

Schwerpunkt

Jugend und Gewalt

Invalidenversicherung

Betrugsbekämpfung

Familienfragen

Zeittauschbörse

Soziale Sicherheit

CHSS

3/2009



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV

Inhaltsverzeichnis Soziale Sicherheit CHSS 3/2009

Editorial	133
Chronik April/Mai 2009	134
Rundschau	135

Schwerpunkt

Jugend und Gewalt

Jugendliches Gewaltverhalten gibt grundsätzlich Anlass zur Sorge	136
Wirksame Prävention in den Themenfeldern Familie, Schule, Sozialraum und Medien (Th. Vollmer, R. Zurfluh, BSV)	137
Auf dem Weg zu einer wirksamen Gewaltprävention (Th. Minger, Konferenz der Kantonsregierungen)	143
Umfassender Ansatz für ein komplexes Phänomen (L. Cirigliano, Mitglied der EKKJ)	145
Prävention ist bester Opferschutz – mehr wäre möglich (Ch. Galladé, Nationalrätin)	148
Anstieg der Jugenddelinquenz – Mythos oder Realität? (O. Guéniat, Kriminalpolizei des Kantons Neuenburg)	150
Kompetenzorientierte Familienarbeit: Familien stärken (F. Beer, Fachstelle Kinderbetreuung, Luzern)	154
Gewaltintervention und Prävention an Schulen am Beispiel der Stadt Zürich (R. Zurkirchen, Fachstelle für Gewaltprävention im Schul- und Sportdepartement der Stadt Zürich)	160

Mediennutzung von Heranwachsenden, Medienkompetenz und Jugendmedienschutz (D. Süss, Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften ZHAW)	164
--	-----

Invalidenversicherung

Betrugsbekämpfung in der Invalidenversicherung – eine Standortbestimmung (R. Kocher, R. Leuenberger, BSV)	168
Evaluation der Beiträge an Organisationen in der privaten Behindertenhilfe (E. Baumgartner, B. Uebelhart, Fachhochschule Nordwestschweiz)	172
Übergänge zwischen den Leistungssystemen der sozialen Sicherheit (R. Fluder, Th. Graf, R. Ruder, R. Salzgeber, Berner Fachhochschule, Soziale Arbeit)	177

Familienfragen

Zeitgutschriften für die Begleitung, Betreuung und/oder Pflege älterer Menschen (K. Künzi, Th. Oesch, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS)	183
--	-----

Parlament

Parlamentarische Vorstösse	187
Gesetzgebung	188

Daten und Fakten

Agenda (Tagungen, Seminare, Lehrgänge)	189
Sozialversicherungsstatistik	190
Literatur	192

Besuchen Sie uns unter www.bsv.admin.ch



Gewaltprävention muss früh einsetzen



Yves Rossier
Direktor Bundesamt für Sozialversicherungen

Jugend und Gewalt und nicht Jugendgewalt. Eine notwendige Unterscheidung, um ein Thema wieder zur Mitte hin zu orientieren, das ansonsten stark stigmatisiert. Die Medien haben in den letzten Jahren oft das Bild von brutalen Gewaltakten durch Jugendliche aufgegriffen, und so in der Bevölkerung Emotionen geschürt. Tatsache ist, dass es den Jugendlichen gut geht. Sie sind engagiert und motiviert und nehmen einen immer wichtigeren Platz in der Gesellschaft ein.

Doch Gewalt existiert in unserer Gesellschaft. Gewaltakte sind, ob von Minderjährigen oder Erwachsenen begangen, für die Opfer und die Gesellschaft immer folgenreich. Gewalt lässt sich meistens auf Erlebtes zurückführen und ist die Folge von zahlreichen sozioökonomischen, kulturellen, familiären, beziehungsrelevanten oder individuellen Faktoren.

Gewaltprävention muss möglichst früh einsetzen, und zwar auf verschiedenen Ebenen, sei es in der Familie, in der Schule oder im sozialen Umfeld. Auch die von gewissen Medien verbreitete Gewalt muss einer Kontrolle unterworfen werden. Die Rede ist von Medien wie Internet, Mobiltelefone oder DVD. Diese Art von Prävention wird bereits heute von den zuständigen lokalen Akteuren vorangetrieben. Die Verantwortlichen bedauern aber das mangelnde Fachwissen und die fehlende Unterstützung bei ihrem Vorgehen. Oft wird zudem auch die Wirksamkeit der Massnahmen in Frage gestellt. Die Komplexität des Problems beschäftigt letztlich alle Akteure.

Der Bund will im Rahmen seiner Kompetenzen das gemeinsame Vorgehen stärken, um der Gewalt entgegenzuwirken und die Jugendlichen in ihrer Entwicklung zu unterstützen. Dazu schlägt er eine koordinierte Präventionsstrategie vor, die auf Intervention und Repression setzt. Im Mittelpunkt stehen einerseits die Entwicklung der Kompetenzen von Kindern, Jugendlichen und Eltern sowie die Verstärkung von Schutzfaktoren. Andererseits sollen die Risikofaktoren reduziert werden.

Mit verbesserten statistischen Grundlagen will der Bund Ausmass und Entwicklung der Gewalt künftig erfassen, um gezielter intervenieren zu können. Der Bund schlägt die Lancierung eines nationalen Programms zur Bekämpfung und Verhinderung von Gewalt an und von Jugendlichen vor, und zwar mit folgenden Schwerpunkten: Bereitstellen von Experten, Förderung von Kompetenzen, Vernetzung der verschiedenen zuständigen Akteure, finanzielle Unterstützung für Innovation und Wirkungsevaluation von kantonalen und kommunalen Gewaltpräventionsprogrammen. Für den Bund ist die Zusammenarbeit mit den Medienvertretern von entscheidender Bedeutung im Hinblick auf eine Verbesserung der Angebote im Bereich der Medieninformation und Medienkompetenz.

Der Bericht des Bundesrats über Gewalt und Jugend fand insgesamt ein positives Echo. Die verschiedenen Akteure hoben die Qualität der Untersuchung hervor, die auf den breiten Kreis an befragten ExpertInnen aus der Praxis wie auch aus der Wissenschaft zurückzuführen ist. Einzelne drückten ihr Bedauern aus, dass die vorgeschlagenen Massnahmen zuwenig konkret seien und nicht rascher umgesetzt werden. Die Vorbereitungsphase für das nationale Gewaltpräventionsprogramm dauert in der Tat ein Jahr. Es braucht diese Zeit aber, um gemeinsam mit den Kantonen, Gemeinden und Vertretern der Zivilgesellschaft Überlegungen für eine solide Basis für das weitere Vorgehen anzustellen. Auch die Zusammenarbeit mit Medienvertretern bedarf einer gründlichen Reflexion. Dies wiederum erfordert grosse Anstrengungen im Bereich Koordination und Effizienz. 2010 wird es soweit sein. Der Bund wird detaillierte Konzepte zum nationalen Präventionsprogramm und zur Zusammenarbeit mit der Medienbranche vorlegen.

Aktuelle finanzielle Situation der 2. Säule

Fast sechs von zehn Vorsorgeeinrichtungen der 2. Säule weisen gegenwärtig eine Unterdeckung auf. Zwei Drittel von ihnen haben einen Deckungsgrad zwischen 100 und 90 Prozent, ein Drittel liegt unter 90 Prozent. Das zeigen die aktuellen Berechnungen des Bundesamts für Sozialversicherungen BSV. Modellrechnungen zeigen zudem, dass die Pensionskassen Sanierungsmassnahmen zum Ausgleich von Unterdeckungen angesichts der unsicheren Lage auf dem Finanzmarkt nicht aufschieben dürfen.

Betrugsbekämpfung in der IV erfolgreich

Die zusätzlichen Anstrengungen zur Betrugsbekämpfung in der Invalidenversicherung lohnen sich, und die Observation als neues Instrument der Ermittlung in Verdachtsfällen bewährt sich. Im ersten Halbjahr seit dem 1. August 2008, seit dem schweizweit das neue Konzept zur Betrugsbekämpfung angewendet wird, haben die IV-Stellen in 80 Fällen Renten gestrichen oder reduziert, in 15 Fällen nach einer abgeschlossenen Observation. Insgesamt wurden dadurch bis jetzt IV-Renten im Gegenwert von etwa 24 Mio. Franken eingespart.

Studie zu den Kosten von Krippenplätzen

Der Ausbau von familienergänzender Kleinkinderbetreuung bringt viele, mittlerweile allgemein anerkannte Vorteile, stösst jedoch wegen der damit verbundenen Kosten auch auf Widerstand. Die Studie «Analyse und Ver-

gleich der Kosten von Krippenplätzen anhand einer Vollkostenrechnung» untersuchte deshalb die Wirtschaftlichkeit der Leistungen von 20 Kinderkrippen in den Kantonen Zürich und Waadt.

Das BSV entnimmt den Ergebnissen dieser Untersuchung, dass die für die familienergänzende Kleinkinderbetreuung aufgewendeten finanziellen Mittel im Rahmen der geltenden Richtlinien innerhalb der Krippen gut eingesetzt werden, was hinsichtlich der bisherigen und künftigen Investitionen in diesem Bereich sehr erfreulich ist.

Die Studie zeigt weiter, dass ein genügend flexibles Umfeld Voraussetzung ist für ein effizientes Management einer Krippe. Je mehr Handlungsspielraum die kantonalen Richtlinien den Krippenleitungen gewähren, desto höher sind tendenziell die Auslastungsquote und die Rentabilität der Krippen. Es ist deshalb weder nötig noch wünschenswert, sie mit restriktiven Richtlinien allzu sehr einzuschränken.

Die Studie «Analyse und Vergleich der Kosten von Krippenplätzen anhand einer Vollkostenrechnung» steht auf der Website des BSV www.bsv.admin.ch zur Verfügung.

Familienministerkonferenz in Wien

Frau Regierungsrätin Kathrin Hilber (SG), Präsidentin der Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren

und Sozialdirektoren, hat die Schweizer Delegation für die Familienministerkonferenz des Europarats vom 16. und 17. Juni 2009 in Wien geleitet.

Die Wiener Konferenz war dem Thema «staatliche Politik für den Kinderwunsch» gewidmet. Die Minister diskutierten über gesellschaftliche, soziale und wirtschaftliche Faktoren, die dem Kinderwunsch zu Grunde liegen, aber auch über Massnahmen zu Gunsten von Familien. Thematisiert wurden auch die Adoption und die Folgen der Behandlung von Unfruchtbarkeit.

Bericht Jugend und Gewalt

Der Bundesrat hat den Bericht «Jugend und Gewalt – Wirksame Prävention in den Bereichen Familie, Schule, Sozialraum und Medien» verabschiedet. Mit dem Bericht legt die Regierung eine Situationsanalyse vor und zeigt Handlungsmöglichkeiten auf. Auf Bundesebene werden im Bericht vier Massnahmen vorgeschlagen, mit welchen das Phänomen der Jugendgewalt besser erfasst und die Gegenmassnahmen verstärkt werden sollen. Dazu gehört ein nationales Programm zur Prävention und Bekämpfung von Jugendgewalt, das der Bundesrat zusammen mit Kantonen, Städten und Gemeinden bis 2010 ausarbeiten will. (Vgl. dazu das Schwerpunktthema in dieser Ausgabe.)

Keine Kinderarmut in Europa!

Die Europäische Union hat den Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung zu ihren wichtigsten Zielen erklärt. Dennoch fehlen nach wie vor gezielte Programme gegen das ausserordentliche Armutsrisiko, dem Kinder in Einelternfamilien ausgesetzt sind.

Das europäische Netzwerk der Einelternfamilien (European Network of Single Parent Families ENoS) hat bei seinem Treffen am 15. und 16. Mai 2009 in Bern deshalb die Kampagne «Keine Kinderarmut in Europa!» lanciert:

- Die Alleinerziehendenverbände fordern die europäischen Staaten auf, im Europäischen Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2010 gezielte Massnahmen zu ergreifen, um die besonderen Ursachen wirksam zu bekämpfen, welche die Kinder in Einelternfamilien in Armut stürzen.
- Das Europäische Jahr 2010 wurde mit einem Budget von mindestens 26 Millionen Euro ausgestattet. Die Verbände verlangen, dass ein garantierter Teil dieses Budgets für die Bekämpfung der Armut von Kindern in Einelternfamilien zur Verfügung steht.

Die hauptsächlichen Ursachen der Armut von Kindern in Einelternfamilien liegen in folgenden Bereichen:

- Diskriminierung der Mütter hinsichtlich ihrer Einkommenschancen: Es gilt, die Lohndiskriminierung von Frauen zu beseitigen und Massnahmen für die Integration allein erziehender Mütter im Erwerbsleben zu implementieren,

die den Kindern ausreichende Familienzeit garantiert.

- Rechtlicher Gestaltungsspielraum für Väter (und wenige Mütter), sich dem Unterhalt zu entziehen: Die unterhaltsrechtlichen Verpflichtungen sind von den Staaten ernst zu nehmen und ihre Durchsetzung ist zu garantieren.
- Unzureichende Sozial- und Gesellschaftspolitik: Kinder können nicht für ihr eigenes finanzielles Auskommen sorgen. Die Staaten müssen den Kindern das sozio-kulturelle Existenzminimum zur Verfügung stellen.

In diesen Bereichen besteht dringender Handlungsbedarf.

Kinder sind die Zukunft. Die Zahl der Kinder, die in Einelternfamilien leben, nimmt von Jahr zu Jahr zu. Es kann nicht sein, dass sie bei der Bekämpfung der Armut und sozialen Ausgrenzung weiterhin übergangen werden.

Risikogruppen profitieren unterschiedlich vom Rückgang der Fallzahlen

Im Jahr 2007 wurden in der Schweiz 233 484 Personen mit Sozialhilfe unterstützt, was einer Sozialhilfequote von 3,1 Prozent entspricht. Trotz der seit 2004 guten Wirtschaftslage weist die Sozialhilfequote gegenüber dem Vorjahr lediglich einen leichten Rückgang auf (2006: 3,3 Prozent). Die Auswertungen der Schweizerischen Sozialhilfestatistik des Bundesamts für Statistik (BFS) zeigen, dass weiterhin Haushalte von Alleinerziehenden die höchste Unterstützungsquote in der Sozialhilfe aufweisen. Als einzige Altersgruppe im erwerbsfähigen

Alter konnten die 56- bis 64-Jährigen nicht von einem Rückgang der Sozialhilfequote profitieren.

Sinkende Sozialausgabenquote für 2007 trotz steigender Gesamtausgaben

Die Gesamtausgaben für die Soziale Sicherheit stiegen 2007 auf 142,4 Milliarden Franken (2006: 137,2 Milliarden Franken). Teuerungsbereinigigt nahmen die Ausgaben pro EinwohnerIn um 1,8 Prozent zu. Bedingt durch ein starkes Wirtschaftswachstum hat sich die Sozialausgabenquote (Sozialausgaben im Verhältnis zum BIP) 2007 um 0,4 Prozentpunkte auf 27,8 Prozent verringert. Damit ist die Quote seit dem Höchststand von 2004 (29,3 Prozent) zum dritten Mal in Folge gesunken. Dies zeigen die provisorischen Daten des Bundesamts für Statistik (BFS).

SeniorInnen: alle reich oder alle arm? SSR bringt mit Studien Licht ins Dunkel

Der Schweizerische Seniorenrat SSR ist besorgt über undifferenzierte Bilder zur wirtschaftlichen Situation der älteren Bevölkerung in der Schweiz. Schwarz-Weiss-Malerei hat gravierende Folgen. Sie führt zu pauschalierenden Vorurteilen und kann Behörden zu problematischen Impulsen verleiten. Der SSR hat daher zwei Studien in Auftrag gegeben. Auslöser war ein Vorschlag des Bundesamts für Sozialversicherungen. Danach sollten SeniorInnen mit einem Solidaritätsbeitrag zugunsten Schwachsituierter im Erwerbsalter belastet werden.

Jugendliches Gewaltverhalten gibt grundsätzlich Anlass zur Sorge



Foto: Christoph Wider

Trotz zahlreicher Programme und Massnahmen zur Reduktion von Jugendgewalt bestehen Lücken und Verbesserungsmöglichkeiten. Der vom Bundesrat verabschiedete Bericht zu jugendlichem Gewaltverhalten handelt von der Bedeutung des Gewaltproblems in den Bereichen Familie und frühe Kindheit, Schule und Bildung, soziales Umfeld und öffentlicher Raum sowie Medien. Das Ausmass jugendlichen Gewaltverhaltens ist statistisch nicht vollumfänglich erfasst. Trotzdem: Gewalttätiges Verhalten schadet den Opfern, der Gesellschaft und der jugendlichen Tatperson.

Wirksame Prävention in den Themenfeldern Familie, Schule, Sozialraum und Medien

Der Bundesrat hat am 20. Mai 2009 den Bericht «Jugend und Gewalt – Wirksame Prävention in den Themenfeldern Familie, Schule, Sozialraum und Medien» verabschiedet und erfüllt damit die Anliegen der Postulate Leuthard (03.3298), Amherd (06.3646) und Galladé (07.3665). Der Bericht analysiert Ursachen und Ausmass von jugendlichem Gewaltverhalten, verschafft einen Überblick über bereits bestehende Präventionsmassnahmen in der Schweiz und zeigt die Stossrichtung für eine erfolgversprechende Gewaltprävention auf. Der Bundesrat ortet in seinem Zuständigkeitsbereich Handlungsbedarf im Bereich der statistischen Grundlagen, in der Unterstützung der für die Gewaltprävention zuständigen Akteure auf lokaler und kantonaler Ebene sowie im Kinder- und Jugendmedienschutz.

rungen damit gemacht wurden und wie diese besser miteinander kombiniert werden könnten. Offen bleibt auch, wie bei der Entwicklung von neuen Präventionsstrategien bereits bestehende Erfahrungen, erfolgversprechende Praktiken und bewährte Kooperationsstrukturen genutzt werden könnten. Hierzu schafft der nun vorliegende Bericht eine wichtige Grundlage, die es weiter auszubauen gilt.



Thomas Vollmer
Bundesamt für Sozialversicherungen



Rahel Zurfluh

Die zahlreichen in den letzten Jahren im Parlament eingereichten Vorstösse zur Problematik der Jugendgewalt zeigen, wie aktuell das Anliegen ist und dass an verschiedenen Fronten Bedarf nach fundiertem und kohärentem Handeln besteht. Auf Ebene der Kantone und Gemeinden werden bereits zahlreiche Programme und Massnahmen zur Reduktion von Jugendgewalt entwickelt und umgesetzt. Trotzdem bestehen Lücken und Verbesserungsmöglichkeiten: Gleichzeitig ist insgesamt wenig gesichertes Wissen vorhanden, welche Massnahmen schweizweit überhaupt existieren, welche Erfah-

Vorgehen bei der Berichterstellung

Die durch das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) durchgeführten Arbeiten zu diesem Bericht wurden von einer Gruppe aus Vertreterinnen und Vertreter verschiedener Dienststellen der Bundesverwaltung und interkantonalen Konferenzen begleitet.

Im Laufe der Arbeiten leisteten vier Expertengruppen einen wesentlichen Beitrag. Diese kamen zwischen April und September 2008 je dreimal zusammen, um über folgende Themen zu diskutieren: Familie und frühe Kindheit, Schule und Bildung, soziales Umfeld und öffentlicher Raum sowie Medien. Sie trugen dazu bei, die Bedeutung des Gewaltproblems in den behandelten Bereichen, die Ausdrucksformen von Gewalt, die Risiko- und Schutzfaktoren sowie die bestehenden und die Erfolgsaussichten von neuen Präventionsmassnahmen zu evaluieren.

Zusätzlich wurden zwei externe Aufträge vergeben, die den Expertengruppen und dem BSV als Diskussionsgrundlage dienten und gemeinsam mit dem Bundesratsbericht veröffentlicht wurden. Manuel Eisner, Denis Ribeaud und Rahel Locher analysieren in ihrer Studie «Prävention von Jugendgewalt» anhand von Fallstudien in Schweizer Städten und Gemeinden die aktuelle Situation der Gewaltprävention in der Schweiz und identifizieren vielversprechende Arten von Intervention in der Familie, der Schule und im Sozialraum. Olivier Steiner fasst in seiner Expertise «Neue Medien und Gewalt» den aktuellen Forschungsstand hinsichtlich der Wirkung (neuer) Medien auf das Verhalten von Kindern und Jugendlichen, die gewaltdarstellende Inhalte konsumieren, zusammen. Die beiden Expertisen lieferten eine wichtige Grundlage für die Erstellung des bundesrätlichen Berichts.

Das Phänomen Jugendgewalt und seine Entwicklung

Wenn von Jugend und Gewalt die Rede ist, werden die Begrifflichkeiten oft unterschiedlich und ungenau verwendet. So wird in der öffentlichen Diskussion, insbesondere bei krassen Einzelfällen, oft nicht wirklich zwischen Gewalttaten unterschieden, die von jungen Erwachsenen verübt werden und solchen durch Minderjährige.¹ Ähnlich ungenau wird der Gewaltbegriff verwendet. Gewalt, Aggressivität, Kriminalität und ungebührliches Verhalten umschreiben zwar überlappende, jedoch klar voneinander zu trennende Realitäten. Die undifferenzierte Verwendung kann dazu führen, dass die Situation falsch oder verschärft wahrgenommen wird. Für den Gewaltbegriff gibt es jedoch keine allgemeingültige Definition. Im engeren Sinn hat sich der Bericht an einer vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement gewählten Begriffsdefinition orientiert:

«Als Jugendgewalt gelten vorsätzliche strafbare Handlungen von Personen unter 18 Jahren, die entweder gegen Leib und Leben (Tötungsdelikte, Körperverletzungen, usw.), gegen die Freiheit (Drohung, Nötigung usw.) oder gegen die sexuelle Integrität (sexuelle Nötigung, Vergewaltigung usw.) gerichtet sind.»²

Einerseits gehören aggressive Verhaltensweisen zum normalen Verhaltensrepertoire von Kindern und Jugendlichen, sofern sie sich nicht verfestigen oder über ein gewisses Mass hinausgehen. Gewalt und auffälliges Verhalten im Jugendalter ist bis zu einem gewissen Grad also normal und hat etwas Episodisches. Andererseits sind jene Fälle problematisch, in denen sich gewalttätiges Verhalten manifestiert. Dabei zeigen Längsschnittstudien, dass das Ausmass von Gewalt im Jugendalter umso höher und die Dauer einer kriminellen Karriere umso länger ist, je früher schon in der Kindheit ein von der Altersnorm deutlich abweichendes, aggressives Verhalten festgestellt wurde.³

Ob es nun in den letzten 20 Jahren tatsächlich zu einem starken Anstieg von Gewaltvorfällen mit Jugendlichen kam, ist stark umstritten. Obwohl die Zahl der wegen eines Gewaltdelikts polizeilich registrierten und der deswegen verurteilten Jugendlichen in den vergangenen Jahren stark gestiegen ist, werden das Ausmass und die Entwicklung von Jugendgewalt sehr kontrovers beurteilt. Nicht auszuschliessen ist nämlich, dass der Anstieg der Gewaltquote – oder ein Teil davon – durch eine verbesserte Aufklärungsquote der Polizei oder eine häufigere Anzeigerstattung durch die Opfer zustande gekommen ist. Um in diesem Bereich zu verlässlichen Aussagen zu gelangen, sollen regelmässig schweizweite Dunkelfeldbefragungen durchgeführt werden. Das Ziel der Dunkelfeldforschung ist, durch Befragungen über Opfererfahrungen und selbstberich-

tete Gewalt die Grösse des Dunkelfeldes abzustecken und zu erfragen, inwiefern sich das Anzeigeverhalten der Opfer verändert hat. Ausserdem können mit Hilfe von Dunkelfeldbefragungen auch aggressive und gewalttätige Verhaltensweisen wie z.B. Bullying erfasst werden, die strafrechtlich zwar nicht relevant sein müssen, aber Schulen oder Jugendarbeit vor ein grosses Problem stellen. Ausserdem weist das heutige System der statistischen Erfassung von Gewalttaten Mängel und Lücken auf. Deshalb soll, in Ergänzung zur bestehenden Polizeilichen Kriminalstatistik PKS und der Schweizerischen Jugendstrafurteilsstatistik JUSUS, eine Statistik des Jugendsanktionenvollzugs aufgebaut werden, die den Umfang der Durchführung von Sanktionsmassnahmen und deren Wirkung erfasst.

Auch wenn das Ausmass jugendlichen Gewaltverhaltens heute statistisch nicht vollumfänglich erfasst ist, gibt es ganz grundsätzlich Anlass zur Sorge: Gewalttätiges Verhalten schadet den Opfern, der Gesellschaft und der jugendlichen Tatperson. Massnahmen, die ein solches Verhalten verhindern können, sind im Interesse aller Beteiligten.

Es gilt aber festzuhalten – und hier besteht Einigkeit unter den Fachpersonen – dass nur eine sehr kleine Minderheit der Jugendlichen Gewalt ausübt und aufgrund wiederholter oder schwerer Gewalttaten auffällig ist. In einer vom Bundesamt für Polizei (fedpol) durchgeführten Umfrage wird die Zahl der jugendlichen Intensivtäter, die zudem häufig in Banden organisiert sind, auf grob 500 Personen in der Schweiz geschätzt.

Ursachen von Jugendgewalt: Risiko- und Schutzfaktoren

Gewalt ist nicht auf eine einzige Ursache zurückzuführen. Sie ist das Ergebnis des komplexen Zusammenspiels von vielen Einflussfaktoren auf verschiedenen Ebenen. Um dies aufzuzeigen sind in der Gewaltforschung Erklärungsmodelle anerkannt, die nicht nur individuelle, sondern auch soziale, kulturelle und umgebungsspezifische Faktoren einbeziehen. Diese wirken dann direkt oder indirekt auf Kinder und Jugendliche ein.

Bezüglich der Einflussfaktoren auf verschiedenen Ebenen unterscheidet man zwischen Gewalt fördernden und Gewalt hemmenden Faktoren, also Risiko- und Schutzfaktoren. Die relative Bedeutung der verschiedenen Risiko- und Schutzfaktoren verändert sich im Verlauf des Lebens, von der frühen Kindheit bis zum Ende

1 Im Jugendstrafrecht werden die jugendlichen Straftäter zwischen dem vollendeten 10. und vollendeten 18. Altersjahr anders behandelt als erwachsene Straftäter.

2 Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (2008): S. 6

3 Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2009). S. 18

der Pubertät. Einflussebenen und Gelegenheiten zur Interaktion mit einem immer weiteren Umfeld überlagern sich; zur Familie kommt die Schule hinzu, dann auch Beziehungen mit Gleichaltrigen, Nachbarschaft und weiter gefasste Gesellschaftskreise.

Besonders starke Risikofaktoren sind zum Beispiel problematische Erziehungspraktiken der Eltern (geringes elterliches Engagement, mangelnde elterliche Aufsicht oder physische Gewalt), die Zustimmung zu Gewalt befürwortenden Normen und die Zugehörigkeit zu einem delinquenten oder Gewalt befürwortenden Freundeskreis. Der Besuch eines tiefen Schulniveaus und frühes, häufiges Schulschwänzen erhöhen das Risiko für gewalttätiges Verhalten ebenfalls, allerdings weniger stark als die erstgenannten Faktoren. Im Bereich der individuellen Merkmale können schliesslich auch physische Voraussetzungen wie ein hoher Ruhepuls Zeichen für latente Aggressivität sein, die sich zu Gewalttätigkeit entwickeln kann.

Die verschiedenen Risikofaktoren können kumuliert auftreten und sich gegenseitig verstärken. Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Jugendlicher gewalttätig wird, ist gering, solange er nur einer kleinen Anzahl Risiken ausgesetzt ist. Erst beim Zusammentreffen von vielen Risikofaktoren nimmt die Gewaltneigung stark zu. Für die Prävention ist diese Beobachtung von wesentlicher Bedeutung: Gewaltrisiken konzentrieren sich auf Gruppen mit Mehrfachproblematik.⁴ Präventionsstrategien mit Aussicht auf Erfolg sollten daher vor allem bei stärker belasteten Jugendlichen ansetzen und den Einfluss mehrerer Risikofaktoren reduzieren.

Stossrichtung für die Gewaltprävention

Der Bericht stützt sich auf ein in der Fachwelt gängiges Modell der *Gewaltprävention* ab, welches auf verschiedene Zielgruppen zugeschnitten ist:

- Die **universelle Prävention** richtet sich an die Gesamtbevölkerung oder an bestimmte Gruppen, unabhängig vom Risiko der einzelnen Personen.
- Die **selektive Prävention** richtet sich an Personen oder Gruppen, bei denen die Gefahr besteht, dass sie gewalttätige Verhaltensweisen entwickeln.
- Die **indizierte Prävention** betrifft Personen, die bereits gewalttätig geworden sind.

Auf allen Ebenen kann sich die Prävention in angepasster Form sowohl an die (potenziellen) Täter als auch an die (potenziellen) Opfer oder an die «beobachtenden» Dritten bzw. sowohl an die Kinder und Jugendlichen als

auch an ihr Umfeld richten. Die Präventionsarbeit muss jedoch früher ansetzen und schon Vorformen von körperlicher, verbaler und sexueller Gewalt bekämpfen.

In Bezug auf die Wirkungsweise kann die Prävention einerseits auf die Risikofaktoren einwirken, um diese einzudämmen. Andererseits kann sie auf die Schutzfaktoren Einfluss nehmen, um diese zu stärken und eine positive Persönlichkeitsentwicklung im Sinne einer Kompetenzentwicklung von Kindern und Jugendlichen sowie ihres Umfeldes zu fördern. Schliesslich kann die Prävention auf den Prozess einwirken, der von der Gewaltbereitschaft zur tatsächlichen gewalttätigen Handlung führt, um die Kausalitätskette zu unterbrechen. Neben der Veränderung von individuellen Verhaltensweisen kann Prävention die Veränderung von Strukturen und positiven Rahmenbedingungen zum Ziel haben.

Die Prävention ist Teil eines ganzen Massnahmenbündels, die kurative Massnahmen, Repression/Abstreckung, Rehabilitation und Opferhilfe in sich vereinigt, und darauf abzielt, Gewalt zu reduzieren und die Sicherheit zu erhöhen. Die verschiedenen Aspekte ergänzen und überschneiden sich teilweise – eine umfassende Strategie sollte deshalb jedes einzelne Element berücksichtigen. Eine erfolgreiche Strategie zur Prävention und Bekämpfung von Jugendgewalt muss aufgrund vielfältiger Ursachen und zahlreicher Einflussfaktoren breit angelegt sein.

Gewaltprävention mit bewährten Ansätzen

Zur Wirksamkeit getroffener oder propagierter Präventionsmassnahmen liegen noch kaum Erkenntnisse vor. In der Schweiz und in anderen Ländern werden Programme finanziert und umgesetzt, von denen man sich erhofft, dass sie zur Gewaltbekämpfung beitragen. Es ist jedoch nicht auszuschliessen, dass diese in gewissen Fällen das Ziel verfehlen oder sogar kontraproduktiv wirken.⁵ Jedes Gemeinwesen entwickelt eigene Massnahmen und macht eigene Erfahrungen – oft unter Zeitdruck als Reaktion auf ein Ereignis. Nach der Bewältigung der Notsituation ist es schwierig, Ressourcen für weitergehende Überlegungen und Evaluationen zu finden. Weiter beklagen die betroffenen Verantwortlichen häufig den Mangel an Information und Fachexpertisen, sowie die fehlende Unterstützung bei der Auswahl, der Umsetzung und der Evaluation der Präventionsmassnahmen. Daher sollte in der Schweiz auf eine bessere wissenschaftliche Begleitung und Evaluierung von Programmen hingearbeitet werden. Gleichzeitig sollte bereits bekanntes Wissen über erfolgversprechende Präventionsansätze und systematische Forschungsübersichten über Wirkungsstudien aus dem Ausland Verwendung und Verbreitung finden.

4 Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2009). S. 32.

5 Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2009), S. 6.

Bestehenden Präventionsmassnahmen in der Schweiz

Verschiedene Kantone haben Konzepte zur Prävention von Jugendgewalt erstellt oder sind aktuell daran, solche zu erarbeiten. Konzepte, die im Sinne einer Gesamtstrategie auf die Reduktion von Jugendgewalt zielen, bestehen in den Kantonen Basel-Stadt, Luzern, Neuchâtel, Solothurn und Uri. In den Kantonen Bern, Tessin und Waadt sind vergleichbare konzeptionelle Arbeiten in Gange.⁶ Weiter sind Studien und Konzepte zur Jugendgewalt aus den Kantonen Aargau, Genf, Schaffhausen, Zug und Zürich bekannt. Konkret ausgestaltet und durchgeführt werden die Massnahmen jedoch zu meist auf lokaler Ebene. Dies ist auch sachgerecht, um die Präventionsaktivitäten inhaltlich auf die konkreten Probleme vor Ort abzustimmen. Die im Rahmen der Expertise von Eisner, M., Ribeaud, D. und Locher, R. erstellten neun Fallstudien in Schweizer Städten und Gemeinden verschaffen einen Überblick über die Gewaltprävention auf lokaler Ebene.

Auf Bundesebene stehen die Tätigkeiten im Justiz- und Polizeibereich, im Besonderen das Straf- und Jugendstrafrecht in einem direkten Zusammenhang mit der Bekämpfung und Prävention von Jugendgewalt. Weiter ist auf die Aktivitäten des Bundes zur Vermeidung von häuslicher Gewalt und Vermeidung von Gewalt handlungen an Kindern und Jugendlichen sowie zur Eindämmung von Gewaltakten im Umfeld von grösseren Sportveranstaltungen hinzuweisen. Ebenso wichtig erscheinen im Sinne der Gewaltprävention Aufgaben und Massnahmen des Bundes, die ganz allgemein auf die Schaffung förderlicher Rahmenbedingungen für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen und ihrer Familien zielen. Hier zu nennen sind die Bereiche der Sport-, Gesundheits- und Integrationsförderung, des Kindes- und Jugendschutzes, der Kinder-, Jugend- und Familienförderung, der Berufsbildung, der Armut- und Rassismusbekämpfung und der Raumentwicklung. In den genannten Aufgabenfeldern auf Bundesebene finden Aspekte der Gewaltprävention bereits heute eine grosse Beachtung. Sie sollen auch zukünftig eine hohe Priorität haben.

Familie, Schule, Sozialraum und Medien

Die Möglichkeiten und Grenzen von präventiven Massnahmen gegen Jugendgewalt wurden im bundesrätlichen Bericht anhand von vier Themen- und Handlungsfeldern analysiert:

- **Familie und frühe Kindheit:** Im familiären Umfeld manifestieren sich Risiko- und Schutzfaktoren von Jugendgewalt. Die Frühprävention von Risiken und die frühe Förderung von Kompetenzen sind deshalb

von grosser Bedeutung. Dabei liegt die Herausforderung darin, den Zugang zu Familien mit einem erhöhten Risiko sicherzustellen, neben gezielten Massnahmen auch ausreichend universelle Präventionsangebote bereitzustellen, sowie Problemlagen möglichst früh zu erkennen und darauf angemessen zu reagieren.

- **Schule und Bildung:** Schulen sind zentrale Interaktions- und Sozialisierungsorte und daher wichtig für die Präventionsarbeit. Gleichzeitig ist die Schule von verschiedenen Formen der Gewalt betroffen. Das Schulhausklima, der Umgang mit Problemsituationen und bestimmte Gruppendynamiken können Gewalt fördern oder zum Aufbau von Sozialkompetenzen und damit zur Prävention von Gewalt beitragen. Wichtig sind interne und externe Unterstützungsstrukturen und eine Kombination von Massnahmen, die auf das schulische Klima, sowie die Verbesserung individueller Kompetenzen zielen.
- **Soziales Umfeld und öffentlicher Raum:** Mit zunehmendem Alter verlagern sich Einflussfaktoren von Jugendgewalt in die Nachbarschaft und das soziale Umfeld. Der Alkohol- und Drogenkonsum sowie Gelegenheitsstrukturen (z.B. abendlicher Ausgang, fehlende soziale Kontrolle) spielen eine Rolle. Ordnungsmassnahmen und Verhaltensregeln sind wichtig; sie können aber auch kontraproduktiv wirken und müssen deshalb angemessen und vermittelbar sein. Die Gestaltung und Verfügbarkeit von öffentlichen Räumen, Freizeitangeboten, sowie der Zugang zu Jugendlichen in Problemsituationen sind von grosser Bedeutung.
- **Medien:** Der Konsum von Gewaltdarstellungen in Medien und die Nutzung von gewalttätigen Video- und Computerspielen kann bei Jugendlichen, die bereits aufgrund anderer Risikofaktoren zu gewalttätigem Verhalten neigen, eine verstärkende Wirkung zeigen.⁷ Ein wirkungsvoller Kinder- und Jugendmedienschutz ist aus diesem Grund für die Gewaltprävention von grosser Bedeutung. Er umfasst Verbots- und Verhaltensnormen, die Regulierung der Verbreitung und Nutzung von Medieninhalten sowie die Information und Förderung der Medienkompetenzbildung von Kindern und Jugendlichen. Im Bereich der Regulierung wurden in den letzten Jahren von den Branchenverbänden grosse Anstrengungen unternommen, um für die jeweiligen Medienbereiche (Computerspiele, Home Entertainment, Telekommunikation) schweizweit einheitliche Kinder- und Jugendmedienschutzbestimmungen zu gewährleisten. Hier sind jedoch weitere flankierende Massnahmen notwendig. Da im interaktiven und onlinebasierten

⁶ Ergebnisse lagen zum Zeitpunkt der Erarbeitung dieses Berichtes Anfang 2009 noch nicht vor.

⁷ Steiner, O. (2009).

Medienbereich die Verbreitung und Nutzung von potenziell schädlichen Medieninhalten nur sehr begrenzt möglich ist, müssen hier vor allem Sensibilisierungsmassnahmen zum Zug kommen.

Insgesamt zeigt sich, dass bei den Präventionsaktivitäten in den verschiedenen Bereichen Familie, Schule, Sozialraum und Medien im Wesentlichen folgende Aspekte verbesserungsbedürftig sind:

- Die Stärkung jener Kompetenzen von Kindern, Jugendlichen und ihrer Eltern, die Schutzfaktoren gegen Jugendgewalt darstellen.
- Die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Akteuren und Bereichen, welche von Jugendgewalt betroffen sind oder damit in Zusammenhang stehen.
- Der Zugang zu Gruppen, die ein erhöhtes Risiko aufweisen.

Massnahmen des Bundes

Der Bericht des Bundesrats kommt zum Schluss, dass es für den Bund angezeigt ist, die Gewaltprävention im Rahmen seiner Kompetenzen zu stärken. Zu diesem Zweck schlägt der Bericht folgende Massnahmenpakete vor:

- **Aufbau einer Statistik des Jugendsanktionenvollzugs sowie Prüfung der Einführung einer regelmässigen Dunkelfeldbefragung zu Ausmass und Entwicklung von Jugendgewalt mittels einer Machbarkeitsstudie:** Mit der Statistik des Jugendsanktionenvollzugs soll das statistische System zur Gesamtbeurteilung von Strafverfolgung und ihrer Effizienz sowie der Wirksamkeit von Sanktionen vervollständigt werden. Die Einführung einer regelmässigen Dunkelfeldforschung hat zum Ziel, Trends im Gewaltverhalten von Jugendlichen festzustellen, unabhängig davon, ob es zur Anzeige gebracht wird oder zu einer Verurteilung führt.
- **Unterstützung der Akteure, welche auf kantonaler und lokaler Ebene für die Umsetzung von Präventionsmassnahmen zuständig sind, im Rahmen eines zeitlich begrenzten Programms zur Bekämpfung und Verhinderung von Jugendgewalt:** Neben den operativ ausgerichteten Programmaktivitäten – Förderung des Erfahrungs- und Wissensaustauschs, Bereitstellung von Fachwissen zu erfolversprechenden Präventionsprogrammen, konzeptionelle und finanzielle Unterstützung von innovativen Präventionsprogrammen und ihrer Evaluation – soll die Verbesserung des Zusammenwirkens von Prävention, Intervention und Repression verfolgt werden. Insgesamt sollen damit die bereits angestossenen Prozesse weitergeführt und die Zusammenarbeit der unterschiedlichen Akteure weiter vertieft werden. Das Programm soll gemein-

sam mit Kantonen, Städten und Gemeinden weiter ausgearbeitet und umgesetzt werden.

- **Verbesserung der Angebote im Bereich Information und Medienkompetenz durch die Zusammenarbeit mit der Medienbranche, sowie Übernahme einer Koordinationsfunktion im Kinder- und Jugendmedienschutz:** Kinder, Jugendliche und deren erwachsene Bezugspersonen sollen über leicht verständliche und leicht zugängliche Informationen bezüglich Altersstufungen und Inhaltskennzeichnungen von Medien verfügen und zu einem adäquaten Umgang mit potenziellen Gefahren in der Lage sein. Wichtig ist es deshalb, die obengenannte Zielgruppe über nicht altersgerechte Inhalte zu informieren, sie für den Umgang mit Gefahren zu sensibilisieren und sie in ihrer Medienkompetenz zu stärken. Die konsultierten Vertreter der Medienbranche äusserten sich positiv zu einer langfristigen Zusammenarbeit mit dem Bund im Bereich der Medieninformation und Medienkompetenz. Gleichzeitig hält es der Bundesrat für erforderlich, dass die Branche die getroffenen Selbstregulierungsmassnahmen konsequent umsetzt und die Kantone flankierende Massnahmen ergreifen. Der Bundesrat wird die weiteren Entwicklungen im Medienbereich aufmerksam verfolgen und auf Bundesebene die notwendigen Regulierungsmassnahmen einleiten, falls Kantone und Branchenverbände ihre Aufgaben in Zukunft nur unzureichend wahrnehmen oder die von ihnen getroffenen Massnahmen nicht greifen. Zu verschiedenen vom Parlament überwiesenen Vorstössen, die auf eine Verbesserung und Verschärfung von Schutz- und Verbotsnormen im Medienbereich zielen, wird der Bundesrat in separaten Berichten Lösungsvorschläge unterbreiten.
- Der Bund kann sich bei den oben genannten Massnahmen auf bestehende Verfassungs- und Gesetzeskompetenzen stützen: Zur Verhinderung von Straftaten und um der Kriminalität vorzubeugen, hat der Gesetzgeber dem Bund mit Art. 386 StGB die Möglichkeit eingeräumt, Strukturen für die Gewaltprävention zu schaffen und entsprechende Ressourcen bereitzustellen. **Zurzeit ist eine Ausführungsverordnung gestützt auf Art. 386 StGB für die Prävention von Kindesmisshandlungen und die Sensibilisierung über die Rechte der Kinder in Erarbeitung. Diese soll so ausgestaltet werden, dass auch Massnahmen der Gewaltprävention und des Medienschutzes darauf abgestützt werden können.**

Weiteres Vorgehen

Mit dem Aufbau einer Statistik des Jugendsanktionenvollzugs und der Erstellung einer Machbarkeitsstudie zur Einführung einer regelmässigen Dunkelfeldfor-

schung ist das EDI (BFS, BSV) in Zusammenarbeit mit dem EJPD (BJ) beauftragt.

Das EDI (BSV) hat auch die Federführung für die konzeptionelle Erarbeitung von Struktur, Inhalt, Funktionsweise und Finanzierung eines gesamtschweizerischen Programms zur Prävention und Bekämpfung von Jugendgewalt sowie zur Verbesserung der Angebote im Bereich Medieninformation und Medienkompetenz. Es wird dazu Vertreterinnen und Vertreter der Kantone, Städte und Gemeinden respektive die relevanten Branchenverbände eng einbeziehen. Der Bundesrat wird so im 1. Quartal 2010 aufgrund der Vorlage der Detailkonzeptionen über die finanzielle Beteiligung und den personellen Mittelaufwand des Bundes entscheiden.

Veröffentlichte Berichte:

Bundesrat (2009): «Jugend und Gewalt – Wirksame Prävention in den Themenfeldern Familie, Schule, Sozialraum und Medien». Bericht des Bundesrats vom 13. Mai 2009 in Erfüllung der Postulate Leuthard (03.3298) vom 17. Juni 2003, Amherd (06.3646) vom 6. Dezember 2006 und Galladé (07.3665) vom 4. Oktober 2007.

Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2009): Prävention von Jugendgewalt. Expertenbericht im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherungen BSV.

Steiner O. (2009). Neue Medien und Gewalt. Überblick zur Forschungslage hinsichtlich der Nutzung von gewaltdarstellenden Inhalten Neuer Medien und Wirkung auf Kinder und Jugendliche. Expertenbericht im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherungen BSV. Bern.

Sitzungsprotokolle der Expertengruppen Familie, Schule, Sozialraum und Medien: auf Anfrage beim BSV verfügbar.

Weitere Berichte des Bundes:

Bundesrat (2008). Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen, Präventionsmassnahmen. Bericht des Bundesrats vom 8. Dezember 2008 zum Postulat 08.3000 der Kommission für Rechtsfragen des Ständerats.

Bundesrat (2009). Gewalt in Paarbeziehungen. Bericht des Bundesrats vom 13. Mai 2009 in Erfüllung des Postulats Doris Stump 05.3694.

Bundesamt für Polizei fedpol: Ergebnisbericht zur Kantonsumfrage: «Jugendliche Intensivtäter» (Veröffentlichung in Vorbereitung)

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (2008): Jugendgewalt. Bern 11. April 2008.

Thomas Vollmer, dipl. Sozialpädagoge (FH), Sozialwissenschaftler (MA), Projektleiter und wissenschaftlicher Mitarbeiter im Bereich Kinder-, Jugend und Altersfragen, Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft, BSV.

E-Mail: thomas.vollmer@bsv.admin.ch

Rahel Zurfluh, lic. ès. sc. pol., Projektmitarbeiterin, Bereich Kinder-, Jugend und Altersfragen, Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft, BSV.

E-Mail: rahel.zurfluh@bsv.admin.ch

Im Projektteam «Jugend und Gewalt» hat ausserdem mitgearbeitet: Géraldine Luisier, wissenschaftliche Mitarbeiterin, Bereich Generationen, Gesellschaft und soziale Fragen, Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft, BSV.

Auf dem Weg zu einer wirksamen Gewaltprävention

Gewaltprävention findet in erster Linie vor Ort in der Verantwortung der Städte und Gemeinden sowie der Kantone statt. Hier sind in den letzten Jahren viele Erfahrungen gesammelt, Strategien formuliert und pragmatische Massnahmen ergriffen worden. Mit dem vorliegenden Bericht zeigt der Bund auf, wie er in seinen Zuständigkeitsbereichen zu einer wirksamen Präventionsarbeit beitragen kann. Auf diese Weise leistet er eine wertvolle Unterstützung für die zahlreichen Akteure an der Basis.



Thomas Minger
Konferenz der Kantonsregierungen

Für die Erarbeitung des Berichts hat das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) von Anfang an kommunale und kantonale Akteure beigezogen. Die Vertreterinnen und Vertreter der Städte und Gemeinden sowie der Kantone konnten im Rahmen der Sitzungen der Expertengruppen sowie der Begleitgruppe wichtige Anliegen und ihre Erfahrungen aus der Praxis einbringen. In diesem Sinne stellt der nun vorliegende Bericht auch das Ergebnis einer engen Zusammenarbeit zwischen den drei staatlichen Ebenen dar.

Wertvolle Standortbestimmung

Insgesamt bietet der Bericht eine erfreulich breite Bestandesaufnahme zum Wissen in verschiedenen Handlungsfeldern, die für das Thema «Jugend und Gewalt» bzw. die Gewaltprävention von Bedeutung sind. Auch greift der Bericht verschiedene, in der Öffentlich-

keit zuweilen auch kontrovers diskutierte Fragestellungen auf wie z.B. «Hat Jugendgewalt zugenommen?» oder «Ist Jugendgewalt ein Ausländerproblem?» und liefert hierzu durchwegs sachliche und differenzierte Antworten.

Jugendgewalt ist eine ernst zu nehmende Herausforderung. Gleichzeitig ist zu unterstreichen, dass die überwiegende Mehrheit der Jugendlichen bereit ist, Verantwortung zu übernehmen und ihren Beitrag in der Gesellschaft zu leisten. Dies zeigt sich z.B. im freiwilligen Engagement im Vereinsleben oder in der Jugendpolitik. Deshalb wäre es ein falsches Signal, Gewalt nur im Zusammenhang mit Jugend zu thematisieren. Für die weitere Arbeit wird zu berücksichtigen sein, dass Gewalt ein gesamtgesellschaftliches Problem darstellt.

Da vorbeugende Massnahmen Gewalt und Straftaten verhindern können, wurden in den letzten Jahren auf allen staatlichen Ebenen die Anstrengungen im Bereich der Prävention intensiviert. Dabei lag der Fokus auf Kindern und Jugendlichen, weil präventive Massnahmen vor allem in frühen Lebensphasen von Bedeutung sind. Präventionsarbeit findet – wie auch der Bericht aufzeigt – inzwischen überall in der Schweiz statt: an Schulen, in der Jugendarbeit, in Vereinen etc.

Vielerorts sind also Konzepte entwickelt und Massnahmen umgesetzt worden. Die Präventionsarbeit für verschiedene Altersstufen, Lebensbereiche und Bevölkerungsgruppen ist jedoch kaum aufeinander abgestimmt, und wenig integrierte Bevölkerungsgruppen werden nur teilweise erreicht. Auch sind über die Wirksamkeit der bestehenden Massnahmen wenig gesicherte Erkenntnisse verfügbar. Hier zeigt der Bericht Lücken auf und liefert für die Akteure vor Ort wertvolle Empfehlungen für ihre weitere Arbeit.

Umfassender Ansatz

Eine zentrale Herausforderung besteht darin, dass bei der Beschreibung der Gewaltursachen zwar oft auch auf sozioökonomische Rahmenbedingungen eingegangen wird. Bei den Massnahmen hingegen wird der Fokus bislang sehr viel stärker auf die Individuen und ihr nahes Umfeld gelegt. Massnahmen, um vor allem gegen strukturelle Gewaltursachen vorzugehen, finden sich kaum oder bleiben vage. Gerade hier liessen sich aber Verbesserungen bei Personengruppen erzielen, die hohe Risiken in Bezug auf Gewalt ausweisen.

Vor diesem Hintergrund darf Gewaltprävention nicht als isolierte Aktivität konzipiert werden. Ebenso zur Prävention gehören die Erziehung von Kindern und Jugendlichen zu Konfliktfähigkeit oder die Förderung der Chancengleichheit. Dementsprechend ist für die Präventionsarbeit auch das Potenzial anderer Massnahmen, die nicht primär auf Gewalt ausgerichtet sind, besser zu nutzen (z.B. Mütter- und Väterberatung, Frühförderung, familienergänzende Betreuungsformen, Case-Management Berufsbildung etc.).

Für eine erfolgreiche Gewaltprävention sind also interdisziplinäre Gesamtstrategien gefragt. Zu Recht wird im Bericht auch darauf hingewiesen, dass bei der konkreten Ausgestaltung der Massnahmen der nahe Bezug zur Lebensrealität der Zielgruppen zu beachten ist. In diesem Zusammenhang ist auch auf das Thema «Partizipation» hinzuweisen. Die Akzeptanz gegenüber präventiven Massnahmen ist umso höher, je mehr es sich dabei auch um «eigene» – d.h. partizipativ entwickelte – Ideen handelt.

Auf Grund des Auftrags fokussiert der Bericht in erster Linie auf die Prävention. Neben der Prävention sind für die weiteren Arbeiten aber auch die Intervention und die Repression ganz entscheidende Säulen. Letztlich sind Prävention, Intervention, Repression und Resozialisierung in einem umfassenden Ansatz zusammenzuführen. Dazu werden Strukturen erforderlich sein, die in der Lage sind, zu einem optimalen Zusammenspiel dieser verschiedenen Säulen beizutragen.

Multi Level Governance

Es ist nicht sinnvoll, dass jeder Kanton und letztlich jede Gemeinde einzeln aufwändige Abklärungen vornimmt, um die bestmöglichen Lösungsansätze auszuwählen. Deswegen ist der Bund gefordert, subsidiär über Informations- und Beratungsangebote rasch und unkompliziert für Unterstützung zu sorgen sowie zum Aufbau effizienter Kooperationsstrukturen und zur

Entwicklung umfassender Präventionsansätze in Kantonen sowie Städten und Gemeinden beizutragen, wie dies im Bericht beschrieben wird.

Vor diesem Hintergrund ist der Vorschlag, dass Vertreterinnen und Vertreter der drei staatlichen Ebenen gestützt auf die Erkenntnisse aus dem Bericht gemeinsam ein gesamtschweizerisches Programm zur Gewaltprävention entwickeln, aus kantonaler Sicht zu begrüssen. Der Aufbau einer vertikal und horizontal breit koordinierten und optimal abgestimmten Gewaltprävention setzt voraus, dass alle Akteure am gleichen Strick ziehen. Dazu sind auf allen Ebenen auch die nichtstaatlichen Akteure in zweckmässiger Form einzubeziehen.

Die Finanzierung des zur Diskussion gestellten Programms lässt der Bericht offen. Auch äussert sich der Bericht nicht dazu, welche Ressourcen mittel- und längerfristig auf kantonaler und kommunaler Ebene erforderlich sein werden. Für eine breitere Anstossfinanzierung von Präventionsprogrammen und deren wissenschaftlichen Begleitung sind jedoch ausreichend Mittel zur Verfügung zu stellen. Hier wird erwartet, dass der Bund seinen Beitrag leistet und die finanzielle Verantwortung nicht allein den Kantonen und Gemeinden überlässt.

Schliesslich ist zu unterstreichen, dass die Gewaltprävention nicht nur Aufgabe des Staates sein kann. Eine grosse Verantwortung tragen nach wie vor die Eltern oder Erziehungsberechtigten der Kinder und Jugendlichen. So leisten die im Bereich des Kindes- und Jugendmedienschutzes zur Diskussion gestellten Massnahmen und Empfehlungen sicher einen wertvollen Beitrag. Gemäss Fachleuten ist jedoch z.B. Jugendschutz im Internet eine Illusion, weshalb hier weiterhin vor allem die Eltern oder Erziehungsberechtigten gefordert sind.

Thomas Minger, Leiter Bereich Innenpolitik, Konferenz der Kantonsregierungen (KdK).

E-Mail: t.minger@kdk.ch

Umfassender Ansatz für ein komplexes Phänomen

Vielschichtige Probleme erfordern vielschichtige Antworten. Die Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen EKKJ begrüsst deshalb die differenzierte und fachlich fundierte Herangehensweise an eine Politik der Gewaltprävention im vorliegenden Bericht des Bundesrats – denn eine sichere Erkenntnis gibt es: Gewalt von Jugendlichen ist ein komplexes Phänomen. Sozioökonomische Benachteiligung, mangelnde berufliche Perspektiven, schwierige Familiensituation, Schulprobleme, Gewaltakzeptanz in der Gesellschaft, allgegenwärtige Gewaltdarstellungen und Sexismus sind mögliche, aber nicht zwingende Risikofaktoren.



Luca Cirigliano
Mitglied der EKKJ

Gewalt – von Jugendlichen, aber nicht nur – ist ein komplexes, multifaktorielles soziales Phänomen, eine eigentliche soziologische «Black Box». Gesellschaft, Politik und Vereine müssen darauf eine ganzheitliche, ausholende und artikulierte Antwort geben. Die Illusion, es könnte schnelle und vor allem kostengünstige Lösungen geben, die innerhalb von kurzer Zeit statistisch relevante Ergebnisse zeigten, lässt der Bericht, zu Recht, gar nicht erst aufkommen.

Der Bericht geht in die richtige Richtung: Eine sorgfältige Analyse der Ist-Situation wird begleitet durch ein Inventar der bereits von den verschiedenen föderalistischen Akteuren der Schweizer Jugendpolitik angebotenen präventiven Instrumente. Ebenfalls wird auf den Bericht «Jugendgewalt»¹ des EJPD vom 11.4.2008 hingewiesen, der vor allem konkrete Massnahmen repressiver Natur vorschlägt, beispielsweise im Migrationsrecht und in der Verfahrenskoordination. In diesem Sinne ist es dringend zu begrüßen, dass mit dem vorliegenden Bericht der Schwerpunkt nun auf die Prävention gelegt wurde und durch den Einbezug von Expertinnen und Experten auch auf fundiertes Fachwissen zurückgegriffen werden konnte.

Gesicherte Statistiken sind für die Gesetzgebung eine wichtige Möglichkeit zur Darstellung der Realität – am wichtigsten ist jedoch, das Phänomen «Jugend und Gewalt» und insbesondere die Ängste in der Bevölkerung ernst zu nehmen. Diese Angst hat wenig mit der tatsächlichen Gefahr zu tun, die von Jugendlichen ausgeht. Der Bericht erwähnt die negativen Auswirkungen von «ungebührlichem Verhalten» wie Vandalismus oder Littering auf das allgemeine Sicherheitsgefühl. Er stellt zugleich fest, dass Verstösse gegen Anstands- und Benimmregeln keineswegs nur bei Jugendlichen anzutreffen sind. Damit wirkt er der verbreiteten Stigmatisierung der Jugendlichen als Störenfriede im öffentlichen Raum ein Stück weit entgegen.

Grundsätzlich ist jede durch Präventionsarbeit nicht verhinderte Gewalttat eine zuviel – selbst wenn natürlich eine gewaltfreie Gesellschaft Illusion bleiben wird. Ebenso wichtig ist jedoch, das Sicherheitsgefühl in der Bevölkerung zu stärken und die Jugendlichen nicht kollektiv in die Rolle des Sündenbocks für diffuse Ängste zu drängen. Dazu muss der Dialog zwischen den Generationen gefördert werden.

Jugendliche sind nämlich auch häufig Opfer von Gewalt, sowohl von anderen Jugendlichen wie von Erwachsenen. In aller Deutlichkeit ist festzuhalten, dass auch Erwachsene – nicht zuletzt innerhalb der Familie – Kindern und Jugendlichen mit Gewalt begegnen.

Gewalt an (und von) Jugendlichen ist ein erstzunehmendes Problem, das die Gesellschaft stark beschäftigt – dass nun endlich eine jährliche Dunkelfeldforschung mit einem konkreten Zeitplan geplant wird, ist dringend zu begrüßen. Sie wird die bereits bestehenden kriminologischen Arbeiten von Martin Killias² und Manuel Eisner/Denis Ribeaud³ ergänzen und explizit auf jugendliches Gewaltverhalten in der ganzen Schweiz hin ausbauen.

1 Eidg. Justiz- und Polizeidepartement EJPD, Jugendgewalt. Bericht des EJPD vom 11. April 2008. Bern 2008. www.ejpd.admin.ch/etc/medialib/data/kriminalitaet/jugendgewalt.Par.0014.File.tmp/ber-jugendgewalt-ejpd-d.pdf

2 Martin Killias et al., Swiss Crime Survey. Die Kriminalität in der Schweiz im Lichte der Opferbefragung von 1984 bis 2005, Bern 2007.

3 Ribeaud D., Eisner M., Entwicklung von Gewalterfahrungen Jugendlicher im Kanton Zürich. Zürich 2008.

Unabhängig davon müssen aber bereits jetzt Antworten gesucht werden – gerade auch im präventiven Bereich.

Erstmalige Inventarisierung existierender Massnahmen

Systembedingt fokussiert sich der Bundesratsbericht auf die Handlungsfelder in Bundeskompetenz. Trotzdem ist zu begrüssen, dass der Bericht auf die bereits realisierten Projekte auf anderen Ebenen eingeht. Die EKKJ kritisiert an dieser Stelle, dass viele Kantone bis heute ihren Handlungsspielraum in der Gewaltprävention bei weitem nicht ausschöpfen. Gewalt ist, wie durch den Bericht gezeigt wird, von verschiedenen Faktoren abhängig: So sind zum Beispiel ein übermässiger Alkoholkonsum, autoritäre und patriarchale Familienstrukturen oder Armut Risikofaktoren, die (vor allem bei Knaben) zu jugendlichem Gewaltverhalten führen können. Mittagstische und private Vereine, wie beispielsweise Sportclubs oder Jugendverbände, leisten hier auf lokaler Ebene einen konkreten Beitrag zur Verhinderung von Gewalt, indem sie Kindern und Jugendlichen sichere Freizeitstrukturen bieten – oft ganz ohne (finanzielle) Hilfe kantonaler Stellen.

Gewisse Kantone sind auch konzeptionell weiter als andere: An dieser Stelle sei der Kanton Basel-Stadt speziell erwähnt, der bereits im Jahre 2003 einen Bericht mit vertiefter Problemanalyse verfasst hat; dass der Bericht des Bundes auf dieses kantonale Know-How zurückgreift, ist zu begrüssen. Der vorliegende Bericht hätte aber klarer darauf hinweisen sollen, dass in vielen Städten und Gemeinden – oft aus finanziellen Gründen – keine spezifische Gewaltprävention betrieben wird. Diese völlig unbefriedigende Situation ist häufig auf die unzureichenden innerkantonalen Finanzausgleichsflüsse zurückzuführen. Gerade Agglomerations-Gemeinden, die wegen ihrer ungünstigen sozio-ökonomischen Parameter am stärksten mit dem Problem konfrontiert sind, haben wegen eines ungenügenden Steuersubstrats kein Geld, um Präventionsarbeit zu leisten. Es muss Aufgabe der Kantone sein – sofern sie das nicht bereits tun⁴ – für einen Ressourcenausgleich zu sorgen, der diese Gemeinden spezifisch unterstützt. Die EKKJ weist ausserdem erneut ausdrücklich auf die Koordinationsbedürfnisse zwischen den einzelnen Angeboten hin: Bund und Kantone sollten das «Ein-Schalter-Prinzip» einführen. Hier wäre vom Bericht mehr Mut zu erwarten gewesen.

Konkreter Handlungsbedarf

Nur eine sehr kleine Minderheit der Jugendlichen fällt in der Schweiz durch gewalttätiges Verhalten auf. Dieser Schluss, zu dem auch der Bundesrat in seinem

Bericht kommt, steht im Gegensatz zur grossen öffentlichen Aufmerksamkeit und hohen Priorität des Themas in der politischen Agenda. Gewalttätiges Verhalten ist nur eine mögliche Reaktion von Kindern und Jugendlichen auf ein schwieriges Umfeld oder eine problematische persönliche Entwicklung – viele Jugendliche reagieren beispielsweise mit psychischen Erkrankungen darauf. Die EKKJ begrüsst, dass viele im Bericht erwähnte Präventionsmassnahmen allgemein auf die Vermeidung problematischer Entwicklungen ausgerichtet sind. Die politische Fokussierung auf das Gewaltphänomen darf jedoch nicht dazu führen, die Gefahr anderer problematischer Entwicklungen und deren Prävention zu ignorieren. Es wäre ein fatales Signal, wenn Kinder und Jugendliche nur dann Hilfe erwarten könnten, wenn sie drohen, gewalttätig zu werden. Ganzheitliche Ansätze sind deshalb zu begrüssen.

Wie der Bericht aufzeigt, ist einer der grössten Resilienzfaktoren das Bereitstellen von möglichst frühen Betreuungsangeboten⁵ wie Krippen und Spielgruppen. Sie können selbst Kinder mit einem ungünstigen Risikoprofil gegen späteres Gewaltverhalten rüsten. Auch Tagesstrukturen wie Vor- und Nachbetreuung während der obligatorischen Schulzeit gehören zu den besten Methoden, jugendliches Gewaltverhalten gar nicht erst entstehen zu lassen. Leider weisen aber noch die wenigsten Kantone eine (früh-)schulische Infrastruktur auf, die solchen Erkenntnissen Rechnung trägt. HARMOS mit dem obligatorischen Kindergarten sollte nun schnell umgesetzt werden und möglichst bald um ein flächendeckendes und qualitativ gutes Angebot von familienergänzenden Tagesstrukturen ergänzt werden.

Die Familie kann – bei sozio-ökonomischer Benachteiligung oder gar Armut, ungeeignetem (gewalttätigen oder zu nachgiebigen) Erziehungsstil oder Probleme bei der Wertevermittlung – bei Kindern und Jugendlichen gewaltfördernd wirken. Deshalb sind Interventionen im Familienbereich nötig. Hier hält sich der Bericht leider mit konkreten Forderungen zurück. Alle Kantone sollen die Elternberatung verstärken und diese auch spezifisch für MigrantInnen anbieten. Die EKKJ begrüsst zudem die Forderung von pro-aktiven, die Eltern und Kinder im eigenen Umfeld aufsuchenden Strategien. Es gibt auch Wege auf der normativen Ebene (z.B. kantonale Schulgesetze), Eltern in der Erfüllung ihrer Erziehungspflichten zu unterstützen – Massnahmen, die aber durch geeignete (Schul-)Sozialarbeit begleitet werden sollten.

Strukturelle Probleme bei Migrantenfamilien, die leider häufig zu den sozio-ökonomisch benachteiligten

4 Vgl. z.B. zur geplanten Lektionenzuteilung mit Sozialindex an Aargauer Schulen www.ag.ch/bildungskleblatt/de/pub/sozialindex.php

5 Ein gutes Beispiel ist das vom Kanton Basel Stadt geplante Konzept Frühdeutsch für Migrantenkinder. Siehe: www.aller-anfang-ist-begegnung.ch/mix15-fruehe-foerderung

Schichten gehören, können zusätzlich mit den Instrumenten des Ausländergesetzes (z.B. Einbindung von begleiteten Erziehungsmassnahmen in die Integrationsvereinbarungen) und speziell ausgebildeten Lehrpersonen angegangen werden. Auch die im Bericht erwähnten Mentoring-Modelle sind für die EKKJ erfolgversprechend. Vorsicht ist nur bei der so genannten «innergemeinschaftlichen Mediation» geboten: Auf diese Weise können sich nämlich bereits existierende Desintegrationsphänomene noch verstärken, wie in neuerer Forschung überzeugend dargelegt wird.⁶ Der schulischen, beruflichen und sozialen Integration von Kindern und Jugendlichen, gerade auch mit Migrationshintergrund, muss oberste Priorität zugestanden werden.

Kommt es zu Aufsehen erregenden Gewaltakten Jugendlicher, wird in den Medien jeweils rasch thematisiert, ob der Konsum gewalthaltiger Medieninhalte eine kausale Ursache von Übergriffen sei. Die EKKJ begrüsst die differenzierte wissenschaftliche Auseinandersetzung des Berichts mit dem Gefährdungspotenzial und den Chancen neuer Medien. Neue Medien gehören zur sozialen Realität, auch derjenigen von Kindern und Jugendlichen. Es ist daher richtig, dass der Bundesrat zunächst bei der Förderung ansetzt und die Information über Medieninhalte oder die Massnahmen zur Förderung der Medienkompetenz verbessern will.

Unbefriedigend sind dagegen die Schlussfolgerungen zur Regulierung der Verbreitung und Nutzung ungeeig-

netter Medieninhalte. Der Bundesrat will im Wesentlichen beim Status quo von Kantonszuständigkeit, Selbstregulierungen der Branchen und vereinzelt Straftatbeständen bleiben. Jugendmedienschutz darf aber als öffentliche Aufgabe nicht einfach in die Selbstverantwortung der Branchen wegdelegiert werden. Mit dem Strafgesetzbuch allein kann die nötige Differenzierung nicht erreicht werden und in der raschen Entwicklung der neuen Medien ist der föderalistische Weg nicht mehr zielführend. Deshalb ist eine klare Empfehlung an das Parlament angezeigt, die Bundesverfassung zu überprüfen, die eine umfassende Bundesregulierung für den Kinder- und Jugendmedienschutz heute noch nicht zulässt.

Zu den Schlussfolgerungen des Bundesrats hält die EKKJ fest, dass sie – wie erwähnt – die Verbesserung der statistischen Grundlagen zu jugendlichem Gewaltverhalten begrüsst, besonders im Bereich der Dunkelziffer. Auch die Verabschiedung des gesamtschweizerischen Programms zur Prävention und Bekämpfung von jugendlichem Gewaltverhalten und dessen multilaterale Herangehensweise ist ein guter erster Schritt, um eine langfristige Strategie gegen jugendliches Gewaltverhalten aufzubauen. Es ist zu hoffen, dass die Empfehlungen aus den vier analysierten Themenbereichen eine tatsächliche, evaluierte Umsetzung erfahren.

⁶ Vgl. z.B. Rauf Ceylan, *Ethnische Kolonien. Entstehung, Funktion und Wandel am Beispiel türkischer Moscheen und Cafés*, Wiesbaden 2006.

Luca Cirigliano, lic.iur., Mitglied der EKKJ, Richter am Bezirksgericht Lenzburg.
E-Mail: luca.cirigliano@rwi.uzh.ch

Prävention ist bester Opferschutz – mehr wäre möglich

Die allergrösste Mehrheit der Jugendlichen ist weder gewalttätig noch kriminell. Das muss und soll immer wieder betont werden. Das von manchen Medien transportierte Bild kann zu einem verzerrten Eindruck führen, da die Jugendlichen vor allem dann thematisiert werden, wenn sie Probleme machen. In meiner mehrjährigen Tätigkeit als Berufsschullehrerin habe ich die Jugendlichen immer wieder als motiviert, kommunikativ und teamfähig erlebt.



Chantal Galladé
Nationalrätin

Viele Lernende, denen ich begegnet bin, haben über sehr lange Zeit eine Lehrstelle gesucht, viele Absagen erhalten, waren in Zwischenlösungen und deshalb mehrheitlich motiviert, die ihnen gebotene Chance einer doch noch bekommenen Lehrstelle zu nutzen und sich zu engagieren. Einige dieser Jugendlichen liessen sich dafür auch sehr viel gefallen im Lehrbetrieb, weil sie nichts aufs Spiel setzen wollten. Ich habe aber auch erlebt, dass genau diese Jugendlichen im Ausgang oder wenn sie unterwegs sind, das erleben, was Medien und Politik unter dem Thema «Jugendgewalt» thematisieren. Ein grosser Teil der Jugendlichen hat selber schon Gewalt oder Gewaltsituationen erlebt oder kennt jemanden im nahen Freundeskreis, dem dies passiert ist. Nicht wenige sagen, sie würden aus Angst vor den Folgen keine Anzeige erstatten. Die Täter würden sogar damit drohen, dass sie schnell wieder draussen seien und dann würde die Abrechnung erfolgen. Im Wissen, dass zahlreiche Kinder und Jugendliche Gewalt durch

Erwachsene erleben und dass diese unbedingt bekämpft werden muss, verdienen auch die Gewalt, welche von Jugendlichen ausgeht und ihre Opfer eine angemessene Prävention und Bekämpfung.

Einheitliche Kinder- und Jugendpolitik fehlt

Der vom Bundesrat vorgelegte Bericht: «Jugend und Gewalt – Wirksame Prävention in den Bereichen Familie, Schule, Sozialraum und Medien» greift das Thema sehr differenziert auf. So werden Statistiken und Expertenmeinungen einander gegenübergestellt und die Schlussfolgerung gezogen, dass man weder eine Zunahme noch eine Abnahme der Jugendgewalt nachweisen kann, weil die Daten fehlen und man nicht weiss, wie sich beispielsweise das Anzeigeverhalten verändert hat. Die vorgeschlagene Idee einer Machbarkeitsstudie für eine Dunkelfeldforschung sowie das Ziel, zu mehr Daten zu kommen, ist für eine gezielte Prävention wichtig und richtig. Trotzdem muss man sich bewusst sein, dass für die Opfer von Gewalt diese Zahlen, Statistiken und Forschungen nur eine kleine Rolle spielen werden. Für sie ist das Erlebte traumatisch, oft prägend für den Rest ihres Lebens und eine Realität. Diese darf nicht in Expertenstreiten, ob die Gewalt nun zu- oder abgenommen hat, relativiert werden. Ein Opfer von massiver Gewalt hat mir einmal gesagt, es komme sich, wenn solche Diskussionen geführt werden, wie eine statistische Restwahrscheinlichkeit vor.

Die Prävention ist der beste Opferschutz, weil sie, wenn sie wirksam ist, greift, bevor es Opfer gibt. Deshalb sind der Bericht des Bundesrats sowie die vorgeschlagenen Massnahmen zu begrüßen. Allerdings sind sie zum Teil zu schwammig, der Bund zieht sich meines Erachtens zu oft aus der Verantwortung und nutzt seinen Handlungsspielraum nicht aus. Es zeigt sich auch in diesem Bericht, wo das allgemeine Problem einer kohärenten Kinder- und Jugendpolitik und damit auch einer Präventionspolitik in diesem Bereich liegt. Alle sind ein bisschen zuständig dafür. Respektive niemand ist richtig zuständig. Durch den Föderalismus und die dadurch gewachsenen historischen Strukturen verteilen sich die Kompetenzen auf die Ebenen Gemeinde, Kanton und Bund, je nachdem um welchen Lebensbereich eines Jugendlichen es sich handelt. Weiter sind in Gemeinde, Kanton und Bund verschiedene Direktionen oder Departemente für die

unterschiedlichen Bereiche zuständig. Schule, Gesundheit, Lehrstelle, finanzielle Situation oder Probleme in der Familie, Wohnmöglichkeiten oder Freiräume – all das ist an einem anderen Ort geregelt, für alles ist eine andere Behörde zuständig. Damit fehlt der Schweiz eine Kinder- und Jugendpolitik aus einem Guss und dies macht sich auch in der Prävention bemerkbar und erschwert diese enorm. Eine Massnahme des Bundesrats ist deshalb, dass er ein gesamtschweizerisches Programm zur Prävention und Bekämpfung von Jugendgewalt aufbauen will und dazu die verschiedenen Zuständigen auf den verschiedenen Ebenen einladen will. Dieses Vorgehen ist unterstützungswürdig und wird das Problem der Zuständigkeit etwas mildern, aber kaum lösen. Eine engere Vernetzung, Koordination und Zusammenarbeit ist aber ein wichtiger Schritt für eine gezielte Präventionsarbeit.

Frühe Kindheit und Frühförderung weggelassen

Der Bundesratsbericht ist stark in der Analyse und Erklärung, bezieht aktuelle Forschung mit ein und verschafft einen guten Überblick über die Tätigkeiten in verschiedenen Kantonen und auch über bestehende Lücken. Aber auch hier kommt zum Ausdruck, dass die eine Hand nicht weiss, was die andere tut. So werden Frühförderung und Familie als wichtige und prägende Faktoren in Bezug auf die kindliche und jugendliche Entwicklung genannt, was sie unbestrittenmassen sind. Umso mehr erstaunt es, dass der Bund nicht bereit ist, in diesen Bereichen konkret mehr Verantwortung zu übernehmen. Der Appell richtet sich an die Koordination der Kantone. Genau so hat der Bundesrat im geplanten Präventionsgesetz die frühe Kindheit und Frühförderung weggelassen, oder schlicht vergessen. Ebenso wird die Schule richtigerweise als wichtiger präventiver Faktor genannt und die Problematik der Chancengleichheit thematisiert. Derselbe Bundesrat weigert sich jedoch, ein Chancengleichheitskonzept zu erstellen. Dies sind nur einige Beispiele, die vermuten lassen, dass der Bericht in einem gewissen Widerspruch zum tatsächlichen politischen Handeln des Bundesrats steht.

Medienschutz abgelehnt

Nur teilweise befriedigt auch der Ansatz, welcher im Bereich des Jugendmedienschutzes geplant ist. Der Bundesrat beauftragt das Eidgenössische Departement des Inneren (EDI) gemeinsam mit den Branchenvertretern ein Modell für eine langfristig angelegte Form der Zusammenarbeit auszuarbeiten und dem Bundesrat im 1. Quartal 2010 eine entsprechende Detailkonzeption mit einem Finanzierungsvorschlag zu unterbreiten. Weiter ist das EDI beauftragt, die Umsetzung der Selbstregulierungsmassnahmen der Branche in Zusammenarbeit mit den Kantonen laufend zu verfolgen. Der Bundesrat lehnt jedoch eine einheitliche nationale Gesetzgebung für den Kinder- und Jugendmedienschutz und die Einrichtung einer nationalen Zertifizierungsstelle ab. Zwar erachtet er präventive Massnahmen in Bezug auf die Mediennutzung von Kindern und Jugendlichen als wichtig, die Ausarbeitung einer nationalen Gesetzgebung und eine einheitliche medienübergreifende Zertifizierung würde aber einen zu grossen Aufwand bedeuten.

Damit scheut der Bundesrat den Aufwand für einen wirkungsvollen und einheitlichen Jugendmedienschutz und setzt ganz auf die – freiwilligen – Initiativen der Branchenverbände. So verpasst der Bundesrat schon in der ersten Phase die Chance, die Jugend besser vor Gewalt in den Medien zu schützen und eine nationale Gesetzgebung aufzugleisen. Wenn wir an die schnellen und grossen Entwicklungen und Möglichkeiten der letzten Jahre im Medienbereich denken und daran, was noch alles passieren wird in den nächsten Jahren, dann bin ich mir relativ sicher, dass die Politik auf diesen Entscheid zurückkommen wird. Auf die Dauer sind Nichtregelung und Freiwilligkeit keine Lösung und die heutige Weigerung ist ein Hinausschieben des Problems auf einen späteren Zeitpunkt.

Chantal Galladé, Nationalrätin SP
und Erziehungswissenschaftlerin, Zürich.
E-Mail: chantal.gallade@parl.ch

Anstieg der Jugenddelinquenz – Mythos oder Realität?

Nimmt die Zahl der jugendlichen Straftäter tatsächlich ständig zu? Der Blick in die Vergangenheit mag zehn oder gar zwanzig Jahre zurückreichen, die Polizeistatistik auf Bundesebene ergibt ein klares Nein. Doch weshalb ist es so schwierig, diese Tatsache zuzugeben? Weil viele es nicht hören wollen, weil diese Feststellung stört. Bezogen auf die Entwicklung der Jugendkriminalität deckt sie sich weder mit der subjektiven Wahrnehmung noch mit der Überzeugung der grossen Mehrheit der Bevölkerung. Es besteht somit eine klare Diskrepanz zwischen der Anschauungsweise von Jugenddelinquenz in der Realität und dem von der Wahrnehmung der Bevölkerung geprägten Modell.



Olivier Guéniat
Kriminalpolizei des Kantons Neuenburg

An sich erstaunt das Phänomen nicht. In verschiedenen Studien zum Gefühl der Unsicherheit in der Bevölkerung hat die Kriminologie das Thema ausführlich untersucht. Laut Baptiste Viredaz¹, Lehrbeauftragter am Kriminologischen Institut der Universität Lausanne, zeigen immer mehr empirische Studien klar auf, dass die in westlichen Gesellschaften herrschende Unsicherheit auf die immer grössere Kluft zurückzuführen ist: zwischen den Erfordernissen des täglichen Lebens und den Mitteln, die wir benötigen, um zu überleben. Unsicher-

heit hat somit auch eine gesellschaftliche oder existenzielle Komponente. Die Menschen haben Angst, gibt Viredaz weiter zu bedenken, weil ihre Lebensbedingungen fragil sind, weil die Zukunft immer unsicherer wird und weil die ganzen Gefahren, die uns bedrohen, einfach nicht mehr zu bewältigen sind. Die Besorgnis der Erwachsenen über die Jugendlichen wird wohl durch die Distanz zwischen den Generationen noch verstärkt. Aus psychologischer Sicht resultiert daraus ein Misstrauen gegenüber den Jugendlichen oder sogar ein Vertrauensverlust. Vor allem wenn der Erwachsene akzeptieren muss, dass es die jüngere Generation ist, die die von ihm aufgebauten Werte weitergeben wird, obwohl er die Jungen gar nicht versteht, wenn er ihnen zuhört (Sprache), sie anschaut (Mode) oder etwas in der Sprache der Jugendlichen liest (SMS). Doch bereits 720 vor Christus stellte der griechische Poet Hesiod resigniert fest: «Ich habe keine Hoffnung mehr für die Zukunft unseres Volkes, wenn sie von der leichtfertigen Jugend von heute abhängig sein sollte. Denn diese Jugend ist ohne Zweifel unerträglich, rücksichtslos und altklug. Die Kinder gehorchen den Eltern nicht mehr. Das Ende der Welt ist nahe.» Schon immer haben erwachsene, reife Menschen mit Angst, Verzweiflung ja gar Paranoia auf die Jugend geblickt. Heute ist das nicht anders als früher.

Als ob die Wahrheit nur einen richtigen Weg kennt

Unserem Blick auf Jugendstraftaten und dem Gefühl von Unsicherheit liegen vermutlich die selben Regeln zugrunde. Die Unterschiede bei der Wahrnehmung sind sicherlich weitgehend auf einen Kontexteffekt oder Rosenthal-Effekt zurückzuführen^{2,3 und 4}. Der Kontexteffekt ist eine Haltung, die, im Gegensatz zur Kultur des Zweifelns, zu klaren Gewissheiten oder eindeutigen

- 1 Baptiste Viredaz, Le sentiment d'insécurité: devons-nous avoir peur?, Les Editions de l'Hébe, 2005.
- 2 R. Rosenthal. & K.L. Fode (1963). The effect of experimenter bias on the performance of the albino rat, Behavioral Science, 8:
- 3 M.J. Saks, D.M. Risinger, R. Rosenthal, W.C. Thompson, Context effects in forensic science: a review and application of the science of science to crime laboratory practice in the United States, Science and Justice, 2003, Volume 43, No 2.
- 4 D.M. Risinger, M.J. Saks, W.C. Thompson, R. Rosenthal, The Daubert/Kumbo implications of Observer Effects in Forensic Science: Hidden Problems of Expectation and Suggestions, California Law Review, 2002, volume 90, No 1.

Überzeugungen neigt. Alles verläuft so, als ob das menschliche Hirn – mit seiner Denkstruktur und in Ermangelung einer adäquaten Methodologie – nur zu bestätigen versucht, was es sucht. Das kleinste Indiz vermag nicht mehr als eine Bestätigung zu sein, dass die eingeschlagene Richtung stimmt; als ob die Wahrheit nur einen richtigen Weg kennt. Dieses Phänomen ist nicht etwa harmlos. Es steht für eine wichtige Komponente der Mechanismen, die den meisten Justizirrtümern zu Grunde liegen. Vor allem wenn die Ermittler oder Richter keine Methode anwenden, die unterschiedliche Denkanstösse zulassen und die es erlauben, ständig offen gegenüber mehreren Annahmen zu sein und in einem Evaluations- und Interpretationsprozess so neutral wie möglich zu bleiben, und zwar ausserhalb jeglicher Einflussphäre.

Genau nach diesem Argumentationsmuster funktionieren die meisten Menschen, wenn sie sich eine Meinung oder Überzeugung bilden. Sie stützen sich dabei auf einen einzigen Informationskanal: die Medien. Jeder neue Artikel, jede neue Sendung zu einem Ereignis, an dem Jugendliche beteiligt sind, scheint ihre Annahme der ständig steigenden Jugendkriminalität nur noch zu bestätigen.

Weniger Straftaten durch Jugendliche

Die Zahlen der Polizei wie auch der Justiz zeigen ein anderes Bild: Die von Jugendlichen begangenen Straftaten gehen zurück. Zum Beispiel nahmen die Vermögensdelikte in den letzten zwanzig Jahren deutlich ab. 1982 wurden 12 062 von Jugendlichen begangene Diebstähle verzeichnet, 2007 waren es noch 6917 (6928 im Jahr 2006). Diese Feststellung gilt für sämtliche von Minderjährigen begangenen Straftaten: 1982 waren es 18 627, im Jahr 2006 12 685 (Durchschnitt seit 1996: 12 182). Fakt ist auch, dass der Anteil der Jugendlichen an den polizeilich gemeldeten Straftaten im Jahr 1982 ganze 36,1 Prozent betragen hat, während ihr Anteil im Jahr 2007 auf 19,7 Prozent gesunken ist (19,8 Prozent im Jahr 2006, und gar 17,7 Prozent im Jahr 2004). Folglich hat sich die Situation nicht zugespitzt. Sie ist bezogen auf polizeilich gemeldete Straftaten im Rahmen dieses Indikators stabil geblieben. Wie ist es also möglich, dass sich in den letzten Jahren eine solche Distanz, ein solcher Graben gebildet hat zwischen der Wahrnehmung der Jugendkriminalität durch die Bevölkerung und der Entwicklung der Kriminalität in der Realität? Die Antwort liegt grösstenteils wahrscheinlich im Inhalt der Informationen, die der Bevölkerung über die Medien kommuniziert werden. Die Medien haben hier sozusagen eine Monopolstellung, denn die Bevölkerung gewinnt ihre Eindrücke zur Delinquenz hauptsächlich über diese Quelle.

«Vermischte Meldungen» in der Presse sind ein Kommunikations- und Informationsträger der Bevölkerung in Bezug auf gewisse Arten krimineller Aktivitäten. Die Polizei ist Teil dieses Prozesses, da sie ganz am Anfang der justiziellen Kette steht. Polizeiliche Mitteilungen informieren sehr häufig über Beeinträchtigungen der körperlichen Integrität, wie Tötungen, Körperverletzungen oder auch Sittlichkeitsdelikte. Das Problem ist, dass die Bevölkerung praktisch keine andere Möglichkeit hat, sich über Kriminalität zu informieren. Deshalb auch das grosse Interesse. Wohl auch wegen dieses Interesses machen die Medien ein echtes Business daraus. Die gegenwärtige Tendenz in den Printmedien – aber nicht nur, bestätigt das: Das Ziel ist nicht, einen informativen Artikel über ein Ereignis in den «Vermischten Meldungen» zu schreiben, sondern mehrere Artikel zur gleichen Begebenheit zu publizieren.

Die logische Folge davon ist, dass in der Bevölkerung Ängste geschürt werden, wird doch ein einziges Ereignis in mehreren Presseartikeln zu einer riesigen Sache aufgebauscht. Dadurch entsteht ein Multiplikatoreffekt. Der Leser macht sich eine falsche Vorstellung von der Kriminalität, vor allem weil das Ereignis aus dem Kontext der Kriminalität herausgerissen wird. Häufigkeit und Entwicklung der fraglichen Straftat über die Jahre sowie das Profil der Täter bleiben im Hintergrund. Genau hier entstehen falsche Vorstellungen, Behauptungen, Vermutungen und Stigmatisierungen.

Ein Ereignis in Rhäzüns im Kanton Graubünden bestätigt diese Annahme. Zwei Jugendliche aus dem Kosovo im Alter von 10 und 13 Jahren missbrauchten im Juni 2006 ein 5-jähriges Mädchen sexuell. Der damalige Justizminister Christoph Blocher griff das Thema mehrmals auf und erklärte zur Jugenddelinquenz, dass es sich bei vielen Tätern um schlecht integrierte junge Ausländer handle, namentlich aus dem Balkan. Was heisst viele, wenn es um strafbare Handlungen gegen die sexuelle Integrität geht? Ein rascher Blick auf die Jugendstrafurteilsstatistik zeigt, dass im Jahr 2006 insgesamt 380 Jugendliche unter 18 Jahren verurteilt worden waren: 209 waren schweizerischer Nationalität, 171 hatten einen Migrationshintergrund (Ausweis C, B, L oder N), 4 davon waren Asylbewerber (Ausweis N). Mit einem solchen Ereignis Politik zu machen, führt dazu, dass die Kriminalität in der Bevölkerung falsch wahrgenommen wird, um so mehr als die Informationsquelle als offiziell und somit höchst glaubwürdig eingestuft wird. Erlangt ein schockierendes, abstossendes Ereignis mediale Aufmerksamkeit, wird oft eine Dreifach-Spirale in Gang gesetzt: Das Interesse der Medien am Phänomen wird geweckt, die Polizei neigt vermehrt dazu, die Medien über ähnliche Fälle zu informieren, und es entsteht eine breite politische Debatte mit Stellungnahmen, Vorschlägen für konkrete Massnahmen, Lösungen oder Gesetzesänderungen.

Diskussionen rund um die Integration von Ausländern

Der Vorfall Rhäzüns im Juni 2006, ein Sittlichkeitsdelikt an einer Schule in Seebach im November 2006, ein Gewaltakt in Monthey im Januar 2007, eine «Vergewaltigung» in Schmitten im März 2007, eine in Kloten im April 2007. Diese Ereignisse reichen aus, um sexuellen Missbrauch und ungenügende Integration von Ausländern in einen Topf zu werfen, und das Thema letztlich undifferenziert zu betrachten. Es kommt zu einer Stigmatisierung der Jugendgewalt (... Gewalt durch Jugendliche mit Migrationshintergrund). Politische Vorschläge von allen Seiten haben Hochkonjunktur. Dieser Kontext, der einer Verallgemeinerung von medienwirksam inszenierten einzelnen Vorkommnissen entstammt (insgesamt kommt es in der Schweiz pro Jahr zu rund 10 000 Verurteilungen von jugendlichen Straftätern gemäss Strafgesetz), hat die Debatte über die Integration von Ausländern neu entfacht. In der Folge wurden radikale Massnahmen vorgeschlagen, wie etwa die Ausschaffung der Familien von Minderjährigen, die schwere Straftaten begangen haben, oder Freiheitsentzug für Jugendliche unter 15 Jahren. Abgesehen davon, dass solche Massnahmen den Grundrechten unseres demokratischen und auf Chancengleichheit beruhenden Systems zuwider laufen, hätten sie sozusagen keinen Einfluss auf die Kriminalität in der Schweiz. Harte Strafen haben praktisch keinen Einfluss auf schwere Verbrechen und Vergehen, wie das Beispiel der USA zeigt. So schützt die Todesstrafe in den Vereinigten Staaten nicht etwa vor Tötungsdelikten. Die Ausschaffung, mit oder ohne Familie, von 10, 20 oder 30 Jugendlichen kann Vorfälle wie in Rhäzüns, Seebach, Schmitten oder anderswo nicht verhindern. Aus der Statistik der Jugendstrafurteile geht klar hervor, dass die Situation im Allgemeinen weniger dramatisch ist, als die von den Medien aufgegriffenen Fälle glauben lassen. Die Zahl der zu einer (unbedingten) Freiheitsstrafe verurteilten unter 18-Jährigen lag 2006 lediglich bei 212 Fällen (2005: 296!) von 14 045 Verurteilungen. 76 Prozent erhielten eine Freiheitsstrafe unter einem Monat (161 Fälle) und nur bei 3,8 Prozent dauerte die Freiheitsstrafe mehr als 6 Monate (8 Fälle). Wären die Delikte so schwerwiegend, wie es in der Presse zu lesen ist, und gäbe es lauter Wiederholungstäter, würden sehr viel mehr Jugendliche zu Freiheitsstrafen verurteilt. Führt man den Gedanken noch weiter, gelangt man zur Überzeugung, dass härtere Strafen – dazu gehört der längere Freiheitsentzug – keinen Einfluss auf die Jugendkriminalität haben, insofern als lediglich 0,3% der 950 000 in der Schweiz lebenden Jugendlichen oder 1,5 Prozent der Verurteilten betroffen sind. Ausserdem beeinflusst dieser Mechanismus die Rahmenbedingungen, die einer Tat vorausgehen, in keiner Weise.

Opferorientierte Justiz

Wie sich zeigt, beruhen die verbreiteten Annahmen auf einem verzerrten Bild. Die zunehmend härteren Strafen werden auch von der «Theory of maturation»⁵ widerlegt, die klar aufzeigt, dass Jugendliche nicht wie Erwachsene behandelt werden können. Sobald sich ein Jugendlicher für etwas begeistert, sei es im Sport, in der Liebe oder der Kunst, kann er kriminelle Energie freisetzen. Im Gegensatz zu Erwachsenen, die zur Wiederholungstat neigen, sind bei Jugendlichen die Chancen gering, dass sie erneut straffällig werden. Deshalb steht die Wiedereingliederung im Vordergrund: mit Freizeitmöglichkeiten und pädagogischen Massnahmen. Das neue Jugendstrafgesetz ist sehr interessant und modern, da es das Konzept der opferorientierten Justiz in den Vordergrund stellt, und zwar sowohl durch Mediation als auch durch den persönlichen Beitrag. Der Beitrag soll eine Art Strafe sein, die einen erzieherischen Hintergrund hat (aktive Teilnahme an Kursen), oder die Eingliederung in die Gesellschaft, gegen deren Gesetz der Jugendliche verstossen hat, durch eine symbolische Leistung (gemeinnützige Arbeit). Doch solche Massnahmen gefallen der Bevölkerung nicht: Sie will sofortige Reaktionen und Lösungen. Aber Lösungen gegen Gewalt müssen früher ansetzen als auf Gesetzesebene, wohl im Erziehungsumfeld.

Es geht hier keineswegs darum, die bestehenden Probleme totzuschweigen. Doch selbst wenn man vom Indikator der Justizstatistik ausgeht, wonach die Gewalt zwischen 1999 und 2007 von 1231 Strafverurteilungen auf 2310 angestiegen ist (2006: 2366), so ist zu beachten, dass von allen durch Jugendliche begangenen strafbaren Handlungen gegen Leib und Leben, gegen die körperliche und sexuelle Integrität und gegen die Freiheit nur 0,25 Prozent der in der Schweiz lebenden Jugendlichen betroffen waren. Der Anteil der in der Schweiz wegen Körperverletzung verurteilten Jugendlichen lag 2007 bei 11,7 Prozent aller Verurteilten; der demografische Anteil der Jugendlichen an der Gesamtbevölkerung liegt etwa bei 13 Prozent (1 Mio.).

Dunkelziffer

Die Hauptschwierigkeit bei der Auslegung von Polizei- und Justizdaten liegt darin, dass nicht alle Delikte angezeigt werden. Bisweilen gibt es massive Unterschiede (Dunkelziffer) zwischen der Realität und den Statistiken. Das trifft auf Gewaltdelikte zu: Nur jeder

5 S. Glueck and E., Glueck, 1940, *Juvenile Delinquents Grown Up*, New York: Commonwealth Fund.

zehnte Fall von einer gewissen Schwere und nur jeder tausendste Fall bei weniger schweren Straftaten wird angezeigt. Anders bei den meisten Vermögensdelikten, etwa Diebstählen, wo die Anzeigequote höher ist. Wie kann man sich also ein Bild von der Realität machen? Man muss Befragungen zur Viktimisierung integrieren. Manuel Eisner und Denis Ribeaud⁶ haben kürzlich eine bemerkenswerte Studie über Gewalt bei 16-jährigen Zürcher Jugendlichen veröffentlicht. Es handelt sich hier wohl um den besten Indikator, die beste Annäherung an die Realität der Jugenddelinquenz und der Risikoexposition. Die Studie bezieht sich auf den Zeitraum zwischen 1999 und 2007. Es wird zum Beispiel aufgezeigt, dass Gewaltdelikte in dieser Zeit nicht zugenommen haben, sowohl auf der Seite der Opfer (27,6 Prozent im Jahr 1999 gegenüber 25,2 Prozent im Jahr 2007; Opfer in den letzten 30 Monaten) als auch bei den Tätern (16,2 Prozent im Jahr 1999 gegenüber 15,9 Prozent Täter in den letzten zwölf Monaten bezogen auf das Jahr 2007). Strafbare Handlungen gegen die sexuelle Integrität betreffen in den letzten 30 Monaten zwischen 4 bis 5 Prozent der Opfer, das sind rund 100-mal mehr als gerichtliche Rechtsangelegenheiten. Es geht also nicht mehr nur darum herauszufinden, ob die Gewalt zu- oder abnimmt, sondern ob es möglich ist, das Risiko zu mindern, Opfer oder Täter von Gewalt. Denn die Realität zeigt uns, dass jeder vierte Jugendliche zwischen dem 13. und 16. Altersjahr Gewalt ausgesetzt war, während 3 von 20 Jugendlichen in den letzten zwölf Monaten Gewalt ausgeübt haben. Ob das viel oder wenig ist, hängt vom Standpunkt ab. Diskussionen darüber wird es immer geben.

Drei Ansätze: präventiv, kurativ und repressiv

Eines ist auf jeden Fall sicher. Man darf die Augen nicht davor verschliessen, dass es gravierende Probleme

gibt, vor allem im Zusammenhang mit Gewalt. Auslöser sind die neuen Herausforderungen unserer Gesellschaft, wie etwa der Konsum von Pornografie, Cannabis und Alkohol, der Umgang mit Freizeit bei Jugendlichen, die geringere elterliche Kontrolle, auf Jugendliche zielender Konsumgütermarkt und die Verschlechterung ihres sozialen Status. Um diesen Herausforderungen zu begegnen, ist immer ein dreifacher Ansatz gefragt: präventiv, kurativ und repressiv. Die drei Ansätze müssen kohärent, überlegt und bedarfsorientiert nach jeweiliger Region umgesetzt werden, wie dies im Kanton Neuenburg seit 1999 der Fall ist. Anstatt die 13 vom Grossen Rat des Kantons Neuenburg beschlossenen Massnahmen zu wiederholen, sei daran erinnert, dass grob vereinfachte, schematisierte und vor den Wahlen ins Feld geführte Vorschläge, die auf nationaler Ebene plädiert werden, kein gangbarer Weg sind. Delinquenz hat sehr viel mit der Prekarisierung des sozialen Status, dem Zugang zu Bildung und Beruf und ganz allgemein mit Integration zu tun. In diese Richtung müssen die Anstrengungen vorrangig zielen.

Das Konzept «Jugendgewalt» ist entstanden, indem man es einfach aus dem allgemeinen Konzept der Kriminalität herausgelöst hat und sich der anderen Realität verweigerte, nämlich dem Anstieg der Gewalt wohl in allen Kategorien der Bevölkerung. Gleichwohl sprechen wir nur von der Gewalt unter Jugendlichen und verschliessen uns eben daher unserer eigenen Erwachsenenrealität.

⁶ Manuel Eisner, Denis Ribeaud, Entwicklung von Gewalterfahrungen Jugendlicher im Kanton Zürich, Sauerländer Verlage AG, Oberentfelden, 2009

Olivier Guéniat, Dr. iur., Leiter der Kriminalpolizei des Kantons Neuenburg
E-Mail: olivier.gueniat@ne.ch

Kompetenzorientierte Familienarbeit: Familien stärken

Die Methodik der Kompetenzorientierten Familienarbeit KOFA wird seit zwei Jahren mit grossem Erfolg in der Schweiz eingeführt. Hunderte von Familien konnten bereits mit dem intensiven Erziehungstraining vor Ort unterstützt werden. Das Fazit: Die Methodik gibt den Familien Hoffnung und Perspektive zurück, sie macht die Familien handlungsfähiger, stärkt die Elternkompetenzen und wirkt nachhaltig. Fremdplatzierungen werden bei 75 Prozent der betroffenen Kinder und Jugendlichen verhindert.



Franziska Beer
Fachstelle Kinderbetreuung, Luzern

Die Methodik der Kompetenzorientierten Familienarbeit

Was ist KOFA?

Die Kompetenzorientierte Familienarbeit – in der Folge KOFA genannt – ist eine Methodik der aufsuchenden Familienarbeit, welche zum Ziel hat, die Handlungsfähigkeit der Familie wiederherzustellen und die Kompetenzen der Familienmitglieder zu stärken und zu erweitern. Kompetenz meint, dass Personen über ausreichende Fähigkeiten zur Bewältigung ihrer Alltagsaufgaben verfügen und dass sie diese Fähigkeiten auch adäquat bei der Bewältigung von Alltags- und Entwicklungsaufgaben einsetzen können. Eine KOFA-Intervention zielt darauf ab, die Funktionsfähigkeit der Familie so weit wiederherzustellen, damit die Familie ihre Aufgaben wieder selber oder mit einer weniger intensiven Form von Hilfe bewältigen kann.

KOFA wirkt aufdeckend und benennend, Hoffnung und Perspektive gebend!

Die familiäre Situation und die Möglichkeiten von realisierbarer Hilfe sind nach einer KOFA-Intervention für alle Beteiligten klarer und nachvollziehbarer. Die Familie und die zu-/einweisenden Stellen sind nach Abschluss der Hilfe handlungsfähiger, Schutzfaktoren sind neu hinzugekommen oder gestärkt worden, Risikofaktoren sind thematisiert und/oder vermindert worden.

KOFA ist eine stark standardisierte Methodik, die bereits mehrfach wissenschaftlich überprüft und gut evaluiert wurde.¹ Für den schweizerischen Kontext wurde die holländische Variante aufsuchender Familienarbeit von Kitty Cassée adaptiert und in der Schweiz eingeführt.² Die Einführung wird durch eine wissenschaftliche Studie begleitet³, an der fünf Praxisorganisationen mit einem Einzugsgebiet von acht Kantonen beteiligt sind (ZH, AG, LU, ZG, NW, OW, UR, SZ).

Folgende Fragestellungen und Arbeitsebenen sind in der KOFA-Methodik zentral und werden mit der Kompetenzbalance (Grafik G1) veranschaulicht:

- **(Entwicklungs-)aufgaben des Kindes:** Was muss ein Kind seinem Alter entsprechend an Entwicklungsaufgaben erfüllen und welche Kompetenzen sind dafür erforderlich?
- **(Entwicklungs-)aufgaben der Eltern:** Was müssen Eltern dem Alter ihres Kindes entsprechend für Aufgaben leisten und welche Kompetenzen sind dafür notwendig?
- Über welche **Fähigkeiten** verfügen die Eltern, die Kinder?
- Welche internen und externen **Schutzfaktoren** sind vorhanden oder können neu erschlossen werden?

1 Cassée, K. (2007). Kompetenzorientierung – eine Methodik für die Kinder- und Jugendhilfe. Bern: Haupt. Erzberger, C. (2004) Evaluation der Bremer Familienkrisenhilfe. Bremen: GISS.

2 Cassée, K. (2007) sowie Cassée, K., Los-Schneider, B., Spanjaard, H. (2008). KOFA Manual. Bern: Haupt.

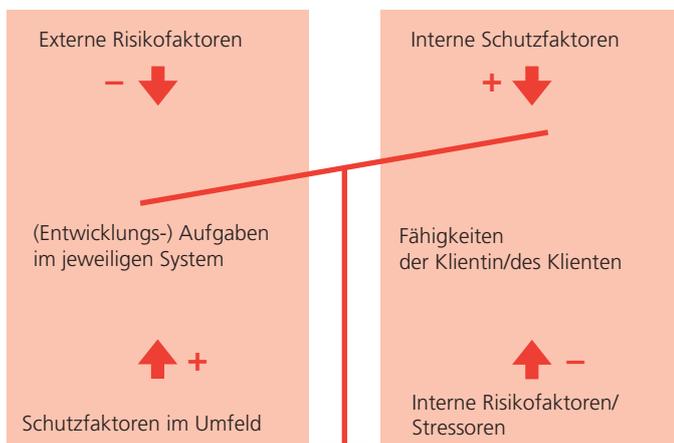
3 Bundesamt für Berufsbildung und Technologie, Abteilung KTI. Ausführend ist ein Forschungsteam der Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften, Abteilung Soziale Arbeit. Leitung: K. Cassée. Studienergebnisse werden per Herbst 09 erwartet.

- Welche internen und externen **Risikofaktoren** belasten die Familie und müssen thematisiert und deren Einfluss vermindert werden?

Diese Fragen werden bei KOFA-Interventionen möglichst im Kontext einer konkreten, praktischen und überschaubaren Aufgabe gestellt. Ein Beispiel dazu: wie kann die morgendliche Tischsituation so verändert werden, dass alle Familienmitglieder zufriedener in den Tag starten? Es wird somit nicht eine allgemeine Aufgabe wie «Beruhigung des familiären Alltags» ins Zentrum gestellt, sondern kleine, konzentrierte Arbeitspakete.

Die Kompetenzbalance veranschaulicht das Zusammenspiel aller Arbeitsebenen

G1



Quelle: Cassée, 2007

Wie wird mit KOFA gearbeitet?

Die KOFA-Methodik ist phasiert und zeitlich befristet. KOFA arbeitet bewusst mit dem Faktor Zeit: die häufigste Form der KOFA-Interventionen ist ein 6-wöchiges Erziehungstraining mit zu Beginn täglichen Einsätzen in der Familie. Diese intensive befristete Intervention ermöglicht es, einen «Turnaround» in der Familie zu bewirken: Erstarrte, pessimistische, desolante, desorganisierte, hoffnungslose Familiensysteme, häufig mit Anzeichen von Umkehrung der Hierarchien, können durch den Zeitdruck und die hohe Präsenzdichte wieder in eine hoffnungsvolle, tatkräftige, dynamische und handlungsorientierte Bewegung gebracht werden.

4 vgl. Flammer, A. (1990). Erfahrungen der eigenen Wirksamkeit. Einführung in die Psychologie der Kontrollmeinung. Bern: Huber.

5 vgl. 2

In der *Informationsphase* werden die Lebensbedingungen, die Kinder- und Elternkompetenzen, die Risiko- und Schutzfaktoren sowie die Entwicklungs- und Lernbedingungen systematisch erfasst. Es zeichnet die Methodik aus, dass bereits in dieser Phase die intensive Zusammenarbeit mit allen Familienmitgliedern gesucht wird und die Familienarbeiterin ihre Arbeit der Familie gegenüber laufend transparent macht, in dem sie benennt und zuordnet. Nach der umfassenden Analyse werden in Zusammenarbeit mit der Familie die Veränderungswünsche erfasst und in Ziele umgewandelt.

In der *Veränderungsphase* werden die gemeinsam erarbeiteten Ziele mit der Familie schrittweise praktisch umgesetzt. Die KOFA-Methodik ist dabei sehr handlungsorientiert und ermutigt die Familienmitglieder, kleine und kleinste Veränderungen anzugehen, da die Familien oft in einer Perspektive- und Hoffnungslosigkeit erstarrt sind. Sie haben kaum mehr Zugang zu ihren eigenen Selbstwirksamkeitskräften und schon gar keinen Glauben mehr an eine Selbstwirksamkeit.⁴ Im KOFA-Manual⁵ werden die entsprechenden Arbeitsinstrumente, die in dieser Phase verwendet werden, detailliert beschrieben.

In der *Abschlussphase* wird mit der Familie entwickelt, welche Veränderungen noch anstehen und wie das Erreichte nachhaltig gestützt werden kann. Es werden die Möglichkeiten von Anschlusshilfen geklärt, die von der Familie akzeptiert und adaptiert werden können. Zum Abschluss gibt es einen detaillierten Schlussbericht mit den erarbeiteten Empfehlungen zuhänden der Familie und des Auftraggebers. Falls die Empfehlung einer Fremdplatzierung erfolgt, wird mit den Eltern am Thema «gute Eltern sein auch während der Fremdplatzierung» gearbeitet: welchen Teil an Elternverantwortung können und sollen sie während der Platzierung übernehmen? Welche Erziehungs- und Betreuungsaufgaben delegieren sie an Fachpersonen und erhalten damit Entlastung? Den Eltern wird vermittelt, dass sie auch gute Eltern sind, wenn ihr Kind fremdplatziert ist, wenn sie die emotionale Beziehung zu ihrem Kind weiterhin pflegen und mit ihm in Kontakt bleiben.

«GUT GENUG» ist ein wesentlicher Begriff aus der KOFA-Sprache:

Es muss nicht ein Bilderbuch-Familienleben geschaffen werden, **sondern familiäre Lebensbedingungen, die ein GUT GENUG für die Entwicklung und Förderung des Kindes bedeuten.** So können Eltern durchaus nur über einen Teil der für eine gute und förderliche Entwicklung eines Kindes notwendigen Elternkompetenzen verfügen und der fehlende Teil kann z.B. durch einen Hort oder eine Hausaufgabenhilfe abgedeckt werden. Die Frage ist immer im Zentrum: Welchen Teil der Erziehungsverantwortung können und wollen die Eltern übernehmen und wie und von wem kann der übrige Teil übernommen werden?

Während der ganzen Zeit der KOFA-Intervention ist für die Familie eine telefonische 24-Stunden-Erreichbarkeit gewährleistet, damit sie sich in Krisensituationen Hilfe holen kann. Nach dem Einsatz wird jedem Familienmitglied ein Gutschein überreicht, der erlaubt, die Familienarbeiterin noch einmal unbürokratisch und schnell zur Unterstützung zu holen.

Die Familienarbeiterin kann sich auf die 24-Stunden-Erreichbarkeit einer erfahrenen Mitarbeiterin verlassen, um Anstehendes gemeinsam zu reflektieren und bei Bedarf und in Krisensituationen Unterstützung zu holen.

Für welche Familien ist KOFA geeignet?

- Stark belastete Familien, in denen die Fremdplatzierung eines oder mehrerer Kinder zur Diskussion steht.
- Familien, bei denen der Familienalltag desorganisiert und/oder stark konfliktbelastet ist.
- Familien, bei denen die Kinder starke Verhaltensauffälligkeiten oder Zeichen von Verwahrlosung/ Vernachlässigung zeigen (oft kombiniert mit Schul-schwierigkeiten).
- Familien, in denen die Kinder die Steuerung des Familienalltags weitgehendst übernommen haben (Umkehr der Hierarchien).
- Familien, bei denen ein inkonsistenter und/oder gewaltbereiter Erziehungsstil vorherrschend ist.
- Familien, bei denen Kinder/Jugendliche gegenüber den Eltern gewalttätig sind.
- Familien, bei denen die familiären Lebensbedingungen, die Entwicklungschancen der Kinder und die Kompetenzen der Eltern bisher zu wenig erfasst werden konnten.
- Familien, bei denen die Rückplatzierung eines Kindes nach einem Heimaufenthalt geplant wird oder zur Diskussion steht.

Häufig wird die KOFA-Intervention aufgrund eines vormundschaftlichen Auftrags und teilweise gegen den Willen oder mit Widerstand der Eltern gestartet. Der Zwangskontext dient als Arbeitsinstrument und ist eindeutig keine Kontraindikation. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen kann gesagt werden, dass der Widerstand der Familie meist nur ein bis zwei Tage anhält. Die Familien fühlen sich selber auch in Not, wenn auch sie die Not oder das Problem anders beschreiben als die Behörde. Die Familienarbeiterinnen werden in der Regel schnell als Unterstützung erlebt und akzeptiert:

«Endlich ist jemand für mich da, der mir zuhört und der sieht, wie es wirklich abläuft in meiner Familie, und ich kann diese Person auch ausserhalb der Bürozeiten erreichen.»

Die KTI-Studie⁶

Die Datenerfassung von über 100 KOFA-Interventionen für die wissenschaftliche Studie wurde per März 2009 beendet. Die Ergebnisse werden im Verlauf des Herbst 2009 vom Forschungsteam präsentiert. Die für die Studie erfassten Familien werden bis ein Jahr nach dem Einsatz nochmals befragt, um Aussagen über die Nachhaltigkeit machen zu können.

Grundsätzlich kann gesagt werden, dass die Methodik bei den Zuweisenden, den Familienarbeiter/innen und den Familien gut aufgenommen wurde und nachhaltige Erfolge erzielt wurden, insbesondere bei der Verhinderung von Fremdplatzierungen.

Die Erfahrungen von zwei Jahren KOFA Zentralschweiz

Die Fachstelle Kinderbetreuung Luzern⁷ bietet in der ganzen Zentralschweiz seit gut 2 Jahren KOFA-Interventionen an. Zu Beginn waren nur die 6-wöchigen Erziehungstrainings im Angebot, inzwischen bietet die Fachstelle Kinderbetreuung auf der Grundlage von KOFA eine 4-wöchige Abklärung, eine 6–9-monatige Begleitung/Abklärung bei Rückplatzierungen von Kindern aus stationären Einrichtungen und die mehrmonatige oder mehrjährige ambulante Familienunterstützung mit Einsätzen nach Bedarf an.

In den ersten beiden Jahren konnten in der Zentralschweiz 44 Familien mit 106 Kindern aus allen Altersgruppen durch KOFA-Interventionen begleitet werden.⁸ Es erfolgten 31 Erziehungstrainings, 8 Abklärungen und 5 Rückplatzierungen/Reintegrationen.

Was hat sich durch die KOFA-Intervention verändert?

Grundsätzlich konnten in den allermeisten Familien die Hoffnungs- und Perspektivlosigkeit sowie die Handlungsunfähigkeit durchbrochen werden. Die meisten Familien schilderten, dass sie erstmals wieder lachen konnten, wieder miteinander in einem angepassten Ton sprechen konnten, dass sie als Eltern wieder einen Zugang zu ihrem Kind gefunden haben. Viele Familien erzählen, dass der familiäre Alltag ruhiger verlaufe und sich die Situation insgesamt beruhigt habe. Die Eltern erleben sich motivierter und zielgerichteter, sie schildern, dass sie die Orientierung gefunden haben.

Folgende weitere Veränderungen wären häufig in den Familien sicht- und erlebbar:

6 vgl. Fussnote 3

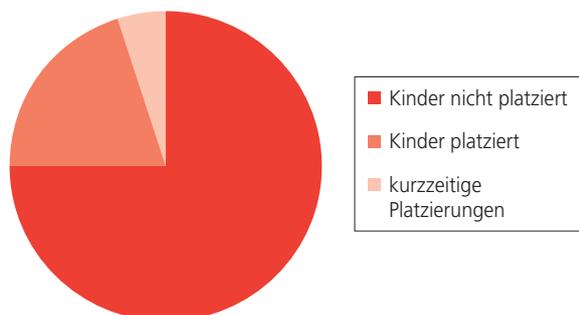
7 www.fachstellekinder.ch, Trägerverein Pflegekinder-Aktion Zentralschweiz

8 Alter 0–6: 37 Kinder, Alter 7–12: 33 Kinder, Alter 13–20: 36 Kinder

Platzierungen / Nicht-Platzierungen

Bei den 44 Familien mit insgesamt 106 Kindern waren gemäss Anmeldung der zuweisenden Stelle 33 Kinder von einer Fremdplatzierung bedroht.

N=33



Rückplatzierungen

G2

Bei den 44 Familien mit insgesamt 106 Kindern sollten gemäss Anmeldung der zuweisenden Stelle 12 Kinder möglicherweise rückplatziert werden.

N=12



Von insgesamt 45 Kindern, die von einer Platzierung oder Rückplatzierung betroffen waren, leben 33 immer noch oder wieder bei ihren Eltern. Dies entspricht einer Quote von 73 Prozent.

Quelle: eigene Darstellung

- verbesserte Alltagsstruktur und positivere Grundstimmung in der Familie;
- Einführung eines der Familie angepassten Tagesrhythmus mit entsprechenden Ritualen;
- Einführung von Paarzeiten (zur Reflexion der Elternrolle, für gemeinsame Aktivitäten);
- Verbesserung und Neugestaltung des Wohnraums (kinds- wie auch elterngerecht);
- Aktivierung und Verbesserung der Vernetzung mit dem familiären Umfeld;
- Verbesserung der familiären Kommunikation, Schaffung von entsprechenden Gefässen wie Familiensitzung; Einführung von gemeinsamen Kommunikationsgefässen zwischen einem Elternteil und einem Kind/Jugendlichen;
- Wiederherstellung der Hierarchien zwischen Eltern und Kindern und Bestärkung der Eltern in ihrer Elternrolle und in ihrer Autorität;
- Unterstützung der Eltern bei der Einführung von Richtlinien, Verbindlichkeiten;
- Einbezug der Väter, Stärkung ihrer Rolle;
- Klärung und Stabilisierung von Besuchsrechtsregelungen;
- Vergrösserung des Beziehungsnetzes der Familie bei isoliert lebenden Familien;

Familie Huwyler

Stellvertretend für viele andere Familien ein Auszug aus einem persönlichen Interview sechs Monate nach dem Einsatz in einer Familie mit drei Kindern, bei denen die Gemeinde den Einsatz gegen den Willen der Familie angeordnet hat und die 14jährige Tochter kurz davor war, in ein Sonderschulheim eingewiesen zu werden:

Wie hat sich Ihre familiäre Situation durch KOFA verändert?

Eltern: Wir haben wieder mehr Harmonie in der Familie und können gut miteinander reden.

Tochter: Ich bin wieder gut in der Schule und konnte sogar den Übertritt in die Sek B machen, das hätte niemand für möglich gehalten, ich selber auch nicht. Ich helfe zuhause auch wieder mehr mit und schaue mal zu meinem kleinen Bruder. Mir geht es viel besser als vorher. Ich weiss nicht genau, wie dies dazu kam.

Mutter: Meine Tochter ist wieder verlässlich, ich kann mit ihr wieder Abmachungen treffen und sie hält sich daran. Sie kann nun auch mit dem Geld umgehen. Ihr kleiner Bruder hat vor dem Familieneinsatz immer alleine im Zimmer gegessen, nun isst er wieder mit uns.⁹

9 Pflegekinder-Aktion Zentralschweiz. (2009). Jahresbericht 2008. Luzern: Eigenproduktion.

- Verbesserung der Ernährung der Kinder;
- Grundsätzliche Stärkung der Erziehungskompetenz der Eltern.

Wieso KOFA einen Beitrag zur Verminderung und Verhinderung von Jugendgewalt leisten kann

«Die Förderung von elterlichen Erziehungskompetenzen in allen Lebensphasen ist ein wirksamer Beitrag zur universellen Prävention von Problemverhalten bei Kindern und Jugendlichen.»¹⁰

Mit diesem Zitat ist bereits das Wichtigste zum Thema gesagt, steht doch die Stärkung der Erziehungskompetenzen im Zentrum von KOFA-Interventionen. Selbstredend sind auch die vorherigen Ausführungen zu den Ergebnissen der Familieneinsätze: die verbesserte Kommunikation, die Wiederherstellung der Hierarchien, die bessere Integration in Verwandtschaft, Nachbarschaft und Schule, die Vermittlung von Hoffnung und Perspektive, die Erfahrungen von selbstwirksamem Handeln und nicht zuletzt die Erfahrung, dass in einer Krisensituation Hilfe in Anspruch genommen werden kann und dass die Hilfe positiv erlebt wird. Eltern wie Jugendliche erfahren, dass es hilfreich ist, sich einer Fachperson anzuvertrauen. Mit der Überreichung des Gutscheins an jedes Familienmitglied nach Beendigung der KOFA-Intervention wird eine spätere Inanspruchnahme von Hilfe sichergestellt.

Es gibt mehrere KOFA-Arbeitsebenen, welche mit-helfen, Gewalt zu verhindern, vermindern oder gewaltpräventiv zu wirken:

Arbeit mit den spezifischen Risikofaktoren im Kontext von Gewalt und Aggression

In den 44 Zentralschweizer Familieneinsätzen der letzten zwei Jahre, trafen wir auf folgende Risikofaktoren, die gemäss Eisner¹¹ wesentliche Risikofaktoren im Kontext von Gewalt und Aggressionen sind:

- **Individuelle:** Ruhelosigkeit, Aufmerksamkeitschwäche, mangelnde Frustrationstoleranz, geringe soziale Kompetenzen.
- **Familiäre:** Geringe elterliche emotionale Wärme, Vernachlässigung, Überforderung der Mutter, tiefe sozioökonomische Lage, inkonsistenter und ineffizienter Erziehungsstil, elterliche Gewalt, mangelnde elterliche Aufsicht, Desinteresse der Eltern an kindlichen Aktivitäten, geringe Vernetzung der Familie im Umfeld.
- **Schule/Freizeit:** Schulische Probleme, geringe schulische Motivation, unklare Regeldurchsetzung im Schulhaus.

Die Arbeit mit den Risiko- und Schutzfaktoren ist immer ein wesentlicher Bestandteil der KOFA-Interventionen: zu Beginn wird versucht, Schutzfaktoren zu stär-

ken oder neu hinzuzufügen, später wird daran gearbeitet, Risikofaktoren auszuschliessen oder zu vermindern.

Familiäre Kommunikation

Die alleinerziehende Mutter von vier Kindern fühlt sich entfremdet von den beiden älteren Kindern. Sie wird regelmässig von ihnen beschimpft, beiden droht ein Schulausschluss. In der Familie gibt es kaum mehr Gespräche, gute Erlebnisse mit den Kindern kann die Mutter keine mehr nennen.¹²

Dass die familiäre Kommunikation zum Erliegen kommt, kann die verschiedensten Gründe haben (Belastungen der Eltern während Trennungs- und Scheidungssituationen, psychische Erkrankungen, häufige Abwesenheit der Eltern infolge Erwerbstätigkeit usw.). Wir stellen in diesen Familien fest, dass Kinder und Jugendliche wenig bis kein Feedback über ihr Verhalten von den Eltern erhalten und wenig emotionalen Halt erfahren. Kinder brauchen Klarheit und eindeutige Feedbacks.

Im KOFA-Einsatz werden neue oder passendere Kommunikationsgefässe mit der Familie erarbeitet sowie unter An- und Begleitung eingeübt.

Mangelnde oder inkonsistente Erziehung

«Es ist noch zu klein zum Erziehen, es realisiert doch noch gar nichts.» «Er ist doch schon gross und selbstständig und kann seine Dinge selber regeln.»

Aussagen von Eltern, die wir oft hören. Die Überforderung des Kindes kann bereits früh beginnen, da die Eltern die Verantwortung nicht übernehmen. Es spielen sich Verhaltensmuster ein, die später schwierig zu durchbrechen sind – bei Eltern wie bei Kindern. So erleben wir Dreijährige, die bereits weitgehendst den Familienalltag strukturieren, weil ihnen die Entscheidungen überlassen werden.

Die Jugendlichen werden teilweise aus Hilflosigkeit oder Überforderung alleine gelassen und die Eltern gehen davon aus, dass die Jugendlichen bereits zur selbstständigen Lebensgestaltung in der Lage sind. Es fehlt das konkrete, ständige Nachfragen und Interesse zeigen am Leben des Kindes.

Im KOFA-Einsatz werden mit den Eltern die Entwicklungsaufgaben und Kompetenzprofile von ihnen als Eltern und von ihren Kindern besprochen und erklärt. Oft wissen die Eltern wenig darüber, was ein altersentsprechendes bzw. ein auffälliges Verhalten ist. Über- wie Unterforderung der Kinder werden so sichtbar und damit auch veränderbar.

¹⁰ Eisner, M., Ribeaud, D., Bittel, S. (2006). Prävention von Jugendgewalt. Eidg. Ausländerkommission (Hrsg.). Bern-Wabern: EKA.

¹¹ vgl. 10

¹² Alle Fallbeispiele entsprechen realen Familieneinsätzen der Fachstelle Kinderbetreuung. Die Namen wurden geändert.

Mangelnde Integration

«Wir sind die Einzigen, die solche Probleme mit den eigenen Kindern haben.»

Wir treffen häufig Familien an, die sozial kaum vernetzt sind und isoliert von anderen Familien und der eigenen Verwandtschaft leben. Sie sind erstaunt darüber, wenn die Familienarbeiterin von anderen Familien mit ähnlichen Problemen erzählt oder auch mal eine schwierig Erfahrung aus ihrer eigenen Familie einbringt. Den Eltern fehlen Vergleichsmöglichkeiten wie andere Familien mit ähnlichen Problemen umgehen.

Im KOFA-Einsatz wird versucht, die Eltern und die ganze Familie in der unmittelbaren Umgebung und in der Verwandtschaft besser zu vernetzen. Unter- oder abgebrochene Beziehungen zu Familienangehörigen wie Grosseltern/Väter werden aktiviert.

Hierarchieumkehrung

Der 9-jährige Simon schlägt auf dem Pausenplatz oft ohne ersichtlichen Grund auf Mädchen ein, dies führte bereits zu einer Hospitalisierung eines Mädchens. Zuhause bestimmen er und sein 13-jähriger Bruder über viele alltägliche Dinge, die Mutter fühlt sich ohnmächtig.

Kinder suchen Grenzen und Halt, sie möchten diese insbesondere von den Eltern erfahren. Sie brauchen Sicherheit und Verlässlichkeit sowie einen verbindlichen Rahmen, an dem sie sich messen können und der seine Gültigkeit hat: sei es, wenn sie ihn einhalten und dafür Lob erhalten, sei es, wenn sie ihn nicht einhalten und dafür Konsequenzen tragen müssen.

Durch die Unterstützung der Eltern mit KOFA erfahren Kinder und Jugendliche, dass ihre Eltern wieder die Verantwortung für den familiären Alltag übernehmen. Dies entlastet die Kinder und sie können ihre Energien und ihre Konzentration wieder auf die Bewältigung ihrer eigentlichen Entwicklungsaufgaben (wie z.B. schulische Leistungen) ausrichten.

Gewalt der Kinder gegen die Eltern

Der 13jährige Thomas rastet in der Familie regelmässig aus und zertrümmert Mobiliar. Wenn sein Vater ihm entgegentritt, hat Thomas schon mehrfach zugeschlagen. Der Vater schämt sich dafür, er weicht dem Sohn und den Auseinandersetzungen mit ihm mehr und mehr aus.

Oft erleben wir, dass Jugendliche, die gewalttätig gegenüber ihren Eltern werden, in einem anderen Kontext (z.B. Schule oder Nachbarschaft) als angepasst und anständig wahrgenommen werden. Die Gewaltanwendung bleibt im innerfamiliären Kontext.

Durch die KOFA-Intervention werden Eltern bestärkt, gemeinsame Haltungen zu entwickeln und als Elternpaar aufzutreten. Zu Gewalteskalationen neigende Situationen werden modellhaft geübt, damit die Eltern neue Konfliktlösungsmuster und Handlungsmöglichkeiten erlernen können.

Orientierungs- und Perspektivlosigkeit

Wir treffen oft Jugendliche an, die in Bezug auf ihre berufliche Zukunft wenig Hoffnung, Vorstellungen und Perspektiven haben und sich damit allein gelassen fühlen. Dabei ist der emotionale Halt und eine nahe Begleitung nötig, gerade wenn sie nicht die besten schulischen oder persönlichen Voraussetzungen für die Berufswahl mitbringen.

Falls Eltern die Begleitung der Jugendlichen für die Berufswahl nicht übernehmen können, suchen wir dafür eine aussenstehende Fachperson. Die Familienarbeiterin gibt dem Jugendlichen während der KOFA-Intervention konsequent Feedback über sein Verhalten, starke Punkte genauso wie Verbesserungspunkte.¹³

Weiterführende Informationen unter www.fachstellekinder.ch und www.kompetenzorientierung.ch oder mail to beer@fachstellekinder.ch

¹³ Die Aufteilung in Starke Punkte und Verbesserungspunkte ist Teil der KOFA-Methodik.

Franziska Beer, dipl. Sozialarbeiterin/Sozialpädagogin FH, MAS Sozialmanagement, Projektleiterin Kompetenzorientierte Familienarbeit Zentralschweiz, Fachstelle Kinderbetreuung, Luzern.
E-Mail: beer@fachstellekinder.ch

Gewaltintervention und Prävention an Schulen am Beispiel der Stadt Zürich

Die Fachstelle für Gewaltprävention ist im Schul- und Sportdepartement der Stadt Zürich organisiert. Sie bietet der Volksschule im Bereich der Gewaltprävention einen umfassenden Service an. Dieser beinhaltet die Bereiche der Intervention, der Prävention und der Kooperation. Mit ihrer Hilfe setzen die Verantwortlichen der Stadt auf eine fachliche, kompetente Unterstützung und stellen sicher, dass Vorfälle und Prävention sachverständig bearbeitet werden. Diese Art der Arbeit ist pionierhaft und dient für andere Städte als wegweisend.



Roland Zurkirchen
 Fachstelle für Gewaltprävention im Schul- und Sportdepartement der Stadt Zürich

Im Schul- und Sportdepartement der Stadt Zürich ist die Fachstelle für Gewaltprävention integriert. Sie hat sich aus der Stelle des Troubleshooters für Krisen im Schulbereich entwickelt, welche im Jahr 2001 durch die zuständige Stadträtin proaktiv eingerichtet wurde. Heute ist sie nach wie vor im Schul- und Sportdepartement integriert und dem zuständigen Stadtrat Gerold Lauber direkt unterstellt. Die Stadtzürcher Schule umfasst 26000 SchülerInnen, ist unterteilt in 7 selbstständige Schulgemeinden und besteht aus 101 durch Schulleitungen geführte Schuleinheiten.

Nachdem die Funktion des Troubleshooters für Krisen im Schulbereich vor acht Jahren als eine einzelne Stelle eingeführt wurde, arbeiten heute sechs Personen in der Fachstelle mit, welche sich 470 Stellenprozente teilen. Das Team ist interdisziplinär zusammengestellt und beinhaltet zwei Pädagoginnen mit einer psychologischen

Zusatzausbildung, eine pädagogische Schulleiterin, eine Kauffrau und zwei Sozialarbeiter mit dem Themenschwerpunkt der soziokulturellen Animation. Die Teamarbeit ist von zentraler Bedeutung, wobei wir immer wieder die Erfahrung machen, dass die verschiedenen Disziplinen uns zu neuen und qualitativ hochstehenden Lösungen bringen.

Die Aufgabenbereiche der Fachstelle sind die folgenden:

1. Intervention

Begleiten und unterstützen aller Beteiligten in Krisensituationen.

2. Prävention

Initiieren und unterstützen von Projekten in Klassen und Schuleinheiten, die dazu beitragen, aggressives Verhalten zu vermindern.

3. Kooperation

Aktive Vernetzung und Zusammenarbeit mit verschiedenen Partnern, um frühzeitig Krisen zu erkennen.

Der erste Aufgabenbereich: die Intervention

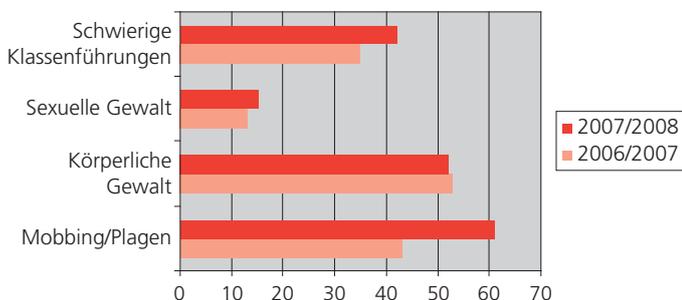
Im ersten Aufgabenbereich geht es um das Unterstützen aller Beteiligten einer Schule bei akuten Krisen. Wenn wir auf die letzten acht Jahre zurückblicken, können wir die fast 1000 erledigten Fälle der Stadt Zürich in verschiedene Kategorien einteilen.

In der Tabelle **T1** und in der Grafik **G1** werden die Fälle nach Qualitäten für die letzten zwei Schuljahre aufgelistet. Diese Darstellung zeigt uns, dass wir vor allem im Bereich «Mobbing/Plagen» sowie körperliche Gewalt aktiv sind.

T1		
Fallzahlen/Jahr	2006/2007	2007/2008
Mobbing/Plagen	43	61
Körperliche Gewalt	53	52
Sexuelle Gewalt	13	15
Schwierige Klassenführungen	35	42
Total	144	170

Fälle nach Qualitäten

G1



Quelle: eigene Darstellung

Analog zum Anstieg der Gesamtfallzahl ist es auch in den verschiedenen Kategorien von Gewaltvorfällen zu einem Anstieg gekommen. Am deutlichsten ist das im Bereich «Mobbing/Plagen» der Fall, gefolgt von «Schwierige Klassenführungen». Die Fälle körperlicher und sexueller Gewalt sind im Vergleich zum Gesamtanstieg der Fallzahlen stabil oder rückläufig.

Zusätzlich zu diesen qualitativen Kategorien erheben wir aufgrund der Arbeitsbelastung die Fälle nach der Grösse. Untenstehend sind diese Kategorien aufgelistet:

- Kleine Einsätze
- Mittलगrosse Fälle
- Grosse Fälle mit hoher Eskalationswahrscheinlichkeit

Kleine Einsätze

Bei den kleinen Einsätzen handelt es sich um 35 Prozent unserer Fälle. Der Zeitaufwand ist in der Regel kleiner als zehn Stunden. Die Einsätze werden im Normalfall mit einer Aktion erledigt. Ob dies ein Beratungsgespräch für eine Lehrperson ist, oder ob wir gemeinsam mit der Schulsozialarbeit die Gruppendynamik einer Klasse reflektieren und im Anschluss geeignete Massnahmen zur Beeinflussung dieser Dynamik vorschlagen, variiert. Ein Beispiel eines solchen Einsatzes war der Fall einer Lehrerin, die den Eltern die Abstufung ihres Sohnes in der Oberstufe mitteilen musste. Sie wusste, dass der Vater verschiedentlich gewalttätig geworden ist und hatte Angst vor einer Eskalation. Da sie dies der Schulleitung nicht mitteilen wollte, wandte sie sich an uns. Wir haben gemeinsam mit der Stadtpolizei das Gewaltpotenzial des Vaters abgeklärt und die Lehrerin begleitet. Mit Hilfe dieser kleinen Unterstützung konnte das Gespräch ruhig und konstruktiv ablaufen und somit eine allfällige Eskalation vermieden werden.

Mittलगrosse Fälle

Die mittलगrossen Fälle beschäftigen uns zahlenmässig am meisten. Es handelt sich um 60 Prozent aller Fälle.

Der Zeitaufwand variiert in der Regel zwischen 10 und 60 Stunden. Zur Typografie dieser Fälle gehört, dass jeweils nur ein System betroffen ist. In den meisten Fällen ist dies das Klassensystem. Die Themen sind zum Beispiel Mobbingvorfälle, Gewaltvorkommnisse, Integrationschwierigkeiten oder Vertrauensverluste zwischen der Klasse und der Lehrperson. Ein Beispiel von Vertrauensverlust war ein Fall, bei welchem die Kinder über längere Zeit immer wieder Post-it-Zettelchen an den Rücken der Lehrerin hefteten. Auf diesen standen jeweils ziemlich beleidigende Ausdrücke, und die Klasse reagierte jedes Mal, wenn die Lehrerin ihnen den Rücken zudrehte, mit Lachen. Für sich gesehen war ja dies eher ein Streich. Aufgrund der Dauer und der somit einhergehenden Verunsicherung der Lehrperson kam es zu einem massiven Vertrauensverlust zwischen der Klasse und der Lehrperson, welcher erst mit verschiedenen Massnahmen wieder beseitigt werden konnte.

Grosse Fälle mit hoher Eskalationswahrscheinlichkeit

Bei den restlichen 5 Prozent der Fälle sprechen wir von grossen Fällen, welche eine hohe Eskalationswahrscheinlichkeit besitzen. Die meisten dieser Fälle besitzen sicherlich einen strafrechtlichen Charakter, oder es geht um sehr sensible Bereiche mit einer hohen öffentlichen Aufmerksamkeit. Als treffendstes Beispiel ist dabei sicherlich die mutmassliche Mehrfachvergewaltigung in Zürich Nord zu nennen, bei welcher unsere Fachstelle das operative Krisenmanagement übernahm. Im Rahmen dieser Grosskrise kümmerten wir uns um das Schulhaus, koordinierten die Einsätze weiterer Unterstützungsmassnahmen und stellten uns den Medien für Auskünfte zur Verfügung. Solche Fälle erfordern sofort die komplette Aufmerksamkeit der Fachstelle und beschäftigen diese in der Folge über eine längere Zeit. Das erarbeitete Wissen bei den kleineren Krisen hat gerade in diesem Fall dazu beigetragen, dass diese Krise gut bewältigt werden konnte. Genau hier liegt der Vorteil einer fix installierten Fachstelle, die ihr Wissen im entscheidenden Augenblick in die Krise einbringen und diese so deeskalieren kann.

Ablauf einer Intervention

Der Ablauf einer Intervention beginnt in der Regel mit einer telefonischen Kontaktaufnahme. Der Erstkontakt läuft immer über die gleiche Person, dem Intake der Fachstelle. Es ist deren Aufgabe, den Fall entgegenzunehmen und mit dem Betroffenen ein erstes Gespräch zu führen. Dabei geht es hauptsächlich darum, die wichtigsten Faktoren kennen zu lernen aber auch darum, die nächsten Schritte der Unterstützung darzulegen. Die Lehrperson erfährt durch diesen Erstkontakt, dass wir die Situation ernst nehmen und wir sie unterstützen werden. Oft ist dieser Erstkontakt die Basis für eine erfolgreiche Intervention.

Unsere weitere Arbeit hält sich immer an den gleichen Ablauf:

1. Analyse der Situation.
2. Zielbestimmung gemeinsam mit den Betroffenen.
3. Methodenbestimmung durch die Fachstelle.
4. Umsetzung im System der Schule.
5. Evaluation gemeinsam mit den Betroffenen.

Beim ersten Schritt geht es um die Analyse. Wir sprechen mit den Beteiligten, beobachten die Klasse und machen uns mit verschiedenen Analysewerkzeugen ein klares Bild über die Situation und somit die Ausgangslage. Es geht jedoch hier nicht um eine wochenlange Arbeit, sondern vielmehr um eine pragmatische Einschätzung. Im Anschluss reflektieren wir diese Analyse mit den Betroffenen und stellen sie zur Diskussion.

Das Ergebnis dieser Diskussion führt uns zum zweiten Teil, der Zielbestimmung. Wir vereinbaren gemeinsam, wohin unsere Arbeit gehen soll und wie eine allfällige Wunschsituation aussehen würde. Unsere Aufgabe bei dieser Arbeit ist es, das Ziel so einzujustieren, dass wir von einem realistischen Ziel sprechen können. Oftmals geht es nicht darum aus allen Schülerinnen und Schülern Musterschüler zu formen, sondern darum, die Klasse wenigstens unterrichten zu können. Zu einer Zielsetzung gehört ebenfalls ein klares Datum, wann dieses Ziel erreicht werden sollte.

Im dritten Teil der Intervention bestimmen wir die Methode. Es geht darum, dass wir mit unserer Fachkompetenz und Erfahrung entscheiden, welche Methode zur Zielerreichung am besten geeignet ist. Dabei greifen wir auf Hilfsmittel zurück oder entwickeln ein eigenes Vorgehen. Es hat sich gezeigt, dass wir für jede Intervention eine massgeschneiderte Lösung benötigen. Nur so können wir unsere Interventionen der Analyse und dem Ziel anpassen. Die Wahl der verschiedenen Methoden wird wiederum mit den Betroffenen besprochen und die Umsetzung gemeinsam verabschiedet.

Im vierten Schritt setzen wir den Interventionsplan um. Dabei geht es darum, die gewählte Methode einzusetzen und mit den Betroffenen durchzuführen. Wir arbeiten hier im Auftrag der Lehrpersonen, und es muss für die Klasse klar sein, dass die Lehrperson nach wie vor die entscheidende Bezugsperson der Klasse ist. Ansonsten laufen wir Gefahr, dass die Klasse ihr Verhalten bei uns ändert, dies jedoch nicht in den Alltag überträgt und wir das Ziel somit nicht erreichen.

Zum Schluss einer geglückten Intervention kommen wir im fünften Teil zur Evaluation. Hier besprechen wir mit den Beteiligten erneut die Situation und vereinbaren gemeinsam, dass die Intervention beendet ist. Es kann auch sein, dass wir hier erneut einen Handlungsbedarf entdecken, wobei wir in solch einem Fall wieder zur Analyse zurückgehen und die Situation neu beur-

teilen. Unsere Arbeit beenden wir erst, wenn sich die Beteiligten einig sind, dass das gesetzte Ziel erreicht wurde.

Unser Ziel im Bereich der Interventionen ist es, den Schuleinheiten in schwierigen Situationen sofort und pragmatisch eine Unterstützung zu bieten. Diese Unterstützung ist für viele Schuleinheiten eine Art Rückversicherung, welche bereits eine sehr präventive Wirkung besitzt. Erfolgreich durchgeführte Interventionen bilden auf der zweiten Ebene ein wichtiges Element der Prävention. Nur wenn die Schülerinnen und Schüler merken, dass bei Gewaltvorfällen professionell gehandelt wird, sind sie für weitere präventive Massnahmen empfänglich. Eine gute Intervention ist oftmals der Schlüssel zu einer erfolgreichen Prävention.

Der zweite Aufgabenbereich: die Gewaltprävention

Im zweiten Bereich der Fachstelle geht es um die Gewaltprävention. Wir initiieren und unterstützen Projekte in Klassen und Schuleinheiten, die dazu beitragen, aggressives Verhalten zu vermindern.

Neben der Vernetzung und der Öffentlichkeitsarbeit setzen wir in unserer Strategie auf evidenzbasierende und wissenschaftlich überprüfte Programme.

Unser wichtigstes Angebot ist dabei die Einführung und das Arbeiten mit dem Sozialkompetenzförderungsprogramm PFADE der Universität Zürich. Zurzeit arbeiten ca. 170 Schulklassen mit diesem standardisierten Programm. Sie thematisieren dabei das Erkennen von Gefühlen, die Empathiefähigkeit, das Fördern der Selbstsicherheit, das Erarbeiten von alternativen Konfliktlösungsmöglichkeiten. Es richtet sich an die Unterstufenkinder. Um das Programm qualitativ hochstehend einzuführen, werden die Lehrpersonen in einer Schulung mit dem Lehrmittel vertraut gemacht. Regelmässige Coachings durch Fachpersonen ergänzen die Betreuung. Aufgrund der wissenschaftlichen Untersuchung z-proso wissen wir, dass das Lehrmittel eine positive Wirkung auf das Sozialverhalten der Kinder ausübt. Diese Aussage wird zusätzlich auch von den zahlreichen verantwortlichen Lehrpersonen bestätigt.

Ein weiteres Angebot ist das Mediationskonzept «Konfliktlotsen». Im Rahmen dieses Projekts bilden wir in den Schuleinheiten der Oberstufe Schülerinnen und Schüler aus, welche in der Folge Konflikte auf dem Pausenplatz und im Schulhaus mediiieren. In unserem Projekt ist die Ausbildung wie ein Freifach im Schulalltag integriert und somit sehr stark mit dem Schulalltag verbunden. Diese Verbindung zeichnet das Programm aus, und es wird somit im Schulhaus zur Normalität, dass sich Schülerinnen und Schüler um das Wohl ihrer MitschülerInnen kümmern.

Kampagnen und die Unterstützung von Initiativen aus den Schuleinheiten runden den Themenbereich der Gewaltprävention ab. Namentlich ist dabei die Kampagne «Schaugenau!» zu erwähnen, welche mit grossem Erfolg durchgeführt wurde und sich der Prävention und Aufklärung von Pädokriminalität im Internet widmete.

Der dritte Aufgabenbereich: die Kooperation

Der dritte Aufgabenbereich, die Kooperation, rundet das Angebot der Fachstelle für Gewaltprävention ab. Entgegen der Intervention und Prävention ist die Kooperation für beide dieser Dienstleistungen die Grundlage und somit ein unverzichtbares Element. Im Rahmen der Kooperation betreiben wir eine aktive Vernetzung und Zusammenarbeit mit verschiedenen Partnern, um frühzeitig Krisen zu erkennen.

Unter einer aktiven Vernetzung verstehen wir die Mitarbeit in städtischen Arbeitsgruppen oder den Einsitz in Gremien des Kantons resp. des Bundes. Hier geht es um das Einfliessenlassen von praktischem Erfahrungswissen oder von fachlichen Kompetenzen. Nur wenn die Fachstelle am Puls des Geschehens ist und dabei einen aktiven Beitrag leisten kann, gewinnt sie an Glaubwürdigkeit und wird in ausserordentlichen Situationen beigezogen.

Es geht in diesem Bereich jedoch auch um das Auffinden von Zusammenarbeitslücken, wie sie sich in allen Organisationen und Gemeinschaften offenbaren. So haben wir in allen sieben Schulkreisen ein Vernetzungsgremium, das Kerngruppenmodell, eingerichtet. Im Rahmen dieses Modells betreiben Vertreterinnen und

Vertreter der Institutionen Schule, Polizei, Soziales, Jugendanwaltschaft und der offenen Jugendarbeit eine Früherkennung von Problemverhalten und entscheiden in der Folge über ein mögliches weiteres Vorgehen.

Alle diese Partner bieten einen Support für Schuleinheiten. Für uns als Fachstelle ist es von grosser Wichtigkeit, dass wir diese Organisationen gut kennen, um so unsere Leistung subsidiär beizubringen.

Fazit

Die Arbeit der Fachstelle für Gewaltprävention ist für die Schule zur zentralen Stelle im Bereich der Intervention bei Vorfällen aber auch im Bereich der Gewaltprävention geworden. Besonders bewährt hat sich bei dieser Arbeit, dass die Bereiche Intervention, Prävention und Kooperation zu einer Organisationseinheit vereinigt sind. Es gibt immer wieder Lösungen für Aufgaben der Intervention, aber auch der Prävention, welche gemeinsam erarbeitet und in der Folge auch gemeinsam getragen werden. Diese Art der Arbeit ist ein echtes interdisziplinäres Vorgehen. So gesehen verschwindet die Grenze zwischen Intervention und Prävention zunehmend und bildet eine Einheit.

Roland Zurkirchen, gelernter Kaufmann, soziokultureller Animator
FH, MAS Public Management FH, Leiter der Fachstelle für Gewaltprävention im Schul- und Sportdepartement der Stadt Zürich.
E-Mail: roland.zurkirchen@zuerich.ch

Weitere Informationen auf: www.stadt-zuerich.ch/gewaltpraevention

Mediennutzung von Heranwachsenden, Medienkompetenz und Jugendmedienschutz

Medien sind ein zentraler Bestandteil der jugendlichen Lebenswelt. Eine Kriminalisierung und Pathologisierung des Medienumgangs verfehlt den Medienalltag der grossen Mehrheit. Ein selbst- und sozialverantwortlicher Umgang mit den Medien ist lernbar. Der Staat muss Rahmenbedingungen schaffen, um Verantwortungsübernahme durch alle Beteiligten zu fördern, durch Jugendliche, Eltern, Schule, Medienanbieter, Regulierungsinstanzen, in Prävention und Intervention. Wenn man die Medienwelt kritisch betrachtet, dann muss man immer auch fragen, was die reale Welt den Jugendlichen bietet – und wie sie echte Anerkennung erreichen können.



Daniel Süß
Zürcher Hochschule für Angewandte
Wissenschaften

Jugendliche heute – öffentliches Bild versus Forschungsstand

Wenn man nicht selbst Kinder hat, sondern sich primär aus der Medienberichterstattung ein Bild von den heutigen Heranwachsenden macht, dann bekommt man einen höchst alarmierenden Eindruck. Jugendliche sind zunehmend gewaltbereit, bewegungsarm und deshalb zu dick, sie haben Lernschwächen und Aufmerksamkeitsdefizitstörungen, sie drehen Handy-Videos mit pornografischen Selbstinszenierungen, sie verlieren sich in virtuellen Welten und verbunkern sich in ihren Zimmern, allenfalls treffen sie ihre Freunde an LAN-Parties.

Zieht man die Agenda-Setting-Theorie heran, dann erkennt man, dass diese Themenstrukturierung in der

medialen Öffentlichkeit deutlich abweicht vom Bild, das Experten aufgrund von empirischen Befunden zeichnen. Der amerikanische Jugendforscher Richard Lerner von der Tufts University beklagt eine Niedergangsrhetorik in der öffentlichen Auseinandersetzung mit Jugendlichen, welche mehr Einfluss auf die politischen Massnahmen ausübt als Befunde von Studien. Sein Forschungsansatz zu *positive youth development* zeigt, dass die meisten amerikanischen Jugendlichen ohne grosse Krisen durch den Alltag kommen und ein weitgehend positives Verhältnis zu ihren Eltern, Lehrpersonen und Peers pflegen. In derselben Richtung argumentiert der Heidelberger Erziehungswissenschaftler Rolf Göppel, wenn er Diagnosen zu scheinbar immer mehr Verhaltensauffälligkeiten bei Kindern und Jugendlichen kritisch unter die Lupe nimmt. Aber: Amokläufe von jugendlichen Tätern, Happy Slapping und Cyber Bullying oder der kürzlich publizierte Befund der Schweizerischen Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme, dass in der Schweiz bereits 70 000 Menschen internetsüchtig seien und dies vor allem Jugendliche und junge Erwachsene, vermitteln den Eindruck, Medien seien primär ein Risikofaktor für Heranwachsende.

Mediensozialisation als Forschungsperspektive

Sozialisation bedeutet eine aktive Auseinandersetzung des Individuums mit seiner sozialen und dinglichen Umwelt. Sozialisation ist also nicht ein Prozess der Anpassung, sondern der Passung zwischen Individuum und Umwelt, die Sozialisanden wirken auch auf ihre Umwelt ein, suchen Umwelten aktiv auf und gestalten Rollen neu. Die Medien sind ein Teil dieser dinglichen und sozialen Umwelt. Oft als tertiäre Sozialisationsinstanzen bezeichnet, prägen sie von früher Kindheit an die Lebenswelt der Individuen. Zwei Grundfragen prägen die Mediensozialisationsforschung: Wie lernen Menschen den Umgang mit den Medien? Und: Wie verändern die Medien die allgemeinen Sozialisationsbedingungen?

Sind diese Einflüsse förderlich oder eben vor allem Risikofaktoren, die zu einem Scheitern der Identitätsentwicklung führen oder die Übernahme produktiver Rollen in gesellschaftlichen Teilsystemen behindern? Das Selbst-, Menschen- und Weltbild wird durch die Medienerfahrungen mitgeprägt, man denke etwa an die Forschung zur Kultivierungsthese oder die Effekte der Medien auf die Motivation, sich an politischen Prozessen aktiv zu beteiligen.

Entwicklungsaufgaben und Generationsgestalten

Die Mediensozialisationsforschung fokussiert Prozesse, welche mit fundamentalen Entwicklungsaufgaben verbunden sind. Es geht um Entwicklungsthemen, welche in der Gesellschaft an Kinder und Jugendliche herangetragen werden. Deren Bewältigung führt zu erfolgreichen Schritten der gesellschaftlichen Integration, ein Scheitern führt zu eingeschränkten Handlungs- und Entfaltungsmöglichkeiten für das Individuum. Der Erwerb von Medienkompetenz ist heute mit zu einer Entwicklungsaufgabe geworden, wenn man in einer Informations- und Mediengesellschaft ein vollwertiges Mitglied werden will. Entwicklungsaufgaben werden zudem durch den Umgang mit Medien bearbeitet, indem zum Beispiel das Internet als Probesthüne für das Erkunden von Identitätskonzepten und Kommunikationsformen oder für die Selbstinszenierung als attraktiver Partner für intime Beziehungen genutzt wird.

Entwicklungsaufgaben sind nicht nur normativ, sondern sie können auch aus selbstgewählten Inhalten bestehen, wie eine bestimmte Vorstellung eines angestrebten Lebensstils oder einer besonderen Leistungsfähigkeit, z.B. im Sport oder in der Musik. Medien bieten dazu Gefässe an wie Stars, die als Identifikationsfiguren aufgebaut werden, Fankulturen, die vorstrukturiert werden oder Casting-Shows, welche den persönlichen Sehnsüchten eine greifbare Gestalt vermitteln. Lebensereignisse wie der Umzug in eine neue Wohngegend, damit der Verlust des Freundes-Netzwerks, oder der Tod einer Bezugsperson, können durch Medienfiguren oder medienvermittelte Kommunikationsnetze aufgefangen werden. Die Medienkompetenz bestimmt darüber, wie solche Ereignisse im Medienhandeln bearbeitet werden.

Medienbindungen im Wandel

Gibt es einen Wandel in den Bedingungen der Mediensozialisation und in den Formen von Medienkompetenz, die erworben werden müssen? Um diese Frage zu beantworten, wird gerne auf das Konzept der Generationsgestalten zurückgegriffen. Betrachtet man die heute lebenden Generationen, dann kann man Zäsuren im Abstand von jeweils 10 bis 15 Jahren feststellen, die durch unterschiedliche Leitmedien geprägt sind. Unter Leitmedium verstehe ich dabei ein Medium, das eine hohe Verbreitung hat, intensiv genutzt wird, zahlreiche Funktionen wahrnimmt und zu dem viele Menschen eine hohe Bindung aufgebaut haben.

Zwei Generationen seien mit einigen Stichworten kurz beschrieben: Die polarisierte Generation (geboren um 1965) bewegt sich zwischen alternativen Werten und konsumistischer Haltung. Ihr Leitmedium ist das

Fernsehen. Die revolutionäre Haltung der vorausgehenden Generation wird abgelehnt, das Engagement beschränkt sich auf ökologische und Friedensbewegungen. Alternative Jugendzentren und Selbsthilfe-Gruppen finden Zulauf. Die Net Generation hingegen (geboren um 1990) ist wieder stärker pragmatisch orientiert: «Null zoff und voll busy» ist die Kurzformel, welche der deutsche Jugendforscher Jürgen Zinnecker für diese Generation gebraucht. Vieles ist verfügbar, im Sinne von Postman ist Kindheit kein Schonraum mehr. Leitmedien sind Computer und Internet. Die Leitmedien, aber auch das ganze Medienmenü in seiner zunehmenden Konvergenz, prägen die Formen, in denen die Sozialisanden sich die Medien und damit ihre Welt aneignen.

Wir haben im Jahr 2007 eine Studie zum Zugang Jugendlicher zur Filmkultur durchgeführt mit einer Befragung von über 1000 Jugendlichen zwischen 12 und 19 Jahren in der ganzen Schweiz. Wir erfassten den Stellenwert von Film und Kino im Kontext des gesamten Medienumgangs und nicht-medienbezogener Freizeitaktivitäten. Dabei zeigte sich, dass der Kinobesuch nach wie vor bei praktisch allen Jugendlichen zu den beliebtesten Aktivitäten zählt. Computerspiele sind demgegenüber weit abgeschlagen. Die höchsten Anteile bei Präferenz und Häufigkeit geniessen Musikmedien, Fernsehen und Internet. Aber auch Freunde treffen und Sport liegen im selben hoch geschätzten und häufig realisierten Bereich. Es geht also nicht um *Coach Potatoes!* Dass Bücher lesen und Games spielen in Präferenz und Häufigkeit in einem mittleren Bereich gar nicht so weit auseinander liegen, überraschte die Jugendbuchinstitute positiv. Natürlich wissen wir, dass die Bücher bei den Mädchen und die Games bei den Jungen weiter vorn liegen.

Einen guten Überblick zum Wandel des Medienumgangs von Kindern und Jugendlichen bieten die seit 1998 jährlich durchgeführten KIM- und JIM-Studien in Deutschland (vgl. www.mpfs.de). Eine vergleichbare kontinuierliche Langzeitstudie fehlt in der Schweiz bisher.

Stärken und Risiken der Gamer Generation

Computerspiele haben in der Schweiz unter Eltern ein klar negatives Image. In einer Befragung zu negativen Medieneinflüssen auf ihre Kinder nannten uns gegenüber Eltern die meisten Bedenken in Bezug auf Computerspiele. John Beck und Mitchell Wade haben eine Studie in den USA mit 2500 erwachsenen US-Amerikanern durchgeführt, um deren Mediensozialisation durch Computer Games zu untersuchen. Sie haben einen Vergleich der Baby Boomer Generation mit der Gamer Generation durchgeführt und herausgearbeitet,

welche unterschiedlichen Haltungen die beiden Generationen in die Arbeitswelt einbringen. Die Babyboomer wurden abgelöst von einer geburtschwachen Kohorte, die Gamergeneration nennen die Autoren nun das Babyboomer Echo: Es sind die Kinder und dann später die Enkel der Babyboomer. Die ersten Computergames gab es natürlich nicht erst seit den 80er Jahren, aber im Vergleich der Generationen wird doch deutlich, dass in der Gamer Generation bereits über 30 Prozent als Teenager zu den Vielspielern zählten, während das bei den Babyboomern erst 10 Prozent waren.

Nicht nur Spielverhalten, sondern auch Haltungen in der Arbeitswelt sollen sich wandeln: Regelmässige Gamer beider Generationen ziehen es zu einem höheren Teil vor, mit einem Leistungslohn honoriert zu werden. Wer spielt, will für seine besondere Leistung Punkte erhalten.

In dieser Weise werden in dem Buch zahlreiche Unterschiede zwischen den Generationen und insbesondere zwischen Spielern und Nichtspielern herausgearbeitet.

Doch was bedeutet dies nun für das Verhalten im Alltag, wenn man nach Stärken und Risiken sucht, die mit der Mediensozialisation verbunden sind?

Das Fazit von Beck und Wade ist ausgesprochen positiv. Viele hoch geschätzte Fähigkeiten werden der jungen Gamer Generation zugeschrieben: Hohe Risikobereitschaft, Versuch- und -Irrtum-Strategie als naheliegender Weg, sich durch Misserfolge nicht leicht entmutigen lassen, starke soziale Orientierung: vom Expertenwissen anderer profitieren, globale Orientierung, hohe Flexibilität und starker Teamgeist. Es wird hervorgehoben, dass es keinerlei Grund für das Ansinnen von Eltern gebe, das Gamen der Kinder grundsätzlich einschränken zu wollen.

Aber gibt es auch mögliche Risiken? Hierfür muss man sich an andere Autoren halten, um Antworten zu erhalten. Schon Hertha Sturm hatte auf das Risiko der fehlenden Halbsekunde beim immer schneller geschnittenen Fernsehen hingewiesen. Bei Computergames ist der Rhythmus nochmals höher geworden. Ulrich Saxer hat die Risiken des Halbverstehens durch geteilte Aufmerksamkeit beschrieben.

Lehrpersonen beklagen die Mühe von Schülern, sich länger auf eine Aufgabe zu konzentrieren und Längeweile nicht produktiv aushalten zu können. Ein Befund, den meine Kollegin Ulrike Zöllner beschreibt. Studien zur Qualität von Beziehungen in Online Communities weisen darauf hin, dass zwar sehr viele Beziehungen bestehen, diese aber als wenig verbindlich erscheinen.

Das Rechercheverhalten von Jugendlichen im Internet erweist sich auch als wenig kritisch. Und die Recherchen von SchülerInnen enden oft beim ersten Treffer via Google, ohne die Qualität der Quelle zu prüfen. Daraus können Informiertheits- und Wissensillusionen entstehen.

High Risk Player und Gewalt

Die Wirkung von Mediengewalt wird in der Forschung kontrovers diskutiert. In zahlreichen Studien konnten Persönlichkeitsmerkmale herausgearbeitet werden, welche dazu beitragen können, dass Gewaltdarstellungen negative Effekte auf die MediennutzerInnen ausüben können. Es sind dies das Selbstwertgefühl, die soziale Isolation, die Empathiefähigkeit, die bereits bestehende Aggressivität, das Sensation Seeking und die kognitiven Kompetenzen. Bei intakten Schutzfaktoren treten in der Regel nur geringe und kurzfristige Effekte von Mediengewalt auf. Bei Risikogruppen und -konstellationen können aber Verstärkungseffekte für die Gewaltbereitschaft nachgewiesen werden. Der Stellenwert der Mediengewalt ist aber jeweils vergleichsweise gering, andere Faktoren wie die soziale Einbettung in einer anregungsreichen oder -armen sozialen und dinglichen Umwelt haben ein höheres Gewicht. Medienkompetenz kann zudem ein wichtiger Schutzfaktor vor negativen Effekten von Medien sein.

Im Hintergrund der Einschätzungen des Medienhandelns der Kinder und Jugendlichen steht die Grundhaltung, dass Primärerfahrungen immer wertvoller seien als Sekundärerfahrungen, also das Leben aus zweiter Hand durch die Medien. Die Faszination von Medienwelten bei Heranwachsenden kann erklärt werden mit Restriktionen in anderen Lebensbereichen. Unmittelbare soziale Interaktionen mit wenig Engagement der Interaktionspartner, z.B. durch Eltern, die wenig Zeit für ihre Kinder haben, können dazu führen, dass die Kinder mehr in parasoziale Interaktionen mit Medienfiguren investieren und dort eine wichtige Auseinandersetzung mit sich selbst und Entwürfen sozialer Rollen stattfindet. Lothar Mikos postuliert, dass die Sozialisation durch parasoziale Beziehungen genauso wertvoll sein kann, wie diejenige durch unmittelbare Bezugspersonen. Die Medien werden in verschiedenen Lebensbereichen genutzt, um Beziehungen zu gestalten und Freiräume abzugrenzen, sei es in der Familie, in der Schule, im sozialen Nahraum des Freizeitbereichs oder in sozial-ökologischen Nischen wie Orten, in denen man die Ferien verbringt.

Medienkompetenz als Schutzfaktor und mehr

Besonders fruchtbar scheinen mir das Prozessmodell von Norbert Groeben und das Konzept der Kulturtechniken und des erweiterten Textbegriffs von Christian Doelker zu sein, um Medienkompetenz zu erfassen. Groeben betont die Prozesshaftigkeit des Kompetenzerwerbs. Zu den zentralen Komponenten zählen Medienwissen, Kritikfähigkeit, aber auch Genussfähigkeit, produktive Partizipationsmuster und die Anschluss-

kommunikation. Verarbeitungsstrategien und die Fähigkeit, die Medien den eigenen Bedürfnissen gemäss zu nutzen, ihre spezifischen Leistungsfähigkeiten zu kennen und zu verwerten und Distanz zu wahren, wo es um problematische Botschaften geht, dies alles umfasst Medienkompetenz. Damit wird auch deutlich, dass dieser Prozess nie abgeschlossen ist, sondern ein lifelong learning erfordert.

Christian Doelker hat die Angebotsstrukturen von Medien von den Printmedien bis zu den Computemedien als verschiedene Textsorten gefasst, welche mit spezifischen Zeichensystemen Wirklichkeiten generieren. Zum Beispiel stellen audiovisuelle Medien wie das Fernsehen plurigene Texte aus Wort, Bild, Text, Originalton, Musik usw. dar, welche in ihrem spezifischen Zusammenwirken eine Botschaft vermitteln. Medienkompetenz heisst hier, Medien lesen zu können, die Textsorten zu erkennen und in ihrer relativen Offenheit der Gestaltung von Botschaften richtig einzuordnen.

Eine Alphabetisierung für die Mediengesellschaft kann also nicht bei den klassischen Kulturtechniken Lesen, Schreiben und Rechnen Halt machen, sondern muss Bildsprache, audiovisuelle Texte, Computergenerierte Welten und Navigationsweisen und virtuelle Gestaltungsformen mit einbeziehen. Nur so kann eine digital divide, eine Kompetenz- und Wissensklüft im Kontext der Medien verhindert werden. Dies bedeutet auch, alle Medienangebote als Bestandteile von Kultur zu betrachten.

Medienkompetenz soll nicht einfach dazu dienen, die Rezipienten vor negativen Medieneinflüssen zu schützen, sie quasi gegen negative Wirkungspotenziale abzuwärteln, sondern auch, sie zur Teilhabe an der (Medien-) Kultur zu befähigen. Medienkompetenzförderung findet in der Schweiz an verschiedenen Stellen statt, insbesondere an Universitäten, Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen. Umsetzungen in den Schulen oder in der Erziehungsberatung und Jugendarbeit sind aber bei weitem nicht systematisch anzutreffen. Was noch fehlt, ist ein Netzwerk, das diese Aktivitäten bündelt und Lücken in den Angeboten identifiziert und füllt. Gerade die Weiterbildung und Beratung von Multiplikatoren – wie Kinder- und Jugendpsychologen, Erziehungsberaterinnen, Kinderärzten, Medienpädagoginnen – sollte intensiviert werden, um die Kinder und Eltern, aber auch andere Akteure wie Jugenddienste der Polizei, Jugendstaatsanwälte und die Medienanbieter (Inhalte und Technologien) zu erreichen.

Was Jugendmedienschutz leisten kann

Auch bei noch so starkem Ausbau der Medienkompetenzförderung bleibt die Notwendigkeit, Jugendmedienschutz zu betreiben. Gewisse Medienangebote – zum Beispiel mit massiver Gewalt und harter Pornografie – sind für Kinder und Jugendliche nicht zuträglich und es würde einer Überforderung von Erziehenden und Heranwachsenden gleichkommen, ihnen die richtige Wahl völlig ohne Hilfestellungen zu überlassen. Einheitliche und verbindliche Altersempfehlungen für Computerspiele, Film (Kino, Fernsehen, DVD) und für Online-Umgebungen wie Online-Games, Chatrooms und andere Plattformen sind hilfreich. Dabei kann man auf entwicklungs- und medienpsychologisches Grundlagenwissen zurückgreifen. Verbindliche Richtlinien und Labels (wie z.B. die PEGI-Labels für Games) würden auch dem Handel erleichtern, den eigenen Code of Conduct konsequent anzuwenden. Jugendschutzbeauftragte der Medienanbieter sollten dafür besorgt sein, dass die Vorhaben umgesetzt werden. Die Behörden sollten in einem System von regulierter Selbstregulierung die Aufsicht wahrnehmen und müssten intervenieren können, wenn die Selbstregulierung nicht greift.

Jugendmedienschutz darf aber nicht bei Verboten und Kontrollen Halt machen, wie es zurzeit mancherorts im Bereich der Handys an Schulen versucht wird, sondern der verantwortungsvolle und kreative Umgang mit den Medien sollte zugleich gefördert werden.

Ein problematischer Medienumgang ist zudem oft auch Hinweis auf nicht kinder- und jugendgerechte Lebensbedingungen im Alltag. Würde man nur an den Medien ansetzen, dann würde man oft die eigentliche Ursache der Probleme verfehlen.

Literatur

Beck, John / Wade, Mitchell (2004): *Got Game. How the Gamer Generation Is Reshaping Business Forever*. Boston: Harvard Business School Press.

Doelker, Christian (2005): *media in media. Texte zur Medienpädagogik*. Zürich: Pestalozzianum Verlag.

Süss, Daniel (2004): *Mediensozialisation von Heranwachsenden. Dimensionen, Konstanzen, Wandel*. Wiesbaden: VS-Verlag

Weitere Literaturhinweise zu diesem Artikel sind beim Autor erhältlich.

Daniel Süss, Prof. Dr. habil., Leiter des Forschungsschwerpunkts Psychosoziale Entwicklung und Medien an der ZHAW – Departement Angewandte Psychologie in Zürich.
E-Mail: daniel.suess@zhaw.ch

Betrugsbekämpfung in der Invalidenversicherung – eine Standortbestimmung

In allen Versicherungsunternehmen ist der Versicherungsbetrug ein ambivalentes Thema. Die Versicherer befinden sich in einem Spannungsfeld zwischen den Bedürfnissen der mehrheitlich ehrlichen Versicherten, welche eine möglichst rasche Bearbeitung ihres Leistungsgesuchs wünschen, und einer aufwändigen, zeitintensiven Prüfung auffälliger Gesuche von wenigen, unehrlichen Versicherten.



Ralf Kocher

Bundesamt für Sozialversicherungen



Ralph Leuenberger

Bundesamt für Sozialversicherungen

Die Schätzungen über möglichen Versicherungsbetrug bei Versicherungsgesellschaften liegen in den meisten Industrieländern bei rund 10 Prozent, wobei in der Sachversicherung eher von höheren Anteilen gesprochen wird, während in den Personenversicherungen stets von bedeutend tieferen Anteilen die Rede ist.

Ausgehend von solchen Zahlen und den damit verbundenen Auswirkungen auf die Prämien, aber insbesondere auch aus Überlegungen, wonach die Schädigung der Versicherungsgemeinschaft durch unrechtmässigen Leistungsbezug grundsätzlich zu verhindern ist, haben die Versicherungsunternehmen in den letzten 10 bis 15 Jahren ein immer effizienteres Betrugsmanagement aufgebaut.

Begriffsklärung

Was ist nun aber eigentlich Versicherungsbetrug? Es gibt einige

Gründe, weshalb Versicherten Leistungen zugesprochen werden, auf welche sie eigentlich keinen Anspruch hätten. Grundsätzlich kann man solche Leistungen als «nicht zielkonforme Leistungen» definieren. Daraus lassen sich zwei Unterkategorien ableiten: «Versicherungsbetrug» und «nicht zustehende Leistungen». Im Gegensatz zum Versicherungsbetrug kommt den nicht zustehenden Leistungen keine versicherungs- und strafrechtliche Relevanz zu. Bei dieser Kategorie werden system- oder prozessbedingt unabsichtlich Leistungen zugesprochen oder Leistungen in einem zu grossen Ausmass gewährt, ohne dass die versicherte Person absichtlich darauf hingewirkt hat. Den nicht zustehenden Leistungen liegt mit anderen Worten keine kriminelle Energie der Versicherten zu Grunde. Es geht viel mehr um ein ungewoll-

tes Zusammenspiel von Puzzlesteinen, das zu einer «unberechtigten» Zusprache von Leistungen führte.

Sachverhalte, welche auf möglichen Versicherungsbetrug hindeuten, können etwa folgende sein:

- Simulation eines Gesundheitsschadens (v.a. psychisch) mit der Absicht, den Arzt derart zu täuschen, dass dieser unbewusst ein «falsches» Arzteugnis ausstellt.
- Falsche Angaben oder Unterschlagung von Angaben gegenüber der Versicherung, um eine nicht zustehende Leistung oder eine höhere Leistung als eigentlich zustehend zu erhalten (z.B. Aufnahme einer Arbeit, Höhe des erzielten Einkommens).
- Bewusste Unterlassung von Massnahmen zur Verringerung oder Behebung des Schadens.
- Inszenierung von Unfällen mit der Absicht, die Versicherungen zu betrügen.
- Absichtliche Herbeiführung des Gesundheitsschadens (Selbstverstümmelung).
- Bedrohung, Erpressung, Bestechung eines Dritten mit der Absicht, dadurch direkt eine Versicherungsleistung zu erhalten oder einen Sachverhalt zu erzwingen, welcher zu Versicherungsleistungen Anspruch gibt.
- Urkundenfälschung.

Ausgangslage in der Invalidenversicherung

Für die Invalidenversicherung (IV) ist es seit jeher ein gesetzlicher Auftrag, dass die Leistungsgesuche der Versicherten rechtlich korrekt abgeklärt werden, damit den Anspruchsberechtigten die tatsächlich zustehenden Leistungen zugesprochen werden. Im Gegenzug erfolgt natürlich auch die rechtlich korrekte Ablehnung von Leistungsgesuchen, bei

denen die Abklärungen ergeben haben, dass kein Anspruch auf Leistungen der IV besteht. Dementsprechend bedingt jedes bei der IV hängige Leistungsbegehren eine detaillierte Abklärung im Einzelfall.

Nach Eingang einer Anmeldung prüft die IV-Stelle im Rahmen des ordentlichen Abklärungsverfahrens zunächst, ob die Voraussetzungen für den Anspruch auf Leistungen der IV erfüllt sind. Die IV-Stelle holt alle Auskünfte ein, die für die Abklärung des Gesundheitszustandes, der Erwerbssituation oder einer nicht entlohnten Tätigkeit der versicherten Person notwendig sind. Fachpersonen der beruflichen Eingliederung, der Arbeitsvermittlung, der Abklärungsstellen, Sachbearbeitende sowie Ärzte des regionalen ärztlichen Dienstes (RAD) wirken bei der Abklärung und der Entscheidung mit. Die IV-Stelle arbeitet zudem mit den anderen betroffenen Sozial- und Privatversicherungen zusammen. Die Ärzte und Ärztinnen des RAD prüfen die medizinischen Anspruchsvoraussetzungen. Bei Bedarf untersucht ein Arzt des RAD die versicherte Person. Allenfalls können die IV-Stellen zusätzliche ärztliche Unterlagen und Gutachten von Fachärzten verlangen oder Untersuchungen in einer medizinischen Abklärungsstelle veranlassen. Um die Situation der versicherten Person besser einschätzen zu können, kann zudem eine Abklärung an Ort und Stelle verlangt werden. Dies gilt insbesondere bei Selbstständigerwerbenden, bei teilweise oder ganz im Haushalt tätigen Versicherten sowie bei der Prüfung des Anspruchs auf eine Hilflosenentschädigung und gewisse Hilfsmittel.

Im Rahmen dieses gesetzlichen Abklärungsauftrags hat die IV eigentlich seit jeher Versicherungsbruch verhindert und sie hat beispielsweise im Jahr 2007 rund 160 Mio. Franken an unrechtmässig bezogenen Leistungen zurückgefordert, was rund 2,3 Prozent der ausbezahlten Renten ausmacht. Zudem gewährt die IV heute fast 40 Prozent weniger neue Renten als noch im Jahr 2003.

Im Gegensatz zu den Privatversicherern kannte die IV bisher jedoch noch kein eigentliches Betrugsmanagement. Dieses neue Element im Versicherungsgeschäft wurde für die IV erst im Rahmen der parlamentarischen Debatte der 5. IVG-Revision zu einem Thema.

Gesetzliche Grundlagen

Das Thema Versicherungsmissbrauch war bei der Erarbeitung des Gesetzesentwurfs der 5. IVG-Revision noch kein Thema.¹ Diese Revision hatte grundsätzlich zum Ziel, dass Behinderte vermehrt erwerbstätig bleiben können oder möglichst schnell wieder eingegliedert werden. Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen zur 5. IVG-Revision wurde – wohl nicht zuletzt auf Grund der von der SVP lancierten «Scheininvaliden»-Diskussion – immer öfter auf vorhandenen Missbrauch in der IV hingewiesen und es wurden dementsprechende Änderungsanträge zur besseren Bekämpfung solcher Missbräuche gestellt.

So verlangte etwa die vorberatende Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats von der Verwaltung einen Bericht zum Versicherungsmissbrauch und ungerechtfertigten Leistungsbezug in der IV. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) berichtete in der Folge über die aktuelle Situation und die Möglichkeiten der IV-Stellen dem Versicherungsmissbrauch bzw. dem ungerechtfertigten Leistungsbezug zu begegnen. So wurde in dem Bericht zunächst auf

die bestehenden und neuen Instrumente der IV-Stellen zur Abklärung des Sachverhaltes verwiesen, aber auch auf Möglichkeiten Leistungen zu kürzen oder zu verweigern und unrechtmässig bezogene Leistungen zurückzuverlangen.

Nebst der vermehrten Ausnutzung der bestehenden Instrumente wurden der Nationalratskommission zwei neue Gesetzesbestimmungen vorgeschlagen. Die eine sollte sicherstellen, dass die IV durch das Kontrollorgan für die Bekämpfung der Schwarzarbeit nach dem neuen Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit ebenfalls über das Kontrollergebnis informiert wird. Andererseits sollte es den IV-Stellen analog der Praxis in den privaten Versicherungsgesellschaften ermöglicht werden, Spezialisten für die Bekämpfung des ungerechtfertigten Leistungsbezugs beziehen zu können.

Diese beiden Änderungsanträge wurden von der Nationalratskommission unverändert aufgenommen. Bereits in der Eintretensdebatte im Nationalratsplenum wies der Kommissionssprecher darauf hin, dass der punktuelle Missbrauch ebenfalls zu den Problemen der IV gehöre, wenn auch nur in untergeordnetem Mass. Hingegen lasse sich ein solides Sanierungskonzept nicht ohne den zwingend notwendigen Ausschluss der schwarzen Schafe erreichen.²

Bei der Detailberatung im Nationalrat war die Tragweite von Artikel 59 Absatz 5 IVG nicht unumstritten. Eine Minderheit zweifelte daran, dass Artikel 59 Absatz 5 IVG ausreiche und verlangte, dass die Bekämpfung des Versicherungsmissbrauchs vielmehr in Artikel 57 IVG als Absatz 4 unter den Aufgaben der IV-Stellen aufgeführt werden müsste, insbesondere auch mit der Möglichkeit der IV-Stellen, alle notwendigen Massnahmen ergreifen zu können. So sollte die IV als ultima ratio auch die Möglichkeit erhalten, Überwachungen durchzuführen.³ Nachdem Frau Egerszegi-Obrist⁴ ausführte, dass der

1 vgl. Botschaft 5. IV-Revision, BBl 2005 4459

2 vgl. Amtliches Bulletin der Nationalratsdebatte vom 20. März 2006

3 vgl. Amtliches Bulletin der Nationalratsdebatte vom 22. März 2006, Wortmeldung von Frau Humbel Näf zu Art. 57 Abs. 4 IVG

4 vgl. Amtliches Bulletin der Nationalratsdebatte vom 22. März 2006, Wortmeldung von Frau Egerszegi-Obrist zu Art. 57 Abs. 4 IVG

Minderheitsantrag zu Artikel 57 Absatz 4 IVG im Grunde genommen genau das gleiche meine wie Artikel 59 Absatz 5 IVG, wobei letzterer sogar globaler gefasst sei, entschied sich der Nationalrat letztlich für den heute geltenden Artikel 59 Absatz 5 IVG, wobei ihm der Ständerat nach kurzer Debatte darin folgte.⁵

Das Parlament hat somit im Rahmen der 5. IVG-Revision die Grundlage für eine aktivere Rolle der IV in der Betrugsbekämpfung geschaffen und dem Artikel 59 Absatz 5 IVG mit der Ermächtigung des Bezugs von Spezialisten auch die gesetzliche Grundlage für Überwachungen von Versicherten als letztmögliche Massnahme mitgegeben.

Im Rahmen der Änderung des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung wurde – nicht zuletzt auf Grund der Diskussion in der IV – mit Artikel 44a im Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil der Sozialversicherungen (ATSG) eine allgemeine, für alle Sozialversicherungen geltende Grundlage für Überwachungen vorgeschlagen.⁶ Diese Regelung ist wesentlich detaillierter und restriktiver ausgefallen als Artikel 59 Absatz 5 IVG und könnte in ihrer momentanen Fassung im Vergleich zur aktuellen Rechtslage betreffend Observationen zu wesentlichen Einschränkungen und Erschwernissen für die Durchführungsstellen führen.

Konzept und Umsetzung

Seit dem Inkrafttreten der 5. IVG-Revision am 1. Januar 2008 bestehen in der IV die notwendigen gesetzlichen Grundlagen, damit gegen Personen, die unter dringendem Betrugsverdacht stehen, Observationen durchgeführt werden können. Diese Ergänzung des Gesetzes wurde zum Anlass genommen, die Betrugsbekämpfung in der IV neu auszurichten bzw. neu aufzubauen, und es wurde ein einheitliches Konzept entwickelt, welches seit dem 1. August 2008 in den IV-Stellen umgesetzt wird.

Das Betrugsmanagement wurde in der IV nicht völlig neu erfunden, zumal die Privatversicherer bereits über mehrjährige Erfahrungen in diesem Sektor verfügen. Das Konzept der IV orientiert sich deshalb an den Instrumenten und Abläufen in den Privatversicherungsgesellschaften und lässt sich grob in folgende vier Phasen unterteilen:

- Erkennen von Verdachtsfällen
- Spezielle Abklärungen und Ermittlungen
- Observationen als ultima ratio
- Versicherungs- und strafrechtliche Massnahmen

Erkennen von Verdachtsfällen

Im Rahmen der Betrugsbekämpfung wird in der IV eine Checkliste mit sogenannten Risikoindikatoren eingesetzt. Mit Hilfe dieser Indikatoren soll es der IV möglich sein, aus der Masse der Dossiers diejenigen Fälle herauszufiltern, bei denen ein Risiko auf Versicherungsbetrug bestehen könnte und bei denen eine genauere Überprüfung angezeigt erscheint. Dieser Filter zur Erkennung von möglichem Versicherungsbetrug wird in der Schweiz seit 1. August 2008 im Prinzip bei allen Neurentengesuchen (ca. 47 500 pro Jahr) und bei den Rentenrevisionen (ca. 58 500 pro Jahr) angewandt.

Die IV-Stellen beurteilen anhand von rund 20 unterschiedlich gewichteten Risikoindikatoren, ob vertiefte Abklärungen über die Leistungsbeziehung angezeigt sind. Solche Risikofaktoren sind beispielsweise unverhältnismässig häufiger Arztwechsel, eine widersprüchliche Krankengeschichte (Anamnese), objektive Falschangaben der versicherten Person oder auch Migrationshintergrund.

Im Rahmen einer parlamentarischen Anfrage⁷ betreffend Checkliste und Migrationshintergrund äusserte sich der Bundesrat dahingehend, dass das Vorliegen eines Migrationshintergrundes für sich allein nicht genügt, um einen vertieften Abklärungsbedarf zu bejahen. Dass das Kriterium des Migrationshinter-

grundes bei Vorliegen weiterer Kriterien dazu führen kann, dass auf eine erhöhte Prüfungssorgfalt erkannt wird, stützt sich auf sachliche Gründe. Migrationshintergrund bildet – auf der Grundlage der heute verfügbaren statistischen Daten und Studien⁸ – einen von mehreren Risikofaktoren für nichtzielkonform ausgerichtete Leistungen. Eine solche Verwendung dieses Kriteriums ist deshalb unter dem Blickwinkel von Artikel 8 Absatz 2 der Bundesverfassung zulässig.

Vertiefte Abklärungen und Ermittlungen

Liegen genügende Anhaltspunkte für einen möglichen Betrugsfall vor, so wird der Fall in der IV-Stelle von der Sachbearbeitung an Betrugsbekämpfungsspezialisten weitergeleitet. Im Sinne der gesetzlichen Abklärungspflicht obliegt es diesen Spezialisten bei den IV-Stellen, entweder den Betrugsverdacht zu entkräften oder diesen nachzuweisen. Dazu nehmen sie weitergehende Abklärungen vor (z.B. Einholen von Einkommensdaten, «Googeln», unangemeldeter Besuch bei den Versicherten, Umfeldabklärungen). Diese Betrugsbekämpfungsspezialisten bei den IV-Stellen zeichnen sich sowohl durch Kenntnisse des Versicherungsgeschäfts, aber auch beispielsweise durch polizeiliche Ermittlungserfahrung aus.

Ein sehr wichtiges Element in der Betrugsbekämpfung ist die Zusammenarbeit der IV mit anderen, in den Fall involvierten Versicherungen wie beispielsweise der Unfall-, der Krankentaggeld- oder der Haft-

⁵ vgl. Amtliches Bulletin der Ständeratsdebatte vom 22. Juni 2006

⁶ für nähere Details vgl. die entsprechende Botschaft des Bundesrats vom 30. Mai 2008 sowie den Gesetzesentwurf in BBl 2008 5395

⁷ 08.1108 Anfrage Schenker (IV-Checkliste. Diskriminierender Pauschalverdacht)

⁸ «Nichtzielkonforme Leistungen in der Invalidenversicherung: Bedeutung und Grössenordnung» (Ott, Walter; Blade, Stephanie; Wapf, Bettina)

pflichtversicherung, aber auch der beruflichen Vorsorge. Nicht selten haben diese Versicherer auch bereits Massnahmen im Rahmen der Betrugsbekämpfung eingeleitet oder verfügen schon über Abklärungs- oder Beweisergebnisse, welche sich die IV zu Nutze machen kann.

Sofern es nicht gelingt, mit allen anderen Möglichkeiten zur Sachverhaltsermittlung den Betrug nachzuweisen, sich aber der Betrugsverdacht erhärtet hat, kann als letzte Möglichkeit eine Observation eingeleitet werden, um Beweise zu sichern.

Observation als ultima ratio

Die Observation einer versicherten Person stellt die ultima ratio in der Sachverhaltsabklärung dar und dient der Beweissicherung. Für die IV ist klar, dass eine Observation nur durchgeführt wird, wenn ein besonders begründeter Verdacht vorliegt. Eine Observation muss natürlich auch den Anforderungen an Grundrechtseingriffe genügen, weshalb sie grundsätzlich nur dann angewendet wird, wenn es um hohe Leistungen, also Renten, um kurze Beobachtungszeiträume, um eine hohe Aussagekraft der gesuchten Beweise und um Beobachtungen im öffentlichen Raum geht.

Eine Observation setzt erfahrenes, qualifiziertes Personal voraus, weshalb, wie auch in der Privatassekuranz üblich, Observationsaufträge an entsprechend qualifizierte Ermittlungsfirmen vergeben werden oder die Zusammenarbeit mit der Polizei gesucht wird.

Versicherungs- und strafrechtliche Massnahmen

Hat sich der ursprüngliche Verdacht auf Grund der Betrugsbekämpfungs-Massnahmen konkretisiert bzw. beweisen lassen, so leitet die IV-Stelle die entsprechenden

versicherungsrechtlichen Massnahmen ein. Mit anderen Worten stellt die IV ihre Leistungen, sprich Rentenzahlungen ein, und sie fordert von der versicherten Person die unrechtmässig bezogenen Leistungen zurück. Entsprechend den festgestellten und auch nachgewiesenen Verfehlungen der versicherten Person wird die IV allenfalls auch strafrechtliche Massnahmen einleiten, das heisst Strafanzeige erstatten. Dabei gilt es zu beachten, dass nicht mit jeder Renteneinstellung auch bereits der Straftatbestand des Betrugs nach Artikel 146 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs (StGB) erfüllt ist. Oftmals lässt sich die strafrechtlich geforderte Absicht und insbesondere die Arglist nicht nachweisen, so dass es beispielsweise bei einer Verletzung der Auskunftspflicht (Art. 88 AHVG) bleibt.

Betrugsbekämpfung im Ausland

Observationen werden im Ausland vorerst nur im Rahmen eines Pilotprojekts in Kosovo und in Thailand vorgenommen und dies selbstverständlich nur im Rahmen des geltenden internationalen Rechts und der im betreffenden Staat geltenden Gesetze. Thailand und Kosovo⁹ wurden deshalb für das Pilotprojekt ausgewählt, weil dort ein grosses Betrugspotenzial vermutet wird. Erfahrungen zeigen, dass die Auswanderung bzw. die Rückkehr ins Heimatland dazu führen kann, dass sich die gesundheitlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Betroffenen verbessern, was wiederum einen Einfluss haben kann auf den Grad der Invalidität und somit auf die Höhe der Rente. Dies kann oftmals nicht von der Schweiz aus beurteilt werden, weshalb die Zusammenarbeit mit verlässlichen Partnern vor Ort unerlässlich ist.

Die Pilotphase ist vorerst auf rund sechs Monate angelegt. Sofern die Erfahrungen positiv sind, wird die internationale Betrugsbekämpfung auf weitere Länder ausgedehnt werden.

Erste Erfahrungen

In den ersten sechs Monaten seit Einführung des Betrugsmanagements wurden rund 1400 Verdachtsfälle eruiert und an die Betrugsbekämpfungs-Spezialisten zu weiteren Abklärungen und Ermittlungen weitergeleitet. In 380 Fällen wurden bisher die Ermittlungen der IV-Stellen abgeschlossen, wobei in 300 Fällen kein Betrug nachgewiesen werden konnte, in 80 Fällen jedoch schon, was zu entsprechenden Aufhebungen der Renten geführt hat.

Das neue Instrument der Observation hat bei den Ermittlungen der IV-Stellen eine wichtige Rolle gespielt. Insgesamt wurden in den 380 abgeschlossenen Fällen rund 30 Observationen durchgeführt. In 15 Fällen, also in jedem zweiten Fall, bestätigte die Observation den Verdacht, in den anderen 15 Fällen nicht. Das bedeutet in einer ersten Zwischenbilanz: Gut ein Fünftel der 80 Betrügerinnen und Betrüger wurden mit einer Observation überführt, die anderen vier Fünftel mit anderen, weniger einschneidenden Ermittlungen.

Die 80 Aufhebungen der Renten bedeuten für die IV eine jährliche Ersparnis von rund 1,5 Mio. Franken. Rechnet man diese jährlichen Einsparungen auf die mögliche Dauer der Rentenauszahlungen bis zum Erreichen des AHV-Alters der betroffenen Versicherten aus, so bedeutet dies für die IV bereits eine Ersparnis von ca. 24 Mio. Franken. Nebst diesen Ersparnissen für die IV ist davon auszugehen, dass auf Grund der Rentenaufhebungen auch Ersparnisse bei den Ergänzungsleistungen und den betroffenen Pensionskassen anfallen.

Ralf Kocher, Fürsprecher, Leiter Rechtsdienst Geschäftsfeld IV, BSV.
E-Mail: ralf.kocher@bsv.admin.ch

Ralph Leuenberger, lic. iur., Rechtsdienst, Geschäftsfeld IV, BSV.
E-Mail: ralph.leuenberger@bsv.admin.ch

⁹ In Thailand leben rund 340 Versicherte mit schweizerischer Staatsangehörigkeit und in Kosovo rund 300 Personen mit mehrheitlich kosovarischer Staatsangehörigkeit.

Evaluation der Beiträge an Organisationen in der privaten Behindertenhilfe

Die eidgenössische Invalidenversicherung (IV) richtet jährlich rund 150 Mio. Franken an Organisationen der privaten Behindertenhilfe aus. Sie finanziert damit Leistungen zur Förderung der sozialen Integration von Menschen mit Behinderung mit, wie sie in Art. 74 IVG festgelegt sind. Die Modalitäten dieses Beitragssystems erfahren 2001 einen grundlegenden Wandel. Der vorliegende Beitrag orientiert über den Systemwechsel und die damit erzielten Wirkungen.



Edgar Baumgartner
Fachhochschule Nordwestschweiz



Beat Uebelhart
Fachhochschule Nordwestschweiz

Die IV kann sich an den Kosten für Leistungen gemäss Art. 74 IVG beteiligen. Dies ist jedoch nur bei sogenannten Dachorganisationen der privaten Behindertenhilfe vorgesehen, also bei national oder sprachregional tätigen Organisationen. Das mitfinanzierte Leistungsspektrum, das die Förderung der sozialen Integration von Menschen mit Behinderung bezweckt, ist in Art. 108bis der Verordnung zur Invalidenversicherung (IVV) konkretisiert. Im Vordergrund stehen insbesondere drei Leistungsformen:

- Beratung und Betreuung von Invaliden oder deren Angehörigen
- Kurse für Invalide oder deren Angehörige
- Leistungen zur Unterstützung und Förderung der Eingliederung Invalider

Aktuell sind insgesamt 58 Dachorganisationen und mit diesen rund 500 weitere, primär lokal und regional tätige Behindertenorganisationen im Untervertragsverhältnis mit der Leistungserbringung betraut: sie gewähren 2006 knapp 180 000 Behinderten jährlich «Beratung und Betreuung» und bieten insgesamt 23 500 Kurse in den Sparten Freizeit- und Sport, Rehabilitation und Weiterbildung an. Die eingesetzten Arbeitsstunden zur «Unterstützung und Förderung der Eingliederung Behinderter», die u.a. Öffentlichkeitsarbeit oder die Förderung der Selbsthilfe umfassen, summieren sich auf über 770 000 Stunden.

Wie sich die Finanzierung dieser Leistungen seit dem Systemwechsel im Jahr 2001 verändert hat, welche Massnahmen und Zielsetzungen an-

gestrebt und welche Wirkungen auch tatsächlich erzielt worden sind, das sind die Themen der folgenden Ausführungen. Der Beitrag stützt sich hierbei auf eine breit angelegte Evaluation mit unterschiedlichen methodischen Zugängen. Neben einer Sekundäranalyse von Dokumenten und Controllingdaten, die im Rahmen des Vollzugs von Art. 74 IVG anfallen, bilden leitfadengestützte Interviews mit Vertretern und Vertreterinnen des BSV und von Dachorganisationen eine zentrale Datengrundlage. Zusätzlich bezieht eine schriftliche standardisierte Befragung die Perspektive und die Erfahrungen sämtlicher Dachorganisationen mit ein.¹

Ausgangslage vor 2001

Bis Ende der 1990er Jahren konnten Behindertenorganisationen beim Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) Gelder für jene Personalkosten beantragen, die aus Leistungen gemäss Art. 74 IVG entstehen. Schätzungsweise rund 600 verschiedene Organisationen haben von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.² Diese so genannte Input-Finanzierung war jedoch mit einigen Nachteilen verbunden, wie eine Untersuchung der Geschäftsprüfungskommission (GPK) des Ständerats von 1995³ aufzeigte: Als besonders prob-

¹ Die Befragung kann sich auf Angaben von 46 Dachorganisationen stützen, was einem Rücklauf von 79 Prozent entspricht.

² Vgl. Aegerter, Daniel (2001). Umstellung auf Leistungsverträge in der privaten Behindertenhilfe erfolgreich angelaufen. Soziale Sicherheit, (6), S. 336–340.

³ Vgl. Geschäftsprüfungskommission des Ständerats (1995). Evaluation der Beiträge an Organisationen der privaten Invalidenhilfe (Art. 74 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung). Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats vom 9. November 1995; Bern; EDMZ.

lematisch wird erwähnt, dass angesichts der grossen Zahl an Organisationen keine effiziente Kontrolle und letztlich auch keine Transparenz darüber gegeben ist, welche Leistungen mit den Beiträgen tatsächlich ausgelöst werden. Zudem ist zu vermuten, dass je nach Geschick oder Professionalisierungsgrad einer Organisation die Finanzierung unterschiedlich gut dotiert ist und daher zwischen grösseren und kleineren Organisationen, aber auch zwischen Sprachregionen unterschiedliche Finanzierungsgrade resultieren. Nach Ansicht der GPK des Ständerats agiert das BSV hierbei vor allem als Bewilligungsinstanz, ohne Einfluss auf die Ausrichtung der Leistungsangebote zu nehmen.

Angesichts dieser Situation sah die GPK des Ständerats Handlungsbedarf und formulierte die Perspektiven eines Systemwechsels: Die Transparenz über die Vergabe der Beiträge ist insgesamt zu erhöhen. Das Beitragssystem soll zudem am Bedarf der betroffenen Personen mit Behinderung (bedarfsorientiert) ausgerichtet und durch einen effizienten Einsatz der Geldmittel gekennzeichnet sein. Es braucht zusätzlich eine laufende und systematische Überprüfung der Qualität der Leistungen sowie von deren Wirkungen. Eine der zentralen Empfehlungen der GPK des Ständerats lautet, zu einer leistungsorientierten Steuerung in der Vergabe der Beiträge, die durch klare Prioritäten und Ziele des Bundesrats angeleitet wird, überzugehen.

Massnahmen des Systemwechsels

Den Kern des Systemwechsels und damit die Voraussetzung für die genannten Ziele bildet die Einführung von Leistungsverträgen. An die Stelle der Abgeltung von beantragten Personalkosten im bisherigen Regime treten neu Leistungsverträge mit einer Laufzeit von drei Jah-

ren. Darin sind die zu erbringenden Leistungen sowie die hierfür entrichteten Beiträge festgelegt. Vertraglich fixiert werden nur jene Leistungen, für welche die Dachorganisationen einen systematischen Bedarfsnachweis beibringen können. Als Vertragspartner sind nur noch Dachorganisationen zugelassen, während kleinere bzw. lokal oder regional tätige Organisationen keine direkte Vertragsbeziehung mit dem BSV eingehen können. Ihnen bleibt die Option, als Untervertragsnehmende einer Dachorganisation in der Leistungserbringung involviert zu sein.

Als weitere Massnahme wird per 2001 ein breit abgestütztes Controlling eingeführt: Die Leistungserbringenden haben Informationen über die tatsächlich erbrachten Leistungen sowie die Klientel zu erheben und regelmässig beim BSV einzureichen. Zudem sind die für den Betrieb nach Art. 74 IVG anfallenden Kosten detailliert und nach einer einheitlichen Gliederung zu erfassen und von den Dachorganisationen beizubringen.

Damit die gesetzlichen Ziele von Art. 74 IVG erfüllt werden können, muss eine gute Qualität des mitfinanzierten Angebots gewährleistet sein. Zu den neuen Pflichten für Leistungserbringende zählt daher auch die Erfüllung verschiedener Qualitätsauflagen. Diese umfassen, gegliedert nach Struktur-, Prozess- und Ergebnisebene, vor allem formale Aspekte der Leistungserbringung (z.B. Qualifikationsstandards des zuständigen Personals).

«Besitzstandsgarantie» als bedeutsame Weichenstellung

Es wären verschiedene Szenarien zur Initialisierung eines Systems denkbar, das im Kern mit Leistungsverträgen operiert. Dabei ist die grosse Herausforderung darin zu sehen, dass nunmehr neu mit den einzelnen Dachorganisationen die ein-

gekauften Leistungen sowie der hierfür vereinbarte Betrag vertraglich zu fixieren sind.

Diese Aufgabe wurde beim Übergang zum neuen System auf spezifische Art und Weise gelöst: Organisationen, welche bis anhin Leistungen erbracht haben, wurde eine «Besitzstandsgarantie» zugesichert. Mit anderen Worten, alle Organisationen erhalten auch im neuen System jenen Betrag zugesprochen, den sie vorher (im Referenzjahr 1998) bereits ausbezahlt bekamen.

Diese Entscheidung, die auch eine mögliche Alternative wie die öffentliche Ausschreibung eines Leistungsmandats ausschloss, bedeutete eine Weichenstellung mit einigen gewichtigen Folgen:

- Diese zugesicherten Beiträge haben gerade auch für kleinere Organisationen im Sinne einer Mitgift gewirkt und so den Anschluss an eine Dachorganisation ermöglicht.
- Mit dem Prinzip der «Besitzstandsgarantie» sind die IV-Beiträge ab dem Jahr 2001 praktisch vorgegeben. Eine eigentliche Berechnung der Beiträge, etwa als Produkt des Leistungsvolumens und eines spezifischen Berechnungsansatzes (z.B. pro Beratung), erübrigte sich dadurch. Das heisst aber auch, dass Leistungsvolumen und Finanzierung voneinander entkoppelt sind.
- Dies hat auch zur Konsequenz, dass für das BSV keine Notwendigkeit entstand, starken Einfluss auf das zu erbringende Leistungsangebot zu nehmen. Die Soll-Vorgaben in den neuen Leistungsverträgen entsprechen vielmehr – zumindest sofern ein Bedarfsnachweis vorliegt – wesentlich dem Leistungsvolumen von 1998.

Die Fixierung von Leistungsvorgaben und IV-Beitrag ist folglich weniger Ergebnis von Aushandlung oder Berechnung, sondern entspricht eher den Erfahrungen, Schätzungen und der Praxis der Beitragsvergabe nach altem System. Mögliche Un-

gleichbehandlungen der Organisationen und das Faktum, unterschiedliche Beiträge für vergleichbare Leistungen zu entrichten, sind folglich ins neue Beitragssystem übertragen und letztlich fortgeschrieben worden.⁴

Die Besitzstandsgarantie sorgt aber auch dafür, dass ein Grossteil der IV-Gelder gebunden ist. Spielräume in der Beitragsvergabe konzentrieren sich folglich auf zusätzliche Geldmittel, die jährlich für einen Leistungsausbau vorgesehen sind.

Die Wahrnehmung eines steuernden Einflusses durch das BSV

Eine der zentralen Zielsetzungen des neuen Beitragssystems ist die Einführung einer leistungsorientierten Steuerung. Das BSV soll demnach nicht mehr nur beantragte Finanzmittel bewilligen, sondern aktiv in die Ausrichtung des Leistungsangebots nach Art. 74 IVG eingreifen.

Diese Rolle als Steuerungsorgan entspricht jedoch keineswegs dem Selbstverständnis des BSV. Vielmehr zeigt sich in den verschiedenen In-

terviews, dass die Gewährleistung einer bedarfsorientierten und wirksamen Leistungserbringung letztlich als Aufgabe der einzelnen Organisationen der Behindertenhilfe vor Ort betrachtet wird.

Folgerichtig sind bis heute praktisch keine korrigierenden und steuernden Eingriffe in der Beitragsvergabe seitens des BSV auszumachen. Insbesondere bleiben Umverteilungen zwischen den bestehenden Leistungsverträgen aus, und das BSV nimmt vor allem einen Kontrollauftrag wahr.

Die Gründe für diesen Rückzug sind vielfältig und nicht nur auf die «Besitzstandsgarantie» zurückzuführen. Vielmehr fehlt es auch an politischen Zielvorgaben und Prioritätensetzungen, welche die Einflussnahme auf Leistungsangebote durch das BSV legitimieren würde. Es gibt kein Gegengewicht zur durchaus vorhandenen Macht der Behindertenorganisationen, sich politisch gegen unliebsame Entscheidungen zur Wehr setzen zu können.

Hinzu kommt, dass es an systematischen und zentralen Informationen mangelt. Denn dem BSV fliessen

keine Daten darüber zu, welche Angebote notwendig bzw. was die Bedürfnisse der anspruchsberechtigten Menschen mit Behinderungen tatsächlich sind. Und auch die Wirksamkeit der einzelnen, Art. 74 IVG zugehörigen Leistungsangebote ist letztlich unbeantwortet. Damit fehlen im doppelten Sinn Entscheidungskriterien für eine wirkungsorientierte Steuerung der Leistungsangebote.

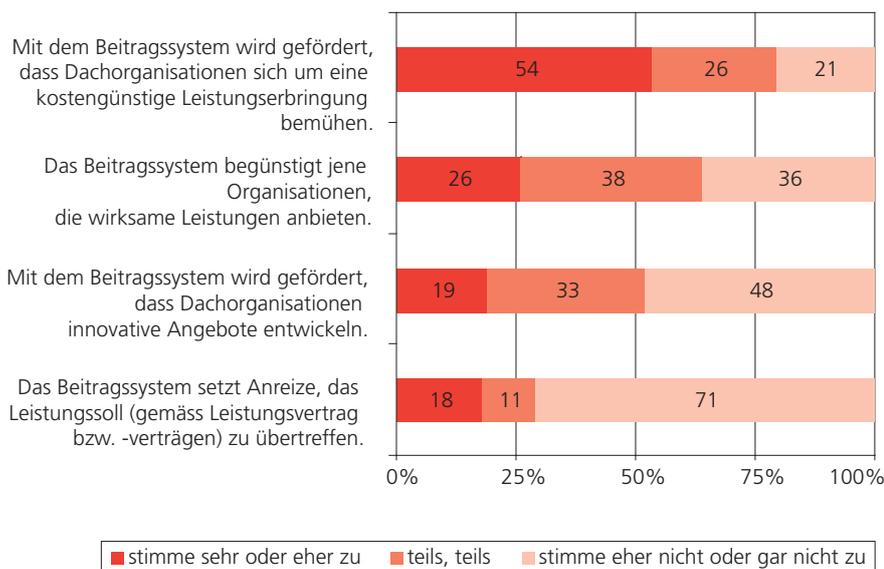
Wirkungen auf Behindertenorganisationen

Gegenüber dem alten Beitragssystem hat für die Dachorganisationen die finanzielle Planungssicherheit deutlich zugenommen. Es gilt nicht mehr, den BSV-Entscheid über die Abgeltung der beantragten Personalkosten abzuwarten. Vielmehr besteht für Vertragsnehmende mit Abschluss eines Leistungsvertrags die Gewähr, dass – sofern die vereinbarten Leistungen erbracht werden – über drei Jahre ein bestimmter Beitrag gesichert ist.⁵ In inhaltlich-strategischer Hinsicht hingegen präsentiert sich die Situation anders: Dass das BSV nur einen Kontrollauftrag wahrnimmt und gleichzeitig sehr viele und steuerungsrelevante Daten im Rahmen des Controllings einfordert, ist für die Vertragsnehmenden wenig nachvollziehbar.

Es mag daher wenig erstaunen, dass aus Sicht der Dachorganisationen keine klaren Anreize des Beitragssystems erkennbar sind. Nur eine Minderheit der VertreterInnen von Dachorganisationen ist der Mei-

Anreize des Beitragssystems aus Sicht der Dachorganisationen

G1



Quelle: eigene Darstellung

4 Zum Beispiel variiert der Anteil an den Kosten des Betriebs nach Art. 74 IVG, welche durch den IV-Beitrag gedeckt sind, zwischen den Leistungsverträgen von 25 Prozent bis zum Maximum von 80 Prozent.

5 Auf die ex-ante-Finanzierung ist zurückzuführen, dass 82 Prozent der befragten VertreterInnen von Dachorganisationen bejahen, dass das aktuelle Beitragssystem den Dachorganisationen in finanzieller Hinsicht ausreichende Planungssicherheit bietet (11 Prozent verneinen dies und 7 Prozent äussern sich mit «teils, teils»).

nung (vgl. Grafik G1), dass das Beitragsystem Organisationen mit wirksamen Leistungen begünstigt (26 Prozent Zustimmung), die Entwicklung von innovativen Angeboten fördert (19 Prozent) oder Anreize schafft, das Leistungssoll (gemäss Leistungsvertrag) zu übertreffen (18 Prozent). Mehr als die Hälfte der befragten Repräsentanten und Repräsentantinnen jedoch stimmen (eher) zu, dass sich Dachorganisationen dank des Beitragsystems um eine kostengünstige Leistungserbringung bemühen (54 Prozent Zustimmung).

Der Wandel der Modalitäten der Beitragsvergabe schlägt auch auf die unmittelbare Arbeit mit Personen mit Behinderung durch. Immerhin ein Drittel der befragten VertreterInnen von Dachorganisationen bejaht, dass unter den geltenden Rahmenbedingungen finanzielle Überlegungen fachlichen Erwägungen vorgehen (38 Prozent Zustimmung).⁶ Zumindest in Ansätzen ist erkennbar, dass Dachorganisationen sich deshalb gezwungen sehen, nicht-leistungsberechtigte Personen (gemäss IVG) anders als leistungsberechtigte zu behandeln (32 Prozent Zustimmung), oder aufwändige Leistungen nicht mehr anzubieten (32 Prozent Zustimmung).

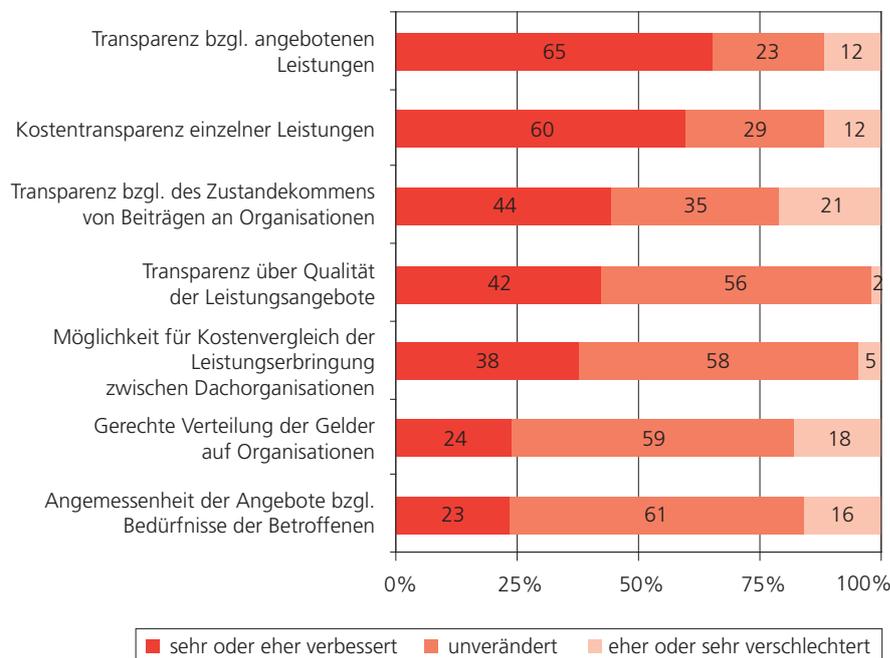
Bilanz

Angesichts dieser Ergebnisse fällt die Bilanz durchaus zwiespältig aus. Der Systemwechsel hat gegenüber der Praxis in den 1990er Jahren zweifellos einige wesentliche Verbesserungen gebracht: So hat die Durchsetzung des Prinzips, Beiträge nur an Dachorganisationen auszurichten, für eine Entlastung beim BSV gesorgt, da nunmehr nur noch knapp 60 Organisationen direkt Beiträge erhalten (gegenüber ca. 600 Organisationen im Jahr 1998). Zusammen

⁶ Weitere 30 Prozent der Befragten äussern sich mit «teils-teils», während 33 Prozent diesem Zusammenhang nicht zustimmen.

Bilanz aus Sicht der Dachorganisationen

G2



Quelle: eigene Darstellung

mit der Einführung eines Controlings ist es auch gelungen, insgesamt die Transparenz über die erbrachten Leistungen und deren Kosten zu verbessern. Die Fixierung der Beiträge im Rahmen von jeweils drei Jahren gültigen Leistungsverträgen hat zudem eine wirksame Kontrolle und Begrenzung der Kostenentwicklung ermöglicht. Grundsätzlich ist mit dem Systemwechsel ein Mechanismus in Kraft, der die Versorgung von Leistungen zur Förderung der sozialen Integration von Menschen mit Behinderung mit Hilfe von Organisationen der privaten Behindertenhilfe gewährleisten kann.

Die Praxis der aktuellen Beitragsvergabe vermag jedoch nicht alle mit dem Systemwechsel intendierten Zielsetzungen zu erfüllen. So ist die Frage der Bedarfsorientierung letztlich an die Dachorganisationen delegiert, indem diese Anträge für neue Leistungen stellen und begründen. Systematische Informationen über die Bedürfnisse der Zielgruppe liegen der Vergabe der Beiträge jedoch

nicht zugrunde, vielmehr wird die Nachfrage mit Bedarf gleichgesetzt.

Eine laufende und systematische Überprüfung der Qualität und Wirkungen der nach Art. 74 IVG vorgesehenen Leistungen findet nicht statt. Zwar mögen sich einzelne Behindertenorganisationen in diese Richtung sehr bemühen, doch insgesamt herrscht die Meinung vor, dass die Nennung einer Leistung im Gesetz bereits deren «Zweckmässigkeit» garantiert.

Eine weitere Zielsetzung, nämlich der effiziente Einsatz von Geldmitteln, ist ebenfalls nur bedingt eingelöst. Denn die Kosteneffizienz ist zumindest kein Kriterium bei der Vergabe der Beiträge und angesichts der Einmaligkeit der Leistungen von einzelnen Dachorganisationen sind Kostenvergleiche praktisch verunmöglicht. In vielerlei Hinsicht ist eine Fortschreibung des Status quo festzustellen und eine leistungsorientierte Steuerung ist – ausser bei einem Leistungsausbau – als solche nicht erkennbar.

Diese Analyse bestätigen auch die Einschätzungen der Dachorganisationen selbst (vgl. Grafik G2). Im Vergleich zum alten System sieht eine Mehrheit der befragten VertreterInnen eine Verbesserung bei der Transparenz über die angebotenen Leistungen (65 Prozent sieht Verbesserung) und die Kosten der einzelnen Leistungen (60 Prozent). Noch in fast jeder zweiten Dachorganisation gibt es Zustimmung zur Aussage, dass eine höhere Transparenz über das Zustandekommen von Beiträgen an Organisationen (44 Prozent) oder die Qualität der Leistungsangebote (42 Prozent) erreicht worden ist.

Hingegen macht bereits eine Mehrheit der Befragten im neuen System keine Veränderung in den Fragen aus, ob ein Kostenvergleich zwischen Dachorganisationen nunmehr besser möglich ist (58 Prozent keine Veränderung), die Gelder gerechter verteilt sind (59 Prozent), oder ob das Leistungsangebot den Bedürfnissen der Betroffenen angemessener ist (61 Prozent).

Folgerungen

Die aktuelle Praxis, wie Gelder gemäss Art. 74 IVG gesprochen werden, stellt in verschiedener Hinsicht eine Verbesserung zur Situation dar, welche die Geschäftsprüfungskommission des Ständerats noch Mitte der 1990er Jahre kritisiert hat. Ein Festhalten an der derzeitigen Praxis ist daher durchaus ein gangbarer

Weg. Allerdings hat ein Verzicht auf eine Steuerungsrolle seitens des BSV konsequenterweise die Aufhebung des Anspruchs auf eine bedarfsorientierte und wirkungsorientierte Versorgung zur Folge und würde einige Vereinfachungen bei den Datenerfordernissen im Rahmen des Controllings erlauben.

Eine alternative, zu favorisierende Stossrichtung ist es, sich wieder stärker an die beabsichtigte Neukonzeption des Beitragssystems anzulehnen. Wichtige Orientierungspunkte in der Leistungsversorgung wären dann die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung und die Wirksamkeit der einzelnen Leistungen. Eine hierauf basierende Steuerung ist jedoch voraussetzungsvoll und bedingt zumindest folgende Elemente:

- klare politische Vorgaben des Bundesrats zu Prioritäten und Wirkungszielen bei Leistungen nach Art. 74 IVG
- eine systematische und flächendeckende Erhebung der Bedürfnisse von Betroffenen
- eine Überprüfung der Wirksamkeit der einzelnen Leistungskategorien

Die Umsetzung dieser Elemente ist zweifellos komplex, aufwändig und kostenintensiv. Zudem erscheinen Bemühungen, der Wirksamkeit in der Steuerung der Leistungen insgesamt mehr Beachtung zu verschaffen, nur dann sinnvoll, wenn der Bundesrat klare Prioritäten setzt und eindeutige und messbare Wirkungsziele vorgibt. Aus Sicht der

Dachorganisationen lohnen sich diese Bemühungen: So erachtet es eine Mehrheit der befragten VertreterInnen von Dachorganisationen als wichtig, die Wirkung der erbrachten Leistungen bei der Vergabe von Beiträgen stärker zu gewichten (56 Prozent Zustimmung) und den Bedarf von Menschen mit einer Behinderung stärker zu berücksichtigen (72 Prozent).

Informationen:

Die Evaluation ist in der Reihe «Beiträge zur Sozialen Sicherheit» des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) in deutscher und französischer Version erschienen (www.bsv.admin.ch):

Baumgartner, Edgar; Uebelhart, Beat; Baur, Roland; Berger, Daniela; von Fellenberg, Monika; Lage, Dorothea & Wegener, Robert (2009). Evaluation der Beiträge an Organisationen in der privaten Behindertenhilfe nach Art. 74 IVG. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.

Baumgartner, Edgar; Uebelhart, Beat; Baur, Roland; Berger, Daniela; von Fellenberg, Monika; Lage, Dorothea & Wegener, Robert (2009). Évaluation des subventions aux organisations de l'aide privée aux invalides visées par l'art. 74 LAl. Berne: Office fédéral des assurances sociales.

Edgar Baumgartner, Prof. Dr. phil., Dozent an der Hochschule für Soziale Arbeit, Fachhochschule Nordwestschweiz.
E-Mail: edgar.baumgartner@fhnw.ch

Beat Uebelhart, Prof., MPA, Dozent an der Hochschule für Soziale Arbeit, Fachhochschule Nordwestschweiz.
E-Mail: beat.uebelhart@fhnw.ch

Übergänge zwischen den Leistungssystemen der sozialen Sicherheit

In einer Studie hat die Forschungsabteilung des Fachbereichs Soziale Arbeit der Berner Fachhochschule die Invalidenversicherung (IV), Arbeitslosenversicherung (ALV) und Sozialhilfe erstmals aus einer gesamtheitlichen Perspektive untersucht und die Übergänge zwischen diesen Leistungssystemen quantifiziert. Knapp 20 Prozent der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter haben zwischen 2004 und 2006 Leistungen der IV, der ALV oder der Sozialhilfe bezogen. Rund 8 Prozent dieser Leistungsbeziehenden haben in dieser Zeit aus mehreren Systemen Leistungen erhalten – weniger als 1 Prozent hat in den drei Jahren mehr als 2 verschiedene Leistungen bezogen und ist damit potenziell von einem «Drehtüreffekt» betroffen.

Robert Fluder, Thomas Graf, Rosmarie Ruder, Renate Salzgeber¹

Berner Fachhochschule, Soziale Arbeit

Veränderte Rahmenbedingungen für die sozialen Sicherungssysteme

Wiederholte konjunkturelle Einbrüche, der dadurch beschleunigte wirtschaftliche Strukturwandel und ein rascher und tief greifender gesellschaftlicher Wandel haben dazu geführt, dass die sozialen Risiken in den letzten Jahrzehnten erheblich zugenommen haben. Als eine Folge davon, so wird vermutet, weisen Erwerbsbiografien vermehrte Brüche und unstete Verläufe auf, was zu einer steigenden Beanspruchung des Systems der Sozialen Sicherheit führt: Sowohl die Zahl der Bezügerinnen und Bezüger als auch die finanziellen Belastungen nehmen stark zu. Um dieser Entwicklung

entgegenzuwirken, werden Gesetzesrevisionen und Änderungen beim Vollzug in immer kürzeren Abständen durchgeführt, und die Praxis der Gewährung von Leistungen wird überprüft. Dabei handelt jedes der einzelnen Leistungssysteme aus einer singulären Optik. Abhängigkeiten zwischen den Leistungssystemen werden kaum in den Blick genommen. Eine Handlungslogik, welche auf das Einzelsystem beschränkt ist, hat zwangsweise Implikationen auf die anderen Systeme (nicht intendierte Wirkungen). Werden in einem Leistungssystem die Zugangsregeln, die Leistungshöhe oder die maximale Bezugsdauer geändert, so ist unklar, welches die Folgen für die anderen Systeme sind. Damit sind Spekulationen und Vermutungen Tür und Tor geöffnet. Das Bundesamt für Sozialversicherungen hat sich deshalb im Rahmen des mehrjährigen Forschungsprogramms FoP-IV das Ziel gesetzt, die Schnittstellen

der IV zu den vor- und nachgelagerten Systemen zu untersuchen und die betreffenden Wechselverhältnisse anhand einer soliden statistischen Basis zu quantifizieren.

Untersuchung der Wechselbeziehungen

In der Untersuchung «Quantifizierung der Übergänge zwischen IV, ALV und Sozialhilfe» werden diejenigen Leistungssysteme der sozialen Sicherheit in den Fokus gerückt, welche die Existenz der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter absichern, indem sie Leistungen als Ersatz für ein fehlendes Erwerbseinkommen respektive als Ergänzung zu einem nicht ausreichenden Einkommen ausrichten. Die Arbeitslosenentschädigung (ALE) garantiert ein Ersatzeinkommen, wenn (versicherte) unselbstständig erwerbstätige Personen arbeitslos werden. Liegt eine voraussichtlich bleibende oder längere Zeit dauernde ganze oder teilweise Erwerbsunfähigkeit vor, besteht ein Anspruch auf eine IV-Rente, während bei Eingliederungsmassnahmen (Integrationsmassnahmen und berufliche Massnahmen) das Einkommen vorübergehend durch IV-Taggeld sichergestellt wird. Schliesslich stellt die Sozialhilfe das Existenzminimum sicher für Personen, deren eigene Mittel dafür nicht ausreichen. Bereits kleine Veränderungen bei der Zuständigkeit oder beim Vollzug können zu deutlichen Verschiebungen bei der Leistungsgewährung führen.

Ziel der Untersuchung ist es, die Schnittstellen zwischen IV, ALV und Sozialhilfe zu beschreiben, dazu aussagekräftige Indikatoren zu entwickeln und dabei insbesondere die «Personenflüsse» zwischen den Leistungssystemen zu quantifizieren.²

¹ Unter Mitarbeit von Luzius von Gunten, Herbert Ruckstuhl und Christoph Urwyler

² Die Untersuchung beschränkt sich auf die Periode 2004 bis 2006.

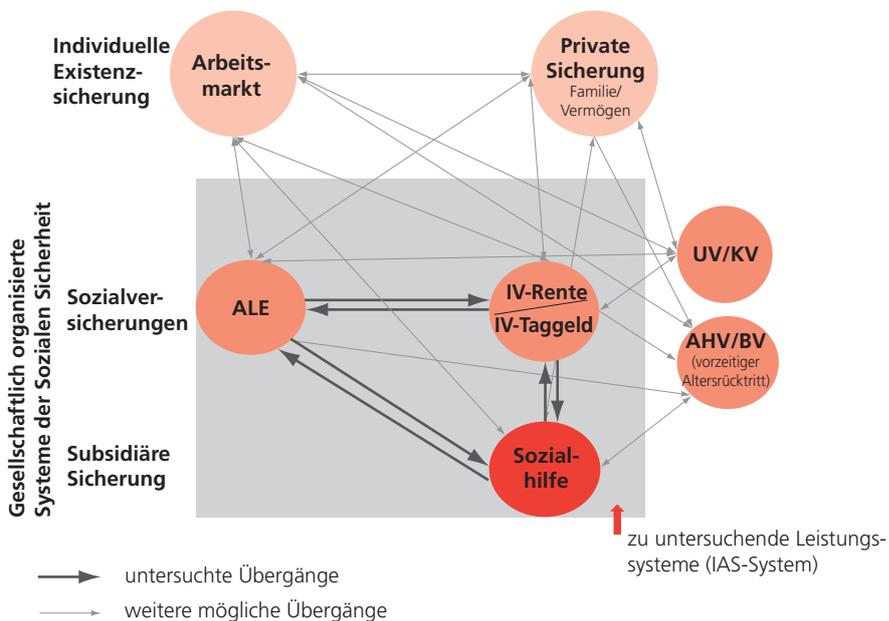
Übergänge zwischen Systemen der sozialen Sicherheit

Personen können ihre materielle Existenz durch Einkommen aus selbstständiger oder unselbstständiger Erwerbsarbeit, Vermögen oder den Rückgriff auf familiäre Solidarität selbst sichern. Ist das Erzielen eines Erwerbseinkommens nicht oder nur eingeschränkt möglich, oder reichen die Einkünfte nicht (mehr) zur Existenzsicherung aus, können sie – wenn sie die entsprechenden Anspruchsvoraussetzungen erfüllen – sich auf Systeme der sozialen Sicherheit abstützen. Diese beruhen entweder auf dem Versicherungsprinzip oder sind an das Vorliegen eines nachweisbaren materiellen Bedarfs gebunden.

Die vier untersuchten Sozialleistungen IV-Rente und IV-Taggeld, ALE und Sozialhilfe sind Leistungssysteme des Systems der Sozialen Sicherheit, die sich in erster Linie auf Personen im erwerbsfähigen Alter beziehen; in der vorliegenden Untersuchung bilden sie das IAS-System (IV, ALV, Sozialhilfe). Zwischen der Sozialhilfe und den Sozialversicherungsleistungen besteht eine Subsidiaritätsbeziehung, weshalb anzunehmen ist, dass Veränderungen bei den beiden Sozialversicherungen sich mehr oder weniger direkt auf die Sozialhilfe auswirken. Zwischen der ALV und der IV besteht eine funktionale Abgrenzung, die gesetzlich definiert ist. Hier kann sich eine Veränderung der funktionalen Zuständigkeit des einen Leistungssystems auf das andere Leistungssystem auswirken.

Grafik G1 zeigt die möglichen Übergänge zwischen den hier interessierenden Leistungssystemen innerhalb des IAS-Systems sowie weitere mögliche Übergänge zu anderen Systemen materieller Existenzsicherung. Bei der IV wird zwischen Rente und Taggeld unterschieden, da diese Leistungen unterschiedlichen Zwecken dienen. Somit können innerhalb des IAS-Systems insgesamt zwölf Übergänge identifiziert werden.

Mögliche Übergänge zwischen Leistungssystemen der sozialen Sicherheit **G1**



Technische Aspekte

Grundlage der Untersuchung sind die Administrativdaten der IV und der ALV sowie die Daten der Sozialhilfestatistik. Diese werden erstmals als verknüpfte Datensätze aufbereitet und in einer Längsschnittperspektive genutzt. Dies ist eine grundlegend neue Verwendung dieser Daten: Besonders wichtig für die vorliegenden Fragestellungen ist die eindeutige Verknüpfung der einzelnen Personeninformationen sowohl in der Zeitachse als auch zwischen den Leistungssystemen. Die für die Untersuchung benötigten Informationen müssen zuerst aus den Daten extrahiert werden (z. B. die exakte und einheitliche Bestimmung von Leistungsbeginn und Leistungsende). Die Administrativdaten beruhen auf der administrativen Logik der jeweiligen Leistungssysteme und werden nicht für eine integrale (statistische) Verwendung erhoben. Den Datenlieferanten stellten sich deshalb neue Fragen, die bei der bisherigen Nutzung der Daten keine Rolle spielten. Aus diesem Grunde musste dem Prozess der Qualitätssicherung eine besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden; dieser erfolgte in enger Zusammenarbeit mit den Datenlieferanten. Für die Qualitätssicherung wurden verschiedene Kontroll- und Plausibilisierungsschritte durchgeführt. Für die Ungenauigkeiten und Qualitätsmängel der einzelnen Datensätze mussten so weit wie möglich Lösungen gefunden werden. Mit dem entwickelten Indikatorenkonzept und dem Konzept zur Aufbereitung, Bereinigung und Qualitätssicherung der Daten sowie zur Berechnung der Indikatoren liegt nun ein zuverlässiges Instrumentarium vor, das eine Dauerbeobachtung der untersuchten Leistungssysteme und der Wechselwirkungen zwischen diesen Systemen ermöglicht.

Ein Fünftel der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter bezieht staatliche Ersatzeinkommen

In den Jahren 2004 bis 2006 haben insgesamt 930 000 Personen mindestens einmal Leistungen³ des IAS-Systems bezogen. Dies sind 19,2 Prozent der Wohnbevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Diese hohe Zahl hat selbst Fachleute überrascht. Sie zeigt die erhebliche Bedeutung, welche diesen Leistungssystemen der sozialen Sicherheit für die Einkommenssicherung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zukommt.

Die Untersuchungsperiode fällt in eine Phase wirtschaftlicher Prosperität mit realen Wachstumsraten des Bruttoinlandprodukts zwischen 2,4 Prozent (2004) und 3,4 Prozent (2006). Trotz guter Wirtschaftslage waren die Arbeitslosenquoten während der Untersuchungsperiode für schweizerische Verhältnisse noch relativ hoch: 3,9 Prozent im Jahr 2004, 3,8 Prozent im Jahr 2005 und 3,3 Prozent im Jahr 2006. Es ist zu erwarten, dass in Phasen von Rezession und hoher Arbeitslosigkeit deutlich mehr als 20 Prozent der Bevölkerung Leistungen des IAS-Systems beziehen werden.

Im Rahmen dieser Untersuchung lassen sich erstmals Bezugsquoten für alle Leistungssysteme aus einer einheitlichen Gesamtperspektive vergleichen. Die einzelnen Leistungssysteme sind in einem sehr unterschiedlichen Ausmass am IAS-System beteiligt. Von den 930 000 Personen mit IAS-Leistungen beziehen in den drei Jahren 56 Prozent ALE, 31 Prozent IV-Rente (IVR), 24 Prozent Sozialhilfe und nur gerade 3 Prozent IV-Tag-

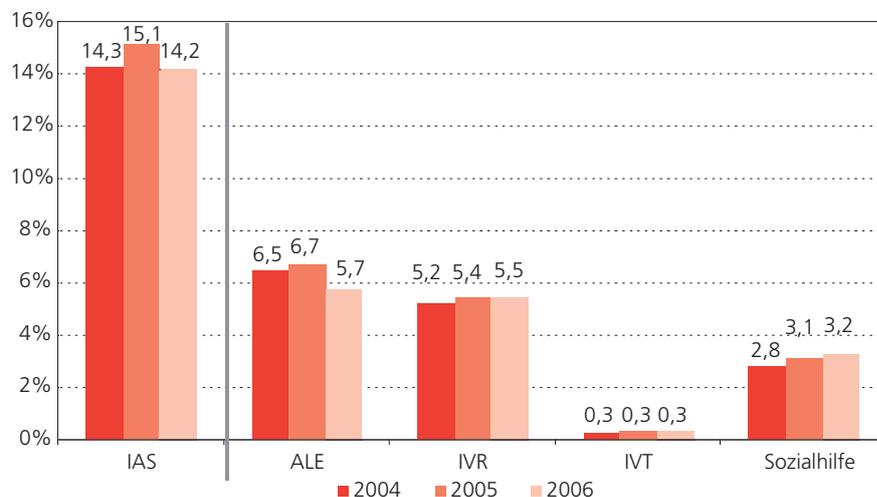
3 Es sind nur Leistungsbezüge berücksichtigt, die mindestens zwei Monate dauern.

4 Diese Bezugsquoten sind nicht identisch mit den offiziell ausgewiesenen Quoten (z.B. Arbeitslosenquote, Sozialhilfequote), da sich sowohl die Bezugsperiode, die Definition des Leistungsbezugs und die Referenzdaten unterscheiden.

5 Dies obwohl das Rentenalter der Frauen in dieser Periode um ein Jahr erhöht wurde und daher der Übergang zur AHV ein Jahr später erfolgt.

Jährliche Bezugsquoten im IAS-System 2004, 2005, 2006

G2



2004: N (IAS) = 691 065; N (ALE) = 313 988; N (IVR) = 251 122; N (IVT) = 14 675; N (Sozialhilfe) = 136 239

Quelle: eigene Darstellung

geld (IVT). Der geringe Anteil von IV-Taggeld könnte ein Indiz dafür sein, dass diese Möglichkeit zur beruflichen Integration noch zu wenig genutzt wird (Situation vor Inkrafttreten der 5. IVG-Revision 2008).

Grafik G2 zeigt die Bezugsquoten über die drei Jahre insgesamt und für jedes der einzelnen Leistungssysteme.⁴ Es zeigt sich, dass die Zahl der IAS-Leistungsbeziehenden während den drei Jahren stagniert, die Dynamik der einzelnen Leistungssysteme hingegen sehr unterschiedlich ist. Konjunkturbedingt nimmt die ALE-Bezugsquote von 2004 bis 2006 deutlich ab. Demgegenüber steigt die IV-Rentenquote während den drei Jahren nochmals an, wobei der starke Zuwachs der Vorjahre deutlich abgeschwächt ist.⁵ Eine starke Zunahme kann bei der Sozialhilfe beobachtet werden – allerdings flacht sich auch hier der Zuwachs im Jahr 2006 ab.

Die Dynamik der «Personenflüsse»

Die folgende Frage steht im Zentrum der Untersuchung: Haben Personen, die eine bestimmte Leistung

beziehen, vorgängig andere Leistungen bezogen und/oder beziehen sie nach dem Ende eines Leistungsbezugs später andere Leistungen?

Betrachtet man ein bestimmtes Leistungssystem, so können Personen entweder von ausserhalb des IAS-Systems eintreten (Systemzugang) oder von einem anderen Leistungssystem her kommen. Endet eine Leistung, können die Betroffenen definitiv das IAS-System verlassen (Systemabgang) oder zu einem anderen Leistungssystem wechseln (Übergang). Grafik G3 zeigt die Personenflüsse zum und aus dem IAS-System (helle Pfeile = Systemzugänge und -abgänge), sowie innerhalb des IAS-Systems (dunkle Pfeile [innerhalb des IAS-Systems] = Übergänge). Nachfolgend wird die Dynamik der Personenflüsse des IAS-Systems sowohl gegen aussen wie innerhalb des Systems erläutert.

Externe Dynamik: Systemzu- und -abgänge

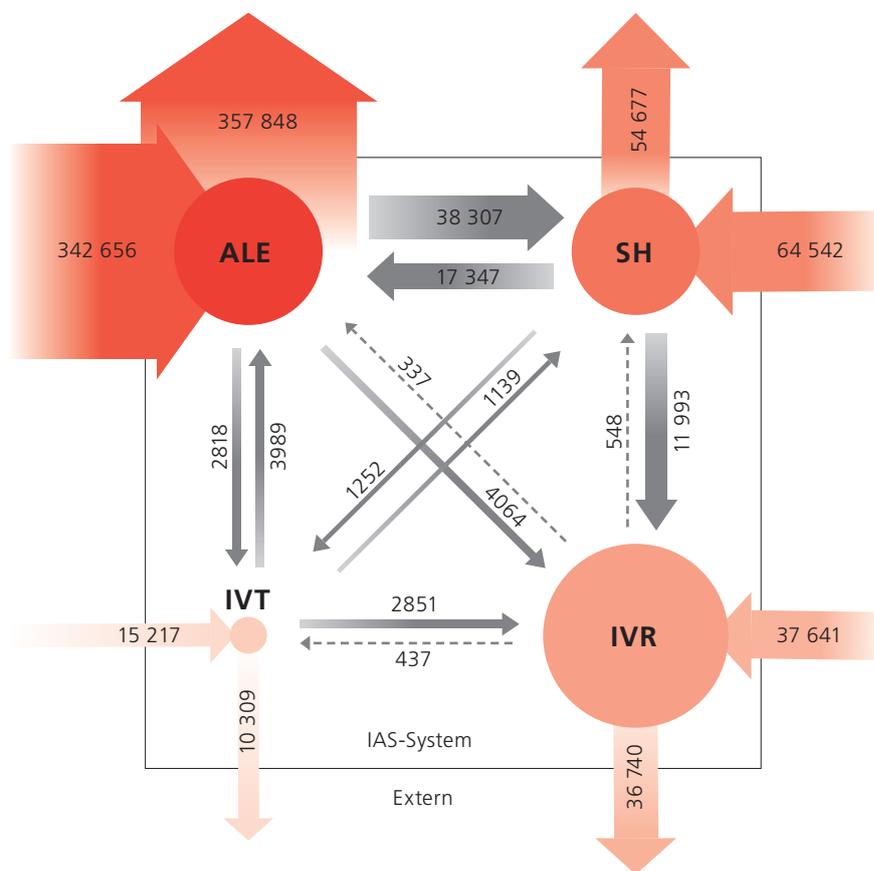
Bei allen Leistungssystemen kommt der weitaus grösste Teil der Zugänge von ausserhalb des IAS-

Systems (Systemzugänge), d.h., die betreffenden Personen haben vorher keine Leistungen bezogen (zumindest während der Beobachtungsperiode); ebenso sind weitaus der grösste Teil der Abgänge Systemabgänge, d.h., diese Personen haben während der Untersuchungsperiode keine weiteren Leistungen bezogen. Am stärksten trifft dies für das Leistungssystem ALE zu: 94 Prozent der Zugänge sind Systemzugänge (342 600), 88 Prozent der Abgänge sind Systemabgänge (357 800). Viel geringer ist mit 60 Prozent der Anteil der Systemzugänge an allen Zugängen beim Leistungssystem Sozialhilfe (64 500); noch tiefer sind bei der Sozialhilfe der Anteil und die Zahl der Systemabgänge. Nochmals geringer ist die Zahl der Systemzugänge zur IV (IV-Rente 37 600, IV-Taggeld 15 200), wobei die Systemabgänge von IV-Rente etwa gleich hoch sind wie die Systemzugänge; bei IV-Taggeld sind die Systemabgänge im Vergleich zu den Systemzugängen deutlich tiefer, d.h. ein erheblicher Teil der Bezügerinnen und Bezüger von IV-Taggeld bezieht später andere Leistungen (v.a. ALE und IV-Rente).

Es zeigt sich somit deutlich, dass das Leistungssystem ALE am stärksten durch die externe Dynamik geprägt ist (Strukturwandel, Konjunktur).

Von Interesse ist die Frage, ob und wie nachhaltig die verschiedenen Leistungssysteme die Personen wieder in den Arbeitsprozess zu integrieren vermögen. Obwohl keine Angaben darüber vorliegen, ob Personen, die das IAS-System verlassen, sich nachhaltig beruflich integrieren können, kann eine grobe Abschätzung über die Arbeitsmarktintegration nach Ende eines Leistungsbezugs gemacht werden. Während der Dreijahresperiode haben rund 400 000 Personen das Leistungssystem ALE verlassen (Grafik G2: Summe der Abgänge). Davon wurden gemäss Arbeitslosenstatistik des SECO in den drei Jahren etwas mehr als 106 000 Personen ausgesteuert.

IAS-System: Systemzugänge, Systemabgänge, Übergänge (2004 bis 2006) **G3**



Anmerkung: Die Grösse der Kreise sowie die Breite der Pfeile sind proportional zur Anzahl der beteiligten Personen abgebildet. Die Grösse der Kreise ist proportional zum Durchschnitt des Anfang- und Endbestands pro Leistungssystem (Monatsbestand Januar 2004 bzw. Dezember 2006: N IVR = 237 073, N IVT = 6988, N ALE = 123 212, N SH = 80 069).

Quelle: eigene Darstellung

Insgesamt weisen 38 307 Person einen Übergang von ALE zu Sozialhilfe auf, was etwa einem Drittel der Ausgesteuerten entspricht. Wie viele Personen von den übrigen zwei Dritteln später IV-Rente und IV-Taggeld beziehen (im Maximum sind es in diesen drei Jahren 6900 oder 11 Prozent der übrigen Ausgesteuerten⁶) und wie viele wieder in den Arbeitsmarkt integriert sind, bleibt unklar. Von den rund 300 000 Personen, die das Leistungssystem ALE vor Ablauf der maximalen Bezugsdauer verlassen haben, dürften die allermeisten wieder eine Stelle gefunden haben.

Bei der Sozialhilfe kann aufgrund der Angaben der Sozialhilfestatistik zu den Abgangsgründen davon ausgegangen werden, dass von den knapp 55 000 Personen, die gemäss den vorliegenden Berechnungen den Sozialhilfebezug beendet haben und keine weiteren IAS-Leistungen mehr beziehen (vgl. Grafik G3), etwa 23 000 Personen (grobe Schätzung) in den Arbeitsmarkt integriert

⁶ Diese Zahl wird als «Maximum» bezeichnet (= Summe ALE-IVR und ALE-IVT), da Personen auch vor der Aussteuerung bereits in eines der beiden IV-Leistungssysteme wechseln können.

werden konnten.⁷ Es kann jedoch nicht gesagt werden, wie nachhaltig diese Integration in den Arbeitsmarkt ist – zumindest während der Untersuchungsperiode haben diese Personen keine ALE mehr bezogen.

Beim Leistungssystem IV-Taggeld, das die berufliche Wiedereingliederung zum Ziel hat, ist aufgrund der vorliegenden Untersuchung davon auszugehen, dass im Maximum etwa die Hälfte der Personen, die das Leistungssystem verlassen, in den Arbeitsmarkt integriert wird.

Beim Leistungssystem IV-Rente erfolgen knapp zwei Drittel der Systemabgänge wegen Erreichens des AHV-Alters, etwa ein Fünftel sind Todesfälle. D.h., wer einmal eine IV-Rente bezieht, kehrt mit grosser Wahrscheinlichkeit nicht mehr vollumfänglich in den Arbeitsmarkt zurück.⁸

Von den Personen, die das IAS-System aus dem Leistungssystem ALE (Systemabgang) verlassen, dürften die meisten ihre Existenz durch eine (erneute) Erwerbsarbeit sichern; in viel geringerem Masse trifft das zu für Systemabgänge aus den Leistungssystemen Sozialhilfe und IV-Taggeld und kaum für Systemabgänge aus dem Leistungssystem IV-Rente.

Interne Dynamik: Systemübergänge

Das Leistungssystem Sozialhilfe ist stark durch die interne Dynamik des

IAS-Systems geprägt, kommen doch 38 Prozent der Zugänge von anderen Leistungssystemen und 36 Prozent der Abgänge sind Übergänge zu einem anderen Leistungssystem. Von den Abgängen bei IV-Taggeld sind 44 Prozent Übergänge zu anderen IAS-Leistungen, während von den Zugängen zum Leistungssystem IV-Rente ein Drittel Übergänge von einem anderen Leistungssystem sind. Beim Leistungssystem ALE dagegen sind lediglich 12 Prozent aller Abgänge Übergänge zu anderen Leistungssystemen bzw. nur 6 Prozent der Zugänge kommen von anderen Leistungssystemen. Von den untersuchten Leistungssystemen sind also neben Sozialhilfe auch IV-Taggeld durch eine starke interne Dynamik geprägt, in viel geringerem Umfang jedoch die Leistungssysteme ALE und IV-Rente. Bei Letzterem wird dies an der Bilanz der Zugänge/Abgänge deutlich (vgl. Grafik G4): Bei den Abgängen spielt die interne Dynamik kaum eine Rolle (es existieren kaum Übergänge zu anderen Leistungssystemen) und bei den Zugängen ist die Bedeutung der internen Dynamik wesentlich geringer als bei der Sozialhilfe. Der positive Saldo von 18 487 Personen resultiert beim Leistungssystem IV-Rente v. a. von den Zugängen von Sozialhilfe und in einem geringeren Umfang von den Zugängen von ALE und IV-Taggeld. Die Bilanz der Systemzugänge/-abgänge ist ausgeglichen.

«Drehtüreffekt» hat nur eine sehr beschränkte Bedeutung

Die Untersuchung geht auch der Frage nach, wie viele Personen einmal oder mehrmals von einem Leistungssystem zu einem anderen wechseln. Von den 930 000 Personen, die mindestens einmal einen IAS-Leistungsbezug hatten, wechseln während den drei Jahren rund 75 000 Personen mindestens einmal von einem Leistungssystem in ein anderes. Von allen IAS-Leistungsbe-

zügerinnen und -bezügern sind somit rund 8 Prozent an mindestens einem Übergang beteiligt. Ein Teil von diesen Personen ist an mehreren Übergängen beteiligt: Dies betrifft rund 8200 Personen oder 0,9 Prozent des IAS-Bestands.

Wechseln Personen mehrmals innerhalb einer relativ kurzen Zeitspanne von einem Leistungssystem in ein anderes, wird das als «Drehtüreffekt» bezeichnet. Es ist anzunehmen, dass dieser Effekt für die betroffenen Personen mit einem Prozess der Desintegration und Ausschliessung verbunden ist. Bei Vorliegen von zwei und mehr Übergängen innerhalb der Untersuchungsperiode lässt sich ein «Drehtüreffekt» vermuten. Dies betrifft – wie oben erwähnt – 0,9 Prozent der Personen, die während der Untersuchungsperiode IAS-Leistungen bezogen haben. Gemessen an den öffentlichen Diskussionen um dieses Phänomen ist dies ein erstaunlich geringer Anteil. Die Zahl der betroffenen Personen bewegt sich in einem sehr engen Rahmen und beeinflusst die Gesamtdynamik der Leistungsbezüge und die Systembelastung nur in einem sehr beschränkten Umfang. Wie stark diese Aussage von der Länge des Untersuchungszeitraums beeinflusst wird, werden spätere Analysen zeigen. Gleichzeitig ist jedoch davon auszugehen, dass die Lebenslage vieler dieser Personen äusserst prekär ist und Lösungen gefunden werden müssen. Für die sozialstaatlichen Institutionen stellt dies eine grundlegende Herausforderung dar. Ansätze zur Lösung dazu werden im Projekt IIZ/MAMAC umgesetzt.

Erhebliche Fluktuation und hohe Sockelbelastung

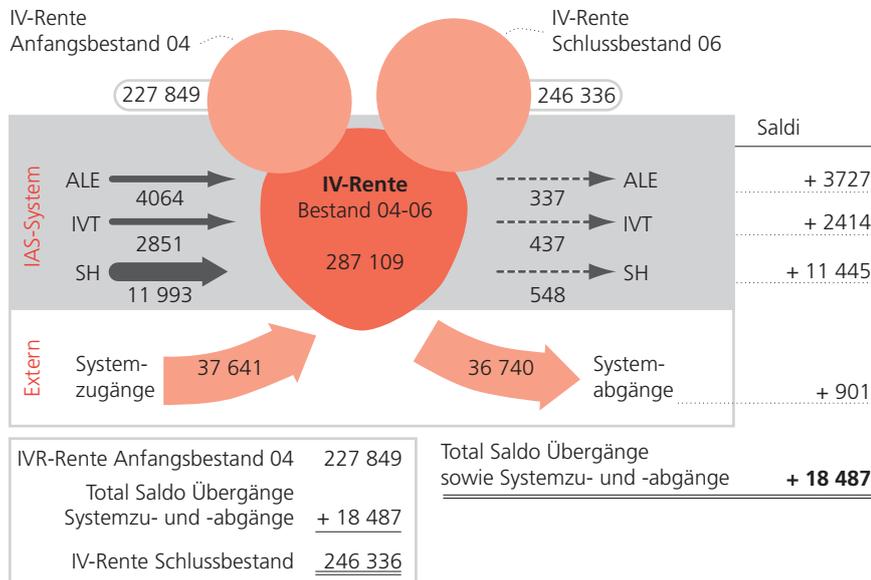
Mit Ausnahme des Leistungssystems IV-Rente weisen (fast) alle Leistungssysteme hohe Fluktuationsraten auf, d. h. der Personenkreis, der während der Dreijahresperiode Leis-

7 Gemäss Sozialhilfestatistik des BFS für das Jahr 2006 wird bei 33,6 Prozent aller abgeschlossenen Fälle als Hauptgrund für die Beendigung des Sozialhilfebezugs «Verbesserung der wirtschaftlichen Situation» genannt (v.a. Aufnahme einer Erwerbstätigkeit resp. Erhöhung des Erwerbseinkommens), bei rund 20 Prozent ist der Hauptgrund «Existenzsicherung durch Sozialversicherungsleistungen». D.h., von den Personen, die nach Abschluss des Sozialhilfebezugs keine Sozialversicherungsleistungen beziehen, können 42 Prozent wegen «Verbesserung der wirtschaftlichen Situation» ihren Sozialhilfebezug beenden (33,6 Prozent der restlichen Abgänge). Dies entspricht rund 23 000 der 55 000 Personen.

8 Gemäss Angaben des BSV erzielt rund die Hälfte der IV-Rentnerinnen und IV-Rentner ein AHV-pflichtiges Einkommen; dieses dürfte i.d.R. eher gering sein.

Leistungssystem IV-Rente: Personenflüsse (2004 bis 2006)

G4



Anmerkung: Die Grösse der Kreise sowie die Breite der Pfeile sind proportional zu den betreffenden Beständen dargestellt.

Quelle: eigene Darstellung

tungen bezieht, wechselt stark. Insbesondere die Leistungssysteme ALE und IV-Taggeld sind durch einen stark wechselnden Bestand charakterisiert; hingegen ist der Bestand bei den IV-Renten ziemlich konstant. Die Sozialhilfe weist neben einem stark fluktuierenden Teil an Leistungsbeziehenden einen relativ hohen persistenten Teil auf. Insgesamt wird das IAS-System stark durch die Beanspruchung von wechselnden Personen geprägt: Ein Grossteil verbleibt nur für eine relativ kurze Zeit im IAS-System. Aufgrund der eingangs erwähnten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Veränderungen steigt der Anteil der Bevölkerung, der vorübergehend Leistungen des Sozialstaats beanspruchen muss. Ein erheblicher Teil der Belastungen der einzelnen Leistungssysteme ergibt sich aus diesen vorübergehenden Leistungsbezügen, da die Existenzsicherung durch Erwerbsarbeit wegen der steigenden Unsicherheiten am Arbeitsmarkt immer häufiger nicht lückenlos gewährleistet ist.

Gleichzeitig zeigt sich jedoch, dass zwar ein kleinerer, aber doch erheblicher Teil der Bevölkerung während der Untersuchungsperiode permanent Leistungen bezogen hat. Dies betrifft v.a. die IV-Rentnerinnen und IV-Rentner, was dem Zweck eines langfristigen Ersatzes des Erwerbseinkommens entspricht. Aber auch beim Leistungssystem Sozialhilfe bezieht ein grosser Teil der betroffenen Personen längerfristig Leistungen: Gemäss Sozialhilfestatistik beträgt bei rund einem Drittel die Bezugsdauer drei und mehr Jahre. Dies zeigt, dass die Sozialhilfe infolge des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels neben ihrer ursprünglichen Funktion der vorübergehenden Existenzsicherung zunehmend längerfristige Leistungen («Sozialrenten») ausrichten muss.

Obwohl die Untersuchungsperiode in eine Phase der wirtschaftlichen Prosperität fällt, kann – mit Ausnahme des Leistungssystems ALE – keine wesentliche Entlastung der Leistungssysteme und keine deutliche

und durchgängige Reduktion der Bezugsquoten festgestellt werden. Es ist zu vermuten, dass sich in den letzten Jahren eine relativ hohe Sockelbelastung eingestellt hat, und dass diese Sockelbelastung in einer Phase von wirtschaftlicher Krise und Rezession wiederum deutlich ansteigen wird.

Folgerungen für ein Monitoring

Die vorgeschlagenen Indikatoren können die Übergänge auf kohärente Art quantifizieren. Aufgrund der umfassenden Sichtweise auf die vier Leistungssysteme werden wichtige Informationen zum Zusammenwirken der IV, der ALV und der Sozialhilfe generiert; damit liegt ein Instrumentarium für die Dauerbeobachtung der Übergänge und für das Erfassen von Wirkungen von Gesetzes- und Praxisänderungen vor – z.B. für die Wirkungen der fünften IV-Revision. Dieses Instrumentarium ermöglicht es zudem, die Problemlagen einzelner soziodemografischer Gruppen zu beobachten mit dem Ziel einer Früherkennung von neuen Problemfeldern.

Robert Fluder, Prof. Dr., Forschungsleiter, Fachbereich Soziale Arbeit der Berner Fachhochschule.
E-Mail: robert.fluder@bfh.ch

Thomas Graf, ASP Inteco AG.
E-Mail: thomas.graf@asp.ch

Rosmarie Ruder, Prof., Dozentin, Fachbereich Soziale Arbeit der Berner Fachhochschule.
E-Mail: rosmarie.ruder@bfh.ch

Renate Salzgeber, lic. oec. publ., wissenschaftliche Mitarbeiterin, Fachbereich Soziale Arbeit der Berner Fachhochschule.
E-Mail: renate.salzgeber@bfh.ch

Zeitgutschriften für die Begleitung, Betreuung und/oder Pflege älterer Menschen

Die demografische Entwicklung in den nächsten Jahrzehnten lässt den Bedarf an Begleitung, Betreuung und Pflege älterer Menschen stark ansteigen. Die Gesundheits- und Sozialpolitik ist aufgerufen, sämtliche möglichen Massnahmen zu prüfen und zu fördern, die die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Folgen abfedern und positiv beeinflussen können. Hierzu gehört auch die Idee eines Zeitgutschriftensystems für freiwillige Betreuung, bei der es sich laut den Autoren lohnt, Nachfrage und Wirkungen im Rahmen eines Pilotprojekts zu analysieren.

Die Vorstudie untersucht anhand von Literatur- und Dokumentenanalysen sowie Expertengesprächen mit drei Personen, die praktische Erfahrungen mit Zeitgutschriftensystemen gesammelt haben, Fragen zur Wirkung, zu den Voraussetzungen und zur praktischen Umsetzung von Zeitgutschriftensystemen.

Zeitgutschriftensysteme

Die Zeitgutschrift ist die fundamentale Tausch- und Verrechnungseinheit im Rahmen einer Zeitbank und entspricht dem Arbeitseinsatz einer Person von einer Stunde. In klassischen Zeitbanken wird eine Stunde Arbeit einer Person gleich bewertet wie eine Stunde Arbeit einer anderen Person. Zeitgutschriften zeichnen sich im Gegensatz zu Geld dadurch aus, dass sie im Zeitverlauf keiner Auf- und Abwertung unterworfen sind. Es handelt sich grundsätzlich um eine zins- und inflationsfreie Alternativwährung. Die Idee der nicht-zeitgleichen Zeitgutschriftensysteme für die Betreuung und/oder Pflege älterer Menschen besteht darin, dass leistungsfähige RentnerInnen freiwillig häusliche Unterstützungsdienste für betreuungsbedürftige Menschen leisten und im Gegenzug Zeitgutschriften als Entschädigung erhalten, die sie zeitlich verzögert bei eigenem Betreuungsbedarf als Zahlungsmittel einsetzen können. Neben den reinen Zeitgutschriftensystemen sind in der Praxis oft gemischte Tauschsysteme anzutreffen. Bei gemischten Tauschsystemen erfolgt die Bezahlung und Entlohnung von Dienstleistungen wahlweise mit Zeitgutschriften und / oder Geld. Aufgrund ihrer Verbreitung (v.a. in Japan und Deutschland) waren auch diese Systeme Gegenstand der Analyse.



Kilian Künzi

Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS



Thomas Oesch

Bundesrat Pascal Couchepin lancierte im Sommer 2007 die Diskussion zu einer auf nationaler Ebene einzuführenden, nicht-zeitgleichen Zeittauschbörse, bei der ältere Menschen freiwillig Betreuung, Begleitung und/oder Pflege im Altersbereich gegen die Abgabe von Zeitgutschriften leisten würden, die sie in einem späteren Zeitpunkt gegen ähnliche Leistungen eintauschen könnten. Gestützt auf diese Idee hat das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) das Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS) beauftragt, eine entsprechende Vorstudie zu erstellen.

Mit der Idee des Zeitgutschriften-systems sind drei hauptsächliche Ziele verknüpft:

- Deckung des erhöhten Bedarfs an Betreuungs- und Pflegeleistungen aufgrund der steigenden Anzahl betreuungs- und pflegebedürftiger Menschen
- Eindämmung der zu erwartenden Kostensteigerung bei der Betreuung und Pflege älterer Menschen
- Gesellschaftliche Wertschätzung und Nutzung des Zeitpotentials älterer Menschen resp. Aktivierung der Rentner/innen zu gesellschaftlichem Engagement

Welche Wirkungen sind zu erwarten?

Die Vorstudie untersuchte fünf konkrete Wirkungsebenen:

Motivation der (potenziellen) Leistungserbringenden

Aus theoretischer Sicht und laut den Erfahrungen der befragten Experten sind Zeitgutschriftensysteme in der Lage, die Zielgruppe der RentnerInnen für ein Engagement im Bereich der sozialen Freiwilligenarbeit zu gewinnen. Allerdings spielen die Zeitgutschriften gemäss Umfragen bei Mitgliedern von Zeitbanken in den USA und Deutschland für die Mehrheit der Teilnehmenden eine untergeordnete Rolle beim Entscheid, sich freiwillig zu engagieren. Motive wie «sinnvolle Betätigung», «anderen helfen» oder «Gesellung» scheinen ausschlaggebender zu sein als die Entschädigung mit Zeit oder Geld. Immerhin gaben bei einer deutschen Studie ein Viertel der Mitglieder einer Seniorengenosenschaft an, dass für sie die Zeitgutschriften «eine Motivation» waren, Mitglied zu werden. Im Rahmen einer Evaluation von US-amerikanischen Zeitbanken konnte festgestellt werden, dass die Hälfte der Teilnehmenden ein Jahr vor Gründung der Zeitgutschriftensysteme keine Freiwilligenarbeit geleistet hat. Diese Resultate weisen darauf hin, dass mittels Zeitgutschriftensystemen zusätzliche Leistungserbringende gewonnen werden können. Ob dieser Effekt auf die Zeitgutschrift allein zurückzuführen ist und in welchem Umfang sich die Systeme auf das gesamte Angebot an freiwilligen Arbeitskräften auswirken, kann im Rahmen unserer Studie nicht beantwortet werden.

Bestehende Freiwilligenarbeit und professionelle Pflege- und Betreuungsarbeit

Inwieweit die professionelle Pflege von den in Zeitgutschriftensystemen angebotenen Diensten betrof-

fen ist, hängt stark von der jeweiligen Ausgestaltung der Systeme ab (Aufgabengebiete, gesetzliche Regelungen etc.). Erfahrungen der Experten und Berichte von Zeitbanken in den USA, in Japan und in Deutschland zeigen, dass die angebotenen Dienste als «pflegeunterstützend» eingestuft werden können. Die im Rahmen von Zeitbanken erbrachten Dienste dienen den älteren Menschen in erster Linie zur Bewältigung des Alltags in ihrer häuslichen Umgebung. In der Schweiz würden die Angebote solcher Systeme die Dienstleistungen der Spitex im Bereich der Hauswirtschaft und der (einfachen) Grundpflege tangieren. Die bestehende organisierte Freiwilligenarbeit wird durch das Angebot der Zeitgutschriftensysteme konkurrenziert. Hinsichtlich der Seniorengenosenschaft Riedlingen stellte der befragte Experte fest, dass LeistungsbezügerInnen nach der Gründung der Genossenschaft den Anbieter wechselten, weil diese eine umfassendere Betreuung garantierte. Allerdings wird die Konkurrenzsituation zwischen Zeitgutschriftensystemen und bestehenden Strukturen der Freiwilligenarbeit vielerorts mit Kooperationen entschärft und für den Endnutzer gewinnbringend umgesetzt. Innerfamiliäre Betreuungsleistungen werden durch Zeitbanken für ältere Menschen aufgrund der Erfahrungen der Experten kaum tangiert. In den untersuchten Projekten liess sich kein Ersatz von familiärer Hilfe durch im Rahmen von Zeitgutschriftensystemen organisierte Freiwilligenarbeit feststellen. Die Experten gehen davon aus, dass hierfür die unterschiedliche Motivlage verantwortlich ist.

Leistungsnachfrage(nde)

Verschiedene Studien zu Zeitgutschriftensystemen in Deutschland, den USA und Japan haben gezeigt, dass sich die Deckung der Bedürfnisse älterer Menschen durch Zeitgutschriftensysteme mit Unterstützungsleistungen in quantitativer und

qualitativer Hinsicht verbessert hat. Als Beispiele für nachgefragte Dienste, die in der Regel ausschliesslich im Rahmen von Zeitgutschriftensystemen angeboten wurden, werden kleinere Reparaturarbeiten im Haushalt, einfachere Pflege- resp. Betreuungsleistungen nach einem Spitalaufenthalt und Hospizdienste aufgeführt.

Prognostizierter Mehrbedarf an Betreuung älterer Menschen

Die Deckung des demografisch bedingten Mehrbedarfs an Betreuung älterer Menschen ist durch Zeitgutschriftensysteme und vermehrte Freiwilligenarbeit allein nicht zu bewältigen. Ein gleichzeitiger Ausbau der spitalexternen professionellen Pflege und Betreuung ist unumgänglich. Wie Erfahrungen aus Deutschland und den USA zeigen, können Zeitgutschriftensysteme nur zusammen mit bestehenden Betreuungs- und Pflegestrukturen auf kommunaler Ebene ihre positive Wirkung entfalten. Als besonderes Beispiel kann das Fureai-Kippu-System (gemischtes Tauschsystem) in Japan gelten, das in Verbindung mit einem Ausbau der professionellen Pflege und Betreuung vor Ort (z.B. mit dem Betrieb der lokalen Gesundheitszentren für Tagespflege und -betreuung älterer Menschen) den Mehrbedarf offenbar weitgehend abdecken kann.

Kosten im Gesundheitswesen

Laut den in Deutschland untersuchten Modellen (Riedlingen und Offenbach) konnten durch Zeitgutschriftensysteme auf kommunaler und regionaler Ebene die Eintritte der älteren betreuungsbedürftigen Menschen in ein Alters- oder Pflegeheim zeitlich verzögert werden. Um die ökonomischen Wirkungen von Zeitgutschriftensystemen auf die Kosten im gesamten Gesundheitswesen bestimmen zu können, müssten jedoch neben den Einsparungen bei den Kosten der stationären Pflege auch die Mehrkosten bei der spitalexternen Pflege und die Ausgaben

der öffentlichen Hand für die Finanzierung der Zeitgutschriftensysteme in Berechnungen einfließen.

Umsetzungs- und Kontextfragen

Im Rahmen der Umsetzung von Zeitgutschriftensystemen stellen sich viele Fragen zur Ausgestaltung und zur Einbettung des Systems in bestehende Strukturen. In der Vorstudie werden verschiedene kritische Punkte angesprochen (ohne Anspruch auf Vollständigkeit):

Systemwahl

Gemischte Systeme werden von allen Experten den reinen Zeitgutschriftensystemen vorgezogen. Gemischte Tauschsysteme senden stärkere Partizipationsanreize aus und lassen sich nach erfolgtem Start aus Eigenmitteln finanzieren. Mit Blick auf Japan, Deutschland (mit Ausnahme der Seniorengenossenschaft Dietzenbach) und auch den USA lässt sich festhalten, dass gemischte Systeme im Vergleich zu reinen Zeitgutschriftensystemen in der Regel erfolgreicher funktionieren.

Systemträger

Die Frage, ob ein öffentlicher Träger von Zeitgutschriftensystemen privaten Vereinen vorzuziehen ist, kann im Rahmen der Studie nicht beantwortet werden. Sog. «Grass-Roots-Organisationen» (z.B. die Seniorengenossenschaften in Deutschland) zeichnen sich gemeinhin durch ein starkes Engagement der Mitglieder und Initianten aus, was in bedeutendem Masse zum Erfolg dieser Systeme beiträgt. Im Rahmen von Systemen der öffentlichen Hand, eingebettet in bereits bestehende Betreuungsstrukturen wie z.B. der Vorarlberger Zeitvorsorge, ist es schwieriger, bei den Teilnehmenden ein Engagement von vergleichbarem Ausmass zu erreichen. Dafür erhöht sich die Sicherheit bezüglich Einlösung der Ansprüche.

Systemdimension

Die Erfahrungen aus Deutschland zeigen, dass der Aktionsradius von privaten Initiativen auf eine kommunale oder regionale Ausdehnung begrenzt ist. Japan ist als einziges Land bekannt, das Erfahrungen mit einem flächendeckenden Zeitgutschriftensystem gemacht hat. Insbesondere der Experte der Riedlinger Genossenschaft gab sich überzeugt, dass Zeitgutschriftensysteme immer lokal verankert und organisiert werden müssen, um auch den lokalen Bedürfnissen gerecht zu werden.

Bestimmung des Leistungskatalogs

Der Leistungskatalog von Zeitgutschriftensystemen für die Betreuung älterer Menschen umfasst in der Regel ausschliesslich pflegeunterstützende Dienste und Dienstleistungen für die Bewältigung des Alltags. Wie die Erfahrungen der befragten Experten zeigen, ist eine Bedarfsanalyse im Vorfeld der Gründung eines Zeitgutschriftensystems notwendig, um den Leistungskatalog auf die regional bestehenden Strukturen abzustimmen.

Finanzierung

Alle betrachteten Systeme waren bei der Gründung auf eine Anstossfinanzierung der öffentlichen Hand angewiesen. Die Betriebskosten (inkl. Investitionskosten) werden je nach System durch Eigenmittel (Mitgliedsbeiträge, Zinserträge etc.) und/oder Zuschüsse der öffentlichen Hand gedeckt.

Einführungsproblematik

Ein reines Zeitgutschriftensystem kann nur starten, wenn zu Beginn Zeitgutschriften gratis an die betreuungsbedürftigen Personen abgegeben werden, da diese ja selber keine Betreuungsleistungen erbringen können. Ein gemischtes System kann hingegen ohne die Vergabe von sog. Schöpfungsrechten (kostenlose Abgabe von Zeitgutschriften) gestartet werden, indem die betreuungsbedürftige Person für bezogene Leis-

tungen Geld bezahlt und dem Leistungserbringer dafür Zeitgutschriften verbucht werden.

Einführungsdauer

Gemäss den Erfahrungen der befragten Experten entwickeln sich alle Zeittauschprojekte zu Beginn langsam. Grundsätzlich können sich zeitgleiche Tauschprojekte, in denen die Leistungserbringung und der Leistungsbezug in die gleiche Periode fallen, schneller etablieren. Die minimale Einführungsdauer für ein nicht-zeitgleiches Zeitgutschriftensystem für die Betreuung älterer Menschen schätzt z.B. der Vorsitzende der Riedlinger Genossenschaft auf 3 bis 5 Jahre.

Einlösegarantie der Zeitgutschriften

Alle befragten Experten sind einhellig der Meinung, dass die Sicherstellung der Einlösegarantie ein wichtiger Bestandteil für das einwandfreie Funktionieren von Zeitbanken darstellt. Die Sicherstellung dieser Garantie kann in der Praxis auf unterschiedliche Weise erfolgen. Bei der Vorarlberger Zeitvorsorge bürgte die Gemeinde für die Einlösung der Zeitgutschriften (Garantie der öffentlichen Hand). Die Seniorengenossenschaft in Riedlingen garantiert die Einlösung der Zeitguthaben mittels Gutschriften, die mit Geld hinterlegt werden (systemeigene Garantie). Im Rahmen der ZeitBank München hingegen besteht keine Garantie für die Einlösung der Zeitguthaben.

Gesetzliche Rahmenbedingungen

Die Steuerbefreiung der Zeitgutschriftensysteme von den Einkommens- und Umsatzsteuern wird von den Experten als wichtiges Element angesehen, um die Attraktivität solcher Systeme zu fördern. In Deutschland sind die Transaktionen im Rahmen einer Initiative im Gegensatz zu Österreich von der Umsatzsteuerpflicht befreit. In den USA und Grossbritannien wurden Grundsatz-

entscheide gefällt, welche Zeitguthaben und Transaktionen innerhalb von reinen Zeitgutschriftensystemen von der Steuerpflicht befreien.

Ein Pilotprojekt macht Sinn

Die eingangs formulierten Ziele sind mit einem nationalen nicht-zeitgleichen Zeitgutschriftensystem für die Betreuung und/oder Pflege älterer Menschen nur teilweise zu erreichen. Der erhöhte Bedarf an Betreuungs- und Pflegeleistungen kann allein mit vermehrter Freiwilligenarbeit im sozialen Bereich nicht gedeckt werden. Eine Eindämmung der zu erwartenden Kostensteigerung wird nur möglich sein, wenn es den Zeitgutschriftensystemen gelingt, durch eine umfangreichere Bedarfsdeckung der häuslichen Betreuungsbedürfnisse die Eintritte älterer Menschen in ein Alters- und Pflegeheim zu verzögern und gleichzeitig die administrativen Kosten der Systeme tief zu halten. Erfahrungen in Deutschland zeigen, dass im lokalen Rahmen Eintritte älterer Menschen in stationäre Einrichtungen hinausgezögert werden können. Das Ziel der vermehrten Aktivierung der RentnerInnen zu gesellschaftlichem Engagement, lässt sich mit der Implementierung eines Zeitgutschriftensystems laut den befragten Experten, den Berichten zu Tauschsystemen im Ausland und den theoretischen Erkenntnissen erreichen, wenn auch nur in beschränktem Umfang.

Eine abschliessende Beurteilung der Wirkungen eines Zeitgutschriftensystems in der Schweiz ist auf der Grundlage von Dokumentenanalysen und drei Expertengesprächen nicht möglich. Um fundiertere Erkenntnisse zu erhalten, wie und ob solche Systeme funktionieren, wären ein Versuch im Rahmen eines Pilotprojekts und dessen wissenschaftliche Evaluation notwendig. Bisherige Studienresultate sprechen dabei eher für die Installation gemischter Systeme als für reine Zeitsysteme. Im Rahmen eines Pilotprojekts würde sich zeigen, ob sich genügend Leistungserbringende für eine Teilnahme interessieren und ob eine gewisse Nachhaltigkeit erreicht werden kann. Ein ernsthaftes Problem bildet der lange Zeithorizont, der bei einem nicht-zeitgleichen System zu berücksichtigen ist. Eine Implementierung müsste unter Einbezug sowohl der professionellen Pflege-

und Betreuungsangebote als auch der bestehenden, unentlohnten organisierten Freiwilligenarbeit geschehen, die gemäss Analysen am stärksten betroffen wäre. Allfällige Widerstände könnten durch Kooperationen verringert werden.

Kilian Künzi, lic.phil.hist., Geschäftsleitung, Bereichsleiter Gesundheit und Alter, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS.
E-Mail: kilian.kuenzi@buerobass.ch

Thomas Oesch, MScE, wissenschaftlicher Mitarbeiter, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS.
E-Mail: thomas.oesch@buerobass.ch

Die Studie ist im Internet abrufbar unter:

<http://www.bsv.admin.ch/themen/gesellschaft/00074/index.html?lang=de>

Aufbauend auf den Ergebnissen dieser Studie wird die Idee eines nicht-zeitgleichen Zeitgutschriftensystems vom BSV weiterverfolgt. Vorgesehen sind die Konzeption und gegebenenfalls die Realisierung eines Pilotprojekts.

Kontakt: Bundesamt für Sozialversicherungen, Joana Guldemann.
E-Mail: joana.guldemann@bsv.admin.ch

Parlamentarische Vorstösse

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

Invalidenversicherung

09.3257 – Motion der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei, 20.3.09: Sanierung der Invalidenversicherung. Alternatives Konzept

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

«Die beiden Beschlüsse der Vorlage 05.053 (BBl 2008 5241 sowie BBl 2008 5255) sind aufzuheben und auf eine befristete Erhöhung der Mehrwertsteuer sowie auf eine Anhebung der Lohnprocente ist zu verzichten. Stattdessen ist eine neue Vorlage auszuarbeiten, welche sich an zwingend folgenden Eckwerten orientiert:

1. Es sind drei selbstständige Fonds (AHV, IV und EO) analog der Vorlage 05.053 zu schaffen.
2. Der IV-Fonds wird durch ein Darlehen des Bundes im Umfang von 5 Milliarden Franken geäufnet.

3. Die Schuld der Invalidenversicherung gegenüber dem AHV-Fonds wird real verzinst. Der Bund übernimmt die Zinsen. Die Zinsen gehen in den AHV-Fonds.

4. Während einer Übergangszeit von 5 Jahren werden befristet 600 bis 800 Millionen Franken pro Jahr aus dem Bundeshaushalt in den IV-Fonds transferiert.

5. Diese Vorlage tritt per 1. Januar 2010 in Kraft.

6. Die Botschaft zur ausgabenseitigen 6. IV-Revision wird bis zum 30. Juni 2010 zu Händen des Parlaments verabschiedet.

7. Der Bund verabschiedet gegenüber dem Parlament bis 31. Dezember 2009 eine Botschaft für ein Entlastungsprogramm für den Bundeshaushalt in der Höhe der aus diesem Beschluss entstehenden Verpflichtungen.

8. Die Schuldenbremse ist trotz diesem Beschluss vollumfänglich anwendbar.

Begründung

Eine Erhöhung der Steuern oder der Lohnprocente schadet dem Wirtschaftsstandort. Dies wäre gerade im aktuellen Augenblick Gift für die Wirtschaft, welches sich in einer Rezession befindet. Aus diesem Grund gilt es ein alternatives Sanierungskonzept für die IV zu finden, welches die Wirtschaft nicht schädigt und auch keine neuen Staatsschulden produziert. Mit dem hier präsentierten Vorschlag kann die IV saniert werden, ohne Mehrwertsteuern und

Lohnprocente zu erhöhen, ohne neue Schulden zu machen und ohne die AHV zusätzlich zu belasten. Gleichzeitig bleibt der notwendige Sanierungsdruck auf der IV bestehen, um zu verhindern, dass der ausgabenseitige Schlendrian wieder einkehrt.»

Antwort des Bundesrats vom 6.5.2009

Der Bundesbeschluss über die Zusatzfinanzierung der IV durch eine befristete Anhebung der Mehrwertsteuersätze sowie das Bundesgesetz über die Sanierung der IV, die am 13. Juni 2008 vom Parlament verabschiedet wurden, sind das Ergebnis eines Kompromisses. Am 12. und 19. Februar 2009 bestätigten die Kommissionen für soziale Sicherheit des National- und des Ständerates ihr Vertrauen in diese Vorlage und lehnten es ab, eine neue Vorlage auszuarbeiten oder die bestehende abzuändern. Es ist daher nicht möglich, darauf zu verzichten, die Vorlage zur Erhöhung der Mehrwertsteuersätze Volk und Ständen zur Abstimmung vorzulegen. Damit der vom Parlament erteilte Auftrag erfüllt wird und das Inkrafttreten per 1. Januar 2010 möglich ist, findet die Abstimmung am 27. September 2009, dem letzten möglichen Datum, statt. Unter diesen Umständen besteht kein Anlass, eine Vorlage im Sinne der vorliegenden Motion auszuarbeiten. Diese entspricht übrigens einem Antrag, der von der SGK-N am 12. Februar 2009 diskutiert und abgelehnt worden ist.

Gesetzgebung: Vorlagen des Bundesrats, Stand 31. Mai 2009

Vorlage	Datum der Botschaft	Publ. im Bundesblatt	Ersttrat		Zweitrat		Schlussabstimmung (Publ. im BBl)	Inkrafttreten/ Volksentscheid
			Kommission	Plenum	Kommission	Plenum		
KVG – Vorlage 1B Vertragsfreiheit	26.5.04	BBl 2004, 4293	SGK-SR 21./22.6.04 30.5., 21.+23.8.06, (Teil 2) 8.1., 15.2., 15.10, 9.11.07 18.2.08 (Teil 1) 18.3., 5.6.08 (Teil 2), 14.4., 13.5., 27.6., 26.8., 28.10., 24.11.08 (Teil 1), 27.1.09 (Zulassungs- stopp)	SR 6.12.07 verl. Zulassungs- stopp) 27.5., 5.6.08 (Teil 2) 18.12.08 (Nichteintreten)	SGK-NR 30.6.04, 18.1., 2.6.08 (Teil 2) 16.1., 12.2., 25.3.09 (Zulassungsstopp)	5.3., 4.6.08 (Teil 2)	13.6.08 (Teil 2)	14.6.08 (Teil 2)
Pa. IV. 09.400 Übergangslösung zum Zulassungsstopp für Leistungserbringer	13.5.09 (Stellungnahme des BR)	BBl 2009, 3423	SGK-SR 27.1., 11.5.09		SGK-NR 16.1., 12.2., 5.3.09	27.5.09		
KVG – Vorlage 1D Kostenbeteiligung	26.5.04	BBl 2004, 4361	SGK-SR 21./22.6., 23./24.8.04	SR 21.9.04	SGK-NR 30.6.04			
KVG – Vorlage 2B Managed Care	15.9.04	BBl 2004, 5599	SGK-SR 18./19.10.04 30.5., 21./23.8., 12./13.9., 16./17.10., 13.11.06, 2. Teil Medika- mente: 9.1., 15.2., 26.3., 3.5., 13.9.07 8.1., 15.4., 27.8.08 (2. Teil Medikamente, Diff.)	SR 5.12.06 (1. Teil ohne Medikamente), 13.6.07, 4.3., 17.9.08 (2. Teil Medikamente) 4.3.08 (2. Teil Diff.) 1.10.08 (Einigungskonf.)	SGK-NR 25.10.07, 10.3., 24.4., 18.9.08 (2. Teil Medikamente) 4.6., 18.9.08 (2. Teil Diff.) 1.10.08 (Einigungskonf.)	NR 4.12.07 (2. Teil Medikamente)	1.10. (Teil 2) Ablehnung NR	
IV-Revision Zusatzfinanzierung	22.6.05	BBl 2005, 4623	SGK-NR 26.1.07, 17./18.1.08	NR 20.3.07, 18./19.3., 11.6.08	SGK-SR 3.7., 27./28.8., 12., 15., 16.10., 9.11.07, 19.2.09	SR 18.12.07 27.5., 4./5.6., 12.6.08 (Diff.)	13.6.08	Volksabstimmung am 27.9.2009
11. AHV-Revision. Leis- tungsseitige Massnahmen	21.12.05	BBl 2006, 1957	SGK-NR 5.5.06, 25.1., 22.2.07 Subkomm. 16.11.07, 17./18.1.08	NR 18.3.08	SGK-SR 29.10.08, 27.1., 19.2., 7.4.09			
11. AHV-Revision. Vorruhestandsleistung	21.12.05	BBl 2006, 2061	SGK-NR 5.5.06, 25.1., 22.2.07 Subkomm. 16.11.07, 17./18.1.08	NR 18.3.08	SGK-SR 29.10.08, 27.1., 19.2., 7.4.09			
VI Ja zur Komplementär- medizin	30.8.06	BBl 2006, 7591	SGK-NR 23.11.06, 25.1.07, 24.4., 8.9.08	NR 18./19.9., 19.12.07, 17.9.08	SGK-SR 16.10., 9.11.07 13.5., 26.6.08	SR 13.12.07	3.10.08	Zurückgezogen. Direkter Gegen- vorschlag. Volksab- stimmung 17.5.09 (angenommen mit 67%)
UVG Revision	30.5.08	BBl 2008, 5395	SGK-NR 20.6., 9.9., 16.10., 6./7.11.08, 15./16.1., 12./13.2., 26./27.3.09					

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
26.8.09	Haftung der Medizinalpersonen	Grand Casino, Luzern	IRP, Universität St.Gallen, Bodanstrasse 4, 9000 St.Gallen T: 071 224 24 24 F: 071 224 28 83 irp@unisg.ch www.irp.unisg.ch
27.8.09	Das Krankenversicherungsgesetz (KVG) zwischen kantonalen Spitalplanungen und Pay for Performance-Konzepten	Grand Casino, Luzern	IRP, Universität St.Gallen, Bodanstrasse 4, 9000 St.Gallen T: 071 224 24 24 F: 071 2244 28 83 irp@unisg.ch www.irp.unisg.ch
31.8.–2.9.09	6. Schweizer Heilpädagogik-Kongress 2009: Horizonte öffnen – Standardisierung und Differenzierung in der Heil- und Sonderpädagogik	Haus der Kantone, Bern	SZH/CSPS, Haus der Kantone Speichergasse 6 3011 Bern T: 031 320 16 60 kongress@szh.ch www.szh.ch/kongress
1./8.9.09	Intensivseminar Arbeitsrecht	Hotel Arte, Olten	Fachschule für Personalvorsorge AG, Bälliz 64, Pf 2079 3601 Thun T: 033 227 20 42 F: 033 227 20 45 info@fs-personalvorsorge.ch www.fs-personalvorsorge.ch
3.9.09	1. St.Galler Tagung zum Gesundheitsrecht (vgl. Hinweis)	Grand Casino, Luzern	IRP, Universität St.Gallen, Bodanstrasse 4, 9000 St.Gallen T: 071 224 24 24 F: 071 224 28 83 irp@unisg.ch www.irp.unisg.ch
3./4.9.09	Solothurner SKOS-Tage: Prävention, Aktivierung und Integration in Zeiten wirtschaftlicher Krise	Solothurn	SKOS, Monbijoustr. 22, Pf 3000 Bern 14 T: 031 326 19 19 F: 031 326 19 10 admin@skos.ch www.skos.ch
7.-9.9.09	Durchführungsfragen des Leistungsrechts der beruflichen Vorsorge (vgl. Hinweis)	Kartause Ittingen	IRP, Universität St.Gallen, Bodanstrasse 4, 9000 St.Gallen T: 071 224 24 24 F: 071 224 28 83 irp@unisg.ch www.irp.unisg.ch
8./15.9.09	Grundausbildung eidg. Sozialversicherungen	Hotel Arte, Olten	Fachschule für Personalvorsorge AG, Bälliz 64, Pf 2079 3601 Thun T: 033 227 20 42 F: 033 227 20 45 info@fs-personalvorsorge.ch www.fs-personalvorsorge.ch
10./17.9.09	Leistungen und Koordination in der beruflichen Vorsorge	Hotel Arte, Olten	Fachschule für Personalvorsorge AG, Bälliz 64, Pf 2079 3601 Thun T: 033 227 20 42 F: 033 227 20 45 info@fs-personalvorsorge.ch www.fs-personalvorsorge.ch

1. St.Galler Tagung zum Gesundheitsrecht

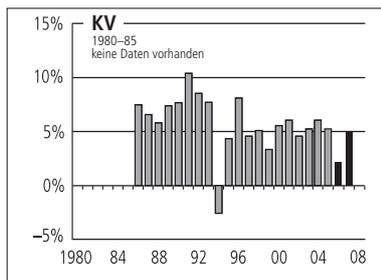
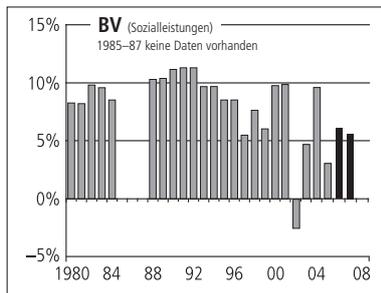
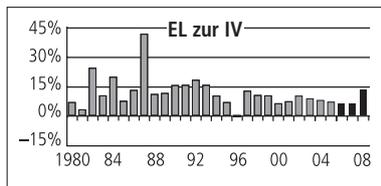
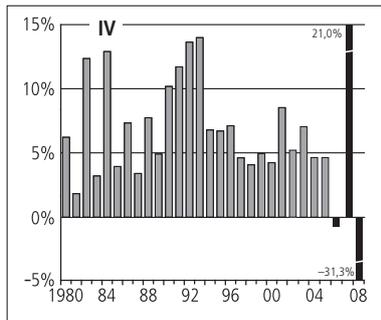
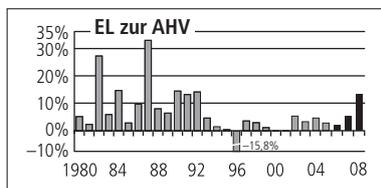
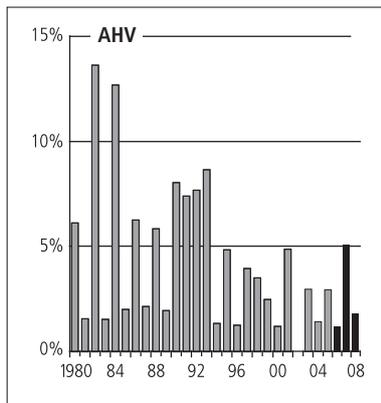
Das Gesundheitsrecht ist ein bisher noch wenig erfasstes und umrissenes Rechtsgebiet, dessen praktische Bedeutung aber immens ist. In der Schweiz werden jährlich über 50 Milliarden Franken für die Gesundheit umgesetzt. Die «St.Galler Tagungen zum Gesundheitsrecht» wollen diesen Rechtsbereich intensiv, gut fundiert und praxisbezogen durchleuchten. In den zweijährlich stattfindenden Tagungen werden einerseits neueste Entwicklungen und Tendenzen aufgezeigt; andererseits wird ein besonders aktuelles Thema aufgegriffen und in einen grösseren Zusammenhang gestellt. Die Tagungen wollen damit dazu beitragen, dieses schwierige Rechtsgebiet zu erfassen und zu entwickeln.

Durchführungsfragen des Leistungsrechts der beruflichen Vorsorge

Das Leistungsrecht der beruflichen Vorsorge bietet zahlreiche Problemstellungen, die allein gestützt auf die Gesetzgebung nicht zu lösen sind. Viele Fragen ergeben sich aus der Positionierung des BVG im Netz der sozialen Sicherheit, so beispielsweise aufgrund der Abhängigkeit zu Invalidenversicherung oder in der Frage der Übererentschädigung. Andere Fragen beruhen darauf, dass nur das Obligatorium der beruflichen Vorsorge dem Sozialversicherungsrecht angehört, währenddem in der weitergehenden Vorsorge Privatrecht zur Anwendung kommt.

Eine zusätzliche Komplikation ergibt sich durch den Ausschluss der beruflichen Vorsorge vom ATSG. Im vorliegenden Intensivseminar werden neue Fallkonstellationen aus der Gerichts- und Verwaltungspraxis der letzten zwei Jahre zur Sprache kommen.

Veränderung der Ausgaben in % seit 1980



AHV		1990	2000	2006	2007	2008	Veränderung in % VR ¹
Einnahmen	Mio. Fr.	20 355	28 792	34 390	34 801	31 592	-9,2%
davon Beiträge Vers./AG		16 029	20 482	24 072	25 274	26 459	4,7%
davon Beiträge öff. Hand		3 666	7 417	8 815	9 230	9 455	2,4%
Ausgaben		18 328	27 722	31 682	33 303	33 878	1,7%
davon Sozialleistungen		18 269	27 627	31 541	33 152	33 747	1,8%
Rechnungssaldo		2 027	1 070	2 708	1 499	-2 286	-252,6%
Kapital		18 157	22 720	32 100	40 637 ²	38 351	-5,6% ²
Bezüger/innen AHV-Renten	Personen	1 225 388	1 515 954	1 701 070	1 755 827	1 814 596	3,3%
Bezüger/innen Witwen/r-Renten		74 651	79 715	104 120	107 539	111 220	3,4%
Beitragszahler/innen AHV, IV, EO		3 773 000	3 904 000	4 113 000	4 150 000

EL zur AHV		1990	2000	2006	2007	2008	VR ¹
Ausgaben (= Einnahmen)	Mio. Fr.	1 124	1 441	1 731	1 827	2 072	13,4%
davon Beiträge Bund		260	318	382	403	563	39,7%
davon Beiträge Kantone		864	1 123	1 349	1 424	1 508	5,9%
Bezüger/innen	(Personen, bis 1997 Fälle)	120 684	140 842	156 540	158 717	162 125	2,1%

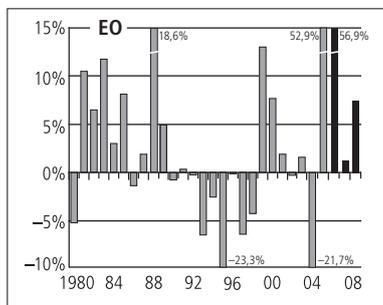
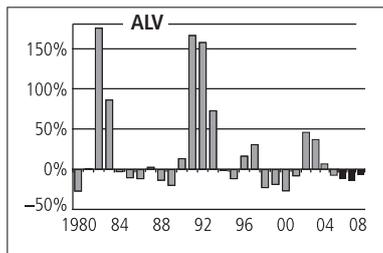
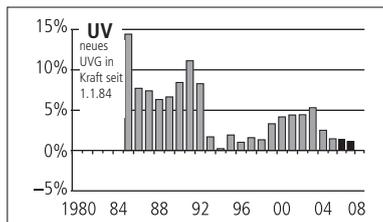
IV		1990	2000	2006	2007 ³	2008 ³	VR ^{1,3}
Einnahmen	Mio. Fr.	4 412	7 897	9 904	11 786	8 162	-30,8%
davon Beiträge Vers./AG		2 307	3 437	4 039	4 243	4 438	4,6%
davon Beiträge öff. Hand		2 067	4 359	5 730	7 423	3 591	-51,6%
Ausgaben		4 133	8 718	11 460	13 867	9 524	-31,3%
davon Renten		2 376	5 126	6 542	6 708	6 282	-6,4%
Rechnungssaldo		278	-820	-1 556	-2 081	-1 362	-34,5%
Kapital		6	-2 306	-9 330	-11 411	-12 773	11,9%
Bezüger/innen IV-Renten	Personen	164 329	235 529	298 684	295 278	294 080	-0,4%

EL zur IV		1990	2000	2006	2007	2008	VR ¹
Ausgaben (= Einnahmen)	Mio. Fr.	309	847	1 349	1 419	1 608	13,3%
davon Beiträge Bund		69	182	291	306	598	95,3%
davon Beiträge Kantone		241	665	1 058	1 113	1 010	-9,3%
Bezüger/innen	(Personen, bis 1997 Fälle)	30 695	61 817	96 281	97 915	101 535	3,7%

BV/2. Säule Quelle: BFS/BSV		1990	2000	2006	2007	2008	VR ¹
Einnahmen	Mio. Fr.	32 882	46 051	53 734	58 560	...	9,0%
davon Beiträge AN		7 704	10 294	13 488	14 172	...	5,1%
davon Beiträge AG		13 156	15 548	19 908	22 684	...	13,9%
davon Kapitalertrag		10 977	16 552	15 081	15 467	...	2,6%
Ausgaben		15 727	31 605	36 081	36 650	...	1,6%
davon Sozialleistungen		8 737	20 236	26 895	28 407	...	5,6%
Kapital		207 200	475 000	604 400	625 200	...	3,4%
Rentenbezüger/innen	Bezüger	508 000	748 124	896 026	905 360	...	1,0%

KV Obligatorische Krankenpflegeversicherung OKPV		1990	2000	2006	2007	2008	VR ¹
Einnahmen	Mio. Fr.	8 869	13 944	19 685	20 245	...	2,8%
davon Prämien (Soll)		6 954	13 442	19 384	19 774	...	2,0%
Ausgaben		8 417	14 056	18 737	19 654	...	4,9%
davon Leistungen		8 204	15 478	20 653	21 639	...	4,8%
davon Kostenbeteiligung		-801	-2 288	-3 042	-3 159	...	3,8%
Rechnungssaldo		451	-113	948	590	...	-37,7%
Kapital		...	7 122	9 604	10 231	...	6,5%
Prämienverbilligung		332	2 545	3 309	3 421	...	3,4%

Veränderung der Ausgaben in % seit 1980



UV alle UV-Träger	1990	2000	2006	2007	2008	VR ¹
Einnahmen Mio. Fr.	4 181	5 992	7 674	8 014	...	4,4%
davon Beiträge der Vers.	3 341	4 671	6 009	6 238	...	3,8%
Ausgaben	3 259	4 546	5 485	5 531	...	0,9%
davon direkte Leistungen inkl. TZL	2 743	3 886	4 724	4 762	...	0,8%
Rechnungssaldo	923	1 446	2 190	2 483	...	13,4%
Kapital	12 553	27 322	38 387	41 051	...	6,9%

ALV Quelle: seco	1990	2000	2006	2007	2008	VR ¹
Einnahmen Mio. Fr.	736	6 230	4 651	4 820	5 138	6,6%
davon Beiträge AN/AG	609	5 967	4 253	4 404	4 696	6,6%
davon Subventionen	-	225	390	402	429	6,7%
Ausgaben	452	3 295	5 706	4 798	4 520	-5,8%
Rechnungssaldo	284	2 935	-1 054	22	618	...
Kapital	2 924	-3 157	-3 729	-3 708	-3 090	-16,7%
Bezüger/innen ⁴ Total	58 503	207 074	299 282	261 341	244 030	-6,6%

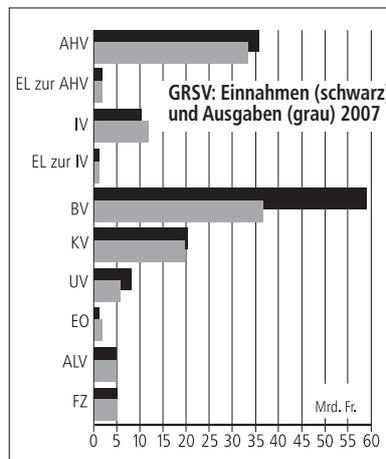
EO	1990	2000	2006	2007	2008	VR ¹
Einnahmen Mio. Fr.	1 060	872	999	939	776	-17,4%
davon Beiträge	958	734	864	907	950	4,7%
Ausgaben	885	680	1 321	1 336	1 437	7,5%
Rechnungssaldo	175	192	-321	-397	-661	66,4%
Kapital	2 657	3 455	2 541	2 143	1 483	-30,8%

FZ	1990	2000	2006	2007	2008	VR ¹
Einnahmen geschätzt Mio. Fr.	3 049	4 517	5 009	5 145	...	2,7%
davon FZ Landw. (Bund)	112	139	120	117	...	-2,9%

Gesamtrechnung der Sozialversicherungen GRSV* 2007

Sozialversicherungszweig	Einnahmen Mio. Fr.	Veränderung 2006/2007	Ausgaben Mio. Fr.	Veränderung 2006/2007	Rechnungssaldo Mio. Fr.	Kapital Mio. Fr.
AHV (GRSV)	35 447	5,4%	33 303	5,1%	2 144	40 637
EL zur AHV (GRSV)	1 827	5,5%	1 827	5,5%	-	-
IV (GRSV)	10 315	4,2%	11 905	3,9%	-1 590	-10 920
EL zur IV (GRSV)	1 419	5,2%	1 419	5,2%	-	-
BV (GRSV) (Schätzung)	58 560	9,0%	36 650	1,6%	21 910	625 200
KV (GRSV)	20 245	2,8%	19 654	4,9%	590	10 231
UV (GRSV)	8 014	4,4%	5 531	0,9%	2 483	41 051
EO (GRSV)	980	5,5%	1 336	1,2%	-356	2 143
ALV (GRSV)	4 820	3,6%	4 798	-15,9%	22	-3 708
FZ (GRSV) (Schätzung)	5 145	2,7%	5 090	2,2%	55	...
Konsolidiertes Total (GRSV)	146 280	6,2%	121 022	2,6%	25 258	704 633

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



Volkswirtschaftliche Kennzahlen

	2000	2003	2004	2005	2006	2007
Soziallastquote ⁵ (Indikator gemäss GRSV)	26,1%	27,3%	27,2%	27,6%	27,3%	27,6%
Sozialleistungsquote ⁶ (Indikator gemäss GRSV)	19,8%	22,1%	22,4%	22,5%	21,8%	21,4%

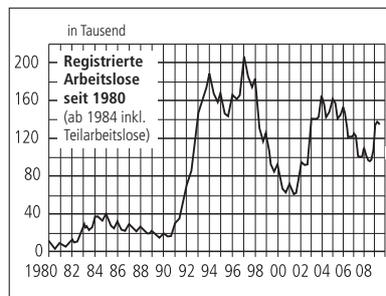
Arbeitslose

	Ø 2006	Ø 2007	Ø 2008	März 09	April 09	Mai 09
Ganz- und Teilarbeitslose	131 532	109 189	101 725	134 713	136 709	135 128

Demografie

Basis: Mittleres Szenario A-00-2005, BFS

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



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

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

Quelle: Schweiz. Sozialversicherungsstatistik 2009 des BSV; seco, BFS.
 Auskunft: salome.schuepbach@bsv.admin.ch

Literatur

Invalidität

IVB Behindertenselbsthilfe beider Basel (Hrsg.): **Arbeit und Behinderung im Unternehmen.** Ausgewählte Erläuterungen und Hilfestellung für die Praxis. 244 Seiten. Fr. 38.–. 2008. ISBN 978-3-033-01719-1. IVB, Binningen. Unter dem Titel «ABC Arbeit und Behinderung» werden in kompakter Form alle relevanten Informationen aus Hunderten von Fachartikeln, Reglementen, Gesetzen und Büchern zusammengefasst, so dass die NutzerInnen nicht mehr im Informations-Dschungel zeitraubend und mühselig recherchieren müssen.

Nicht nur für Arbeitgeber, sondern auch für beratende und betroffene Personen oder generell im Sozialbereich dient das Handbuch als praktisches Nachschlagewerk. Neben allgemeinen Informationen zum Thema «Arbeit und Behinderung» werden sowohl die Mindestanforderungen für einen behindertengerechten Arbeitsplatz als auch alle gesetzlichen und versicherungstechnischen Rahmenbedingungen aufgeführt und praxisbezogen erläutert. Informationen über die verschiedenen Behinderungsarten und medizinischen Ausdrücke sowie Literatur- und Internetverweise runden das Angebot in diesem Buch ab.

Alter

François Höpflinger: **Einblicke und Ausblicke zum Wohnen im Alter.** Age Report 2009. 295 Seiten. Fr. 38.–. 2009. ISBN 978-3-03777-073-3. Seismo Verlag, Zürich. Ältere

Menschen wohnen heute vielfältig, und ihre Wohnwünsche sind individuell. Die einen Menschen möchten so lange als möglich in ihrer angestammten Wohnung verbleiben. Andere Frauen und Männer wechseln vor oder nach der Pensionierung gezielt ihre Wohnform und ihren Wohnort. In diesem Buch werden zum einen Wohnsituation, Wohnwünsche und Wohnperspektiven von 60-jährigen und älteren Frauen und Männern dargelegt, basierend auf der Wohnumfrage 2008 der Age Stiftung. Zum anderen werden Vor- und Nachteile unterschiedlicher Wohnformen – für verschiedene Phasen des Alters – angeführt und diskutiert. Reportagen und Fotos von Menschen, die in ihrer zweiten Lebenshälfte einen Wohnaufbruch wagten, illustrieren die Vielfältigkeit der Wohnlandschaft im Alter.

Sozialarbeit

Helen Matter, Esther Abplanalp: **Sozialarbeit mit Familien.** Eine Einführung. 272 Seiten. Fr. 49.–. 2009 (2., überarbeitete und ergänzte Auflage). ISBN 978-3-258-07411-5. Verlag Haupt, Bern. Sozialarbeit mit Familien richtet sich an Professionelle, die in unterschiedlichen Berufsfeldern der sozialen Arbeit mit Familien tätig sind, sowie an Studierende der sozialen Arbeit. Der einführende erste Teil verweist auf Besonderheiten der Sozialarbeit mit Familien und positioniert diese im breiten Feld der Familienberatung und -therapie. In den nachfolgenden Kapiteln werden die wichtigsten Familienformen dargestellt, wobei eine mehrdimensionale Sichtweise angewendet wird, die soziologische, psychologische, rechtliche und systemi-

sche Aspekte einschliesst. Neben den Besonderheiten, spezifischen Aufgaben und Problemstellungen der jeweiligen Familienform werden für die Sozialarbeit relevante Beratungs- und Hilfsangebote aufgeführt. Ausführliche Fallbeispiele veranschaulichen und konkretisieren die theoretischen Abschnitte. Das Buch ist als Handbuch konzipiert, die einzelnen Kapitel vermitteln einen zusammenfassenden Überblick zum jeweiligen Thema und weisen auf weiterführende Literatur hin.

Arbeitsrecht

Irmtraud Bräunlich Keller: **Arbeitsrecht.** Vom Vertrag bis zur Kündigung. 272 Seiten. Fr. 36.–. 2009 (10., erweiterte und aktualisierte Auflage). ISBN 978-3-85569-412-9. Beobachter-Buchverlag, Zürich. Kurzarbeit, Entlassungen und Unternehmensverluste: Was gilt dabei für die Angestellten? Das Bedürfnis, sich über seine Rechte am Arbeitsplatz zu informieren, wächst. Denn wer Bescheid weiss, kann sich heute auf dem Arbeitsmarkt besser behaupten. Worauf sollte ich beim Vertragsabschluss achten? Welche Lohnkürzungen muss ich hinnehmen? Darf der Chef einfach Kurzarbeit verfügen oder meinen Vertrag ändern? Gilt nun das Arbeitsgesetz, das OR oder der GAV? Von Vertragsabschluss über Arbeitszeiten, besonderen Arbeitsverhältnissen wie etwa Heimarbeit bis zur Kündigung und Arbeitszeugnis: Die langjährige Beobachter-Arbeitsrechtsspezialistin beantwortet alle Fragen kompetent und detailliert. Der Ratgeber enthält viele Mustervorlagen, konkrete Beispiele und Tipps sowie wegweisende Gerichtsurteile.

Neue Publikationen zur Sozialversicherung

	Bezugsquelle Bestellnummer Sprachen, Preis
Schlechtwetterentschädigung – Information für Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen. Ausgabe 2009	716.600 d / f / i ¹ Gratis
Die Sozialhilfestatistik – Resultate 2007	757-0900 d / f ² Gratis

¹ Staatssekretariat für Wirtschaft Seco, Direktion für Arbeit, Arbeitsmarkt/Arbeitslosenversicherung.
Weitere Auskünfte: www.treffpunkt-arbeit.ch

² Bundesamt für Statistik, 2010 Neuchâtel, Tel.: 032 713 60 60, Fax: 032 713 60 61, E-Mail: order@bfs.admin.ch

«Soziale Sicherheit» (CHSS)

erscheint seit 1993 sechs Mal jährlich. Jede Ausgabe ist einem Schwerpunktthema gewidmet.
Die Themen seit dem Jahr 2007:

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

Nr. 1/08 Alterspolitik der Schweiz
Nr. 2/08 Neues Familienzulagengesetz
Nr. 3/08 Kein Schwerpunkt
Nr. 4/08 Soziale Fragen aus ökonomischer Sicht
Nr. 5/08 Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz
Nr. 6/08 Prävention und Gesundheitsförderung

Nr. 1/09 IV: ein Jahr Umsetzung «Fünfte»
Nr. 2/09 Altersvorsorge
Nr. 3/09 Jugend und Gewalt

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

Bestellung von Einzelnummern:

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

Impressum

Herausgeber	Bundesamt für Sozialversicherungen	Übersetzungen	in Zusammenarbeit mit dem Sprachdienst des BSV
Redaktion	Rosmarie Marolf E-Mail: rosmarie.marolf@bsv.admin.ch Telefon 031 322 91 43 Sabrina Gasser, Administration E-Mail: sabrina.gasser@bsv.admin.ch Telefon 031 325 93 13 Die Meinung BSV-externer AutorInnen muss nicht mit derjenigen der Redaktion bzw. des Amtes übereinstimmen.	Copyright	Nachdruck von Beiträgen mit Zustimmung der Redaktion erwünscht
Redaktionskommission	Adelaide Bigovic-Balzardi, Bernadette Deplazes, Géraldine Luisier, Stefan Müller, Christian Wiedmer	Auflage	Deutsche Ausgabe 5100 Französische Ausgabe 1800
Abonnemente	BBL 3003 Bern Telefax 031 325 50 58 E-Mail: verkauf.zivil@bbl.admin.ch	Abonnementspreise	Jahresabonnement (6 Ausgaben): Inland Fr. 53.– inkl. MWST, Ausland Fr. 58.–, Einzelheft Fr. 9.–
		Vertrieb	BBL/Vertrieb Publikationen, 3003 Bern
		Satz, Gestaltung und Druck	Cavelti AG, Druck und Media Wilerstrasse 73, 9201 Gossau SG ISSN 1420-2670 318.998.3/09d