet unter www.bsv.admin.ch/dokumentation/publikationen zugänglich. Sämtliche Hefte sind heute noch erhältlich (die vergriffene Nummer 1/93 als Fotokopie). Normalpreis des Einzelhefts Fr. 9.–. Sonderpreis für Hefte 1993–2002 Fr. 5.–. Preis des Jahresabonnements Fr. 53.– (inkl. MwSt).

Bestellung von Einzelnummern:

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

Impressum

Herausgeber	Bundesamt für Sozialversicherungen	Copyright	Nachdruck von Beiträgen mit Zustimmung der Redaktion erwünscht
Redaktion	Suzanne Schär E-Mail: suzanne.schaer@bsv.admin.ch Telefon 031 322 91 43 Die Meinung BSV-externer Autor/innen muss nicht mit derjenigen der Redaktion bzw. des Amtes übereinstimmen.	Auflage	Deutsche Ausgabe 2 400 Französische Ausgabe 1 400
Redaktionskommission	Brigitte Gautschi, Stefan Kühne, Jérémie Lecoultre, Géraldine Luisier, Stefan Müller, Robert Nyffeler, Xavier Rossmann	Abonnementspreise	Jahresabonnement (6 Ausgaben): Inland Fr. 53.– inkl. MWST, Ausland Fr. 58.–, Einzelheft Fr. 9.–
Abonnemente	BBL 3003 Bern Telefax 031 325 50 58 E-Mail: verkauf.zivil@bbl.admin.ch	Vertrieb	BBL/Vertrieb Publikationen, 3003 Bern
Übersetzungen	in Zusammenarbeit mit dem Sprachdienst des BSV	Satz, Gestaltung und Druck	Cavelti AG, Gossau Wilerstrasse 73, 9201 Gossau SG ISSN 1420-2670 318.998.6/14d