

SOZIALE SICHERHEIT

CHSS N° 2 / 2016

SCHWERPUNKT

Nationales Programm gegen Armut

Verstärkte Koordination der
Armutsbekämpfung 7

Familie, Generationen und Gesellschaft

Verbesserter Zugang zur Kita
dank Betreuungsgutscheinen 49

Vorsorge

Einkommensbezogene
Umverteilung in der AHV 59



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV

Armutsprävention in der Schweiz



Ludwig Gärtner

Stellvertretender Direktor Bundesamt für Sozialversicherungen

Gemäss Bundesamt für Statistik sind in der Schweiz rund 600 000 Menschen von Einkommensarmut betroffen. Die Ursachen von Armut können vielfältig sein: Fehlende Bildungsabschlüsse, schwierige Lebensereignisse oder Familiensituationen, gesundheitliche Beeinträchtigungen oder Verschuldung können dazu führen, dass Menschen nicht über die zum Leben notwendigen Mittel verfügen. Der Mangel an finanziellen Ressourcen ist aber nur ein Aspekt von Armut. Armutsbetroffene Menschen sind häufig auch in ihrer sozialen Teilhabe eingeschränkt oder sie leiden unter schlechten Wohnbedingungen.

Die finanziellen Leistungen der Sozialversicherungen und der Sozialhilfe sollen den Lebensunterhalt sichern und so Armut vorbeugen oder beheben. Armutsprävention zielt auf die Verbesserung der sozialen und beruflichen Teilhabe Betroffener, indem diese dabei unterstützt werden, ein ausreichendes Einkommen zu erwirtschaften und ein selbstbestimmtes Leben zu führen. In der Schweiz existieren Unterstützungs- und Integrationsmassnahmen auf allen staatlichen Ebenen und in vielen Bereichen, z. B. im Bildungs- und Berufsbildungssystem, in der Invaliden- und Arbeitslosenversicherung, im Rahmen der Sozialhilfe oder in der Form von Initiativen privater Organisationen. Die vielfältigen Systeme,

Akteure und Zuständigkeiten erschweren dabei den Überblick und den Austausch über die gemachten Erfahrungen.

Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrat entschieden, ein nationales Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut durchzuführen. Das 2014 begonnene und auf fünf Jahre befristete Programm wird gemeinsam von Bund, Kantonen, Städten, Gemeinden sowie privaten Organisationen getragen und greift nicht in die geteilten föderalen Zuständigkeiten ein. Es stellt gesichertes Wissen zu den verschiedenen Themen der Armutsprävention bereit, gibt Impulse zu ihrer Weiterentwicklung und fördert die Vernetzung und Zusammenarbeit der beteiligten Akteure. Einen inhaltlichen Schwerpunkt setzt das Programm bei der Förderung von Bildungschancen. Entsprechende Massnahmen umfassen die frühe Förderung von Kindern, die Stärkung sozial benachteiligter Eltern zur adäquaten Begleitung ihrer Kinder im Berufswahl- und Ausbildungsprozess, die berufliche Grund- und Weiterbildung für Erwachsene, die Unterstützung bei der Stellensuche oder die Vermittlung von begleiteten Arbeitseinsätzen. Schliesslich zielt die Armutsprävention auch auf die Verbesserung der allgemeinen Lebenssituation, indem z. B. die Verbesserung der Wohnsituation oder die wirtschaftliche Stabilisierung armutsbetroffener und -gefährdeter Familienhaushalte angestrebt werden.

Diese CHSS-Ausgabe gibt einen Einblick in die Programmarbeiten. Die beteiligten Partner werden anlässlich der nationalen Armutskonferenz vom 22. November 2016 eine Zwischenbilanz ziehen und die Schwerpunkte der zweiten Programmhälfte bis Ende 2018 diskutieren. ■

- 03 Editorial
- 72 Parlamentarische Vorstösse
- 73 Gesetzgebung: Vorlagen des Bundesrats
- 74 Sozialversicherungsstatistik
- 76 Gut zu wissen

Schwerpunkt

Nationales Programm gegen Armut

- 8 Nationales Programm gegen Armut – Zwischenstand und Ausblick** Mangelnde Bildung, Langzeitarbeitslosigkeit, Verschuldung oder auch unvorhergesehene Lebensereignisse können den Weg in die Armut begründen. Am nachhaltigsten vorbeugen und bekämpfen lässt sie sich über Bildung sowie soziale und berufliche Integration. 2014 lancierte der Bundesrat ein entsprechendes Programm. **Gabriela Felder, Bundesamt für Sozialversicherungen**
- 12 Stand und Grenzen der Armutsberichterstattung in der Schweiz** In den letzten 15 Jahren wurden verschiedene Formen der Armutsberichterstattung entwickelt. Diese bilden Armut, aber auch ihre Prävention und Bekämpfung nur uneinheitlich und fragmentarisch ab. Ein umfassendes, auf Längsschnittmessungen basierendes schweizweites Armutsmonitoring gibt es bisher nicht. **Sarah Neukomm, econcept AG / Marie-Christine Fontana, econcept AG**
- 16 Wie lässt sich Armut messen?** Das Bundesamt für Statistik (BFS) verwendet drei verschiedene Ansätze zur Messung von Armut, um die Situation in der Schweiz möglichst umfassend abzubilden. Dieser Artikel stellt die drei Messkonzepte vor und zeigt auf, warum sie in gewissen Fällen zu unterschiedlichen Resultaten führen. **Martina Guggisberg, Bundesamt für Statistik / Stephan Häni, Bundesamt für Statistik / Stéphane Fleury, Bundesamt für Statistik**
- 22 Das Programm aus Sicht der Steuergruppe** Die strategische Ausrichtung des Nationalen Programms gegen Armut wird von einer neunköpfigen Steuergruppe verantwortet. Aus Anlass des ersten CHSS-Schwerpunkts zum Programm haben wir die bundesverwaltungsexternen Mitglieder der Steuergruppe gebeten, uns die zentralen Herausforderungen der Armutsprävention und -bekämpfung zu nennen und zu diskutieren, welchen Beitrag das Programm zu leisten vermag und wo seine Möglichkeiten begrenzt sind. **Remo Dörig, stv. Generalsekretär SODK / Hans Ambühl, Generalsekretär EDK / Norbert Graf, alt Gemeinderat Jegensdorf / Marius Beerli, Leiter Kommunikation und Gesellschaftspolitik Städteverband / Hugo Fasel, Direktor Caritas Schweiz**
- 29 Wohnversorgung armutsbetroffener und -gefährdeter Haushalte** Wie schwierig ist die Lage Armutsbetroffener und -gefährdeter bei der Wohnversorgung? Um diese Frage zu beantworten, wurde im Rahmen des Nationalen Programms gegen Armut ein Modell entwickelt, das die Messung und Beurteilung der Wohnversorgung von Haushalten in Armut und prekären Lebenslagen erlaubt. **Christin Kehrli, Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe / Carlo Knöpfel, Fachhochschule Nordwestschweiz / Yann Bochsler, Fachhochschule Nordwestschweiz / Tobias Fritschi, Berner Fachhochschule**
- 34 Frühe Förderung ist wirksam** Kinder aus sozial benachteiligten Familien profitieren von qualitativ guter früher Förderung. Ein neuer Leitfaden unterstützt öffentliche und private Trägerschaften und Einrichtungen bei der Konzipierung, beim Aufbau, bei der Weiterentwicklung und bei der Evaluation entsprechender Angebote. **Luzia Tinguely, Universität Freiburg i.Ü. / Claudia Meier Magistretti, Hochschule Luzern / Catherine Walter-Laager, Stadt Zürich / Sarah Rabhi-Sidler, Hochschule Luzern**

- 39 Sozial benachteiligte Eltern und Berufswahl** Eltern beeinflussen die Berufswahl ihrer Kinder. Diese übernehmen daher oft den beruflichen Status ihrer Eltern. Eine Studie untersuchte, wie sich das Risiko sozialer Vererbung in benachteiligten Familien senken lässt und welche Faktoren die Eltern befähigen, ihre Kinder bei der Berufswahl zu unterstützen. **Markus P. Neuenschwander, Fachhochschule Nordwestschweiz / Stephan Rösselet, Fachhochschule Nordwestschweiz**

Sozialpolitik

- 44 Care-Arbeit unter Druck** Hochaltrigkeit ist eine Errungenschaft, auf die wir stolz sein könnten, denn sie ist eine Folge unserer Wohlstandsgesellschaft und unseres immer noch guten Gesundheitswesens. Doch diese Lebensphase wird oft ausschliesslich mit Kosten und Belastung in Verbindung gebracht. Das ist falsch. **Marie-Louise Barben / Barbara Gurtner / Monika Stocker**

Familie, Generationen und Gesellschaft

- 49 Verbesserter Zugang zur Kita dank Betreuungsgutscheinen** Als erste Gemeinde im Kanton führte die Stadt Bern 2014 Gutscheine für die familienergänzende Kinderbetreuung im Vorschulalter ein. Das Pilotprojekt wurde während zwei Jahren begleitend evaluiert. **Philipp Walker, Ecoplan / Annick Baeriswyl, Ecoplan**

Invalidenversicherung

- 55 Entwicklung der Zusammenarbeit von IV-Stellen und Arbeitgebern** Die Gestaltung der Zusammenarbeit zwischen IV-Stellen und Arbeitgebern ist für eine erfolgreiche berufliche (Wieder-)Eingliederung von

grosser Bedeutung. Eine neue Studie zeigt die Vielfalt der Zusammenarbeits- und Kontaktformen auf und hat dazu eine Typologie entwickelt. **Thomas Geisen, Fachhochschule Nordwestschweiz / Edgar Baumgartner, Fachhochschule Nordwestschweiz**

Vorsorge

- 59 Einkommensbezogene Umverteilung in der AHV** Versicherte mit höheren Einkommen zahlen AHV-Beiträge, die für sie nicht mehr rentenbildend sind, da sie die Maximalrente erhalten. Die entsprechenden Mittel werden genutzt, um die Renten der Versicherten aufzubessern, die tiefe Einkommen erzielt haben. Die einkommensbezogene Solidarität ist aber weit weniger stark als gemeinhin angenommen. **Lalanirina Schnegg, Bundesamt für Sozialversicherungen**

Krankenversicherung

- 67 Effiziente Leistungskontrolle mit SwissDRG** Die Abrechnung stationärer, akutsomatischer Spitalleistungen mittels prospektiver Fallkostenpauschalen eröffnet den Versicherern bei geeigneten Prüfprozessen erhebliche Einsparungspotenziale. **Stephan Hill, DRGplus und h-consulting ag**

International

- 70 EFTA-Übereinkommen: Aktualisierungen bei der sozialen Sicherheit** Der Teil des EFTA-Übereinkommens über Soziale Sicherheit wurde per 1. Januar 2016 aktualisiert und an die jüngsten Entwicklungen des Abkommens über den freien Personenverkehr zwischen der Schweiz und der EU angepasst. **Kati Fréhelin, Bundesamt für Sozialversicherungen**



SCHWERPUNKT

Nationales Programm gegen Armut

Das Nationale Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut unterstützt die zentralen Akteure der Armutsbekämpfung bei der Weiterentwicklung ihres Instrumentariums, aber auch bei der gegenseitigen Vernetzung. Ausgerichtet auf die vier Handlungsfelder Bildungschancen, soziale und berufliche Integration, allgemeine Lebensbedingungen und Armutsmonitoring steht es 2016 in der Mitte seiner fünfjährigen Laufzeit. Seit Anfang Jahr liefern erste Studien erste Erkenntnisse, die dazu genutzt werden, alle involvierten Akteure bei der weiteren Strategiefindung und der Entwicklung von Konzepten zu unterstützen.

Erstmals greift die «Soziale Sicherheit CHSS» das Programm in einem Schwerpunkt auf. Ein erster Artikelblock beschäftigt sich mit konzeptionellen Fragen der Armutsprävention und -bekämpfung. Neben den

Programmzielen werden insbesondere die Fördermöglichkeiten aufgezeigt und es wird beschrieben, wie sich Armut erfassen und messen lässt. Mitglieder der Steuergruppe benennen die grössten Herausforderungen der Armutsprävention und -bekämpfung und ihre Erwartungen an das Programm. Weitere Beiträge legen ein Modell zur Messung und Beurteilung der Wohnversorgung sozial benachteiligter Haushalte vor, beschreiben Kriterien guter Praxis in der frühen Förderung und zeigen auf, wie Eltern befähigt werden können, die Berufswahl ihrer Kinder wirkungsvoll zu begleiten.



Nationales Programm gegen Armut – Zwischenstand und Ausblick

Gabriela Felder, Bundesamt für Sozialversicherungen

Mangelnde Bildung, Langzeitarbeitslosigkeit, Verschuldung oder auch unvorhergesehene Lebensereignisse können den Weg in die Armut begründen. Am nachhaltigsten vorbeugen und bekämpfen lässt sie sich über Bildung sowie soziale und berufliche Integration. 2014 lancierte der Bundesrat ein entsprechendes Programm.

In den vergangenen Jahren waren rund acht Prozent der ständigen schweizerischen Wohnbevölkerung von Einkommensarmut betroffen, weitere 16 Prozent davon bedroht. Besonders gefährdete Gruppen sind Kinder aus benachteiligten, bildungsfernen Familien, Alleinerziehende sowie Personen ohne nachobligatorische Bildung. Aber auch Langzeitarbeitslosigkeit, Scheidung oder Verschuldung können am Anfang eines Weges in die Armut stehen. Armut bedeutet nicht nur ein Mangel an materiellen Grundbedürfnissen (Kleider, Nahrungsmittel etc.), sondern auch soziale Ausgrenzung. Die verschiedenen sozialen, arbeitsmarktlichen und individuellen Ursachen erfordern eine passgenaue und zielgerichtete Ausgestaltung der Leistungen. Aus Studien

ist bekannt, dass Bildung sowie soziale und berufliche Integration Armut am nachhaltigsten vorbeugen oder bekämpfen. Besonders wichtig sind präventive Massnahmen ab der frühen Kindheit. Denn in den ersten Lebensjahren werden entscheidende Weichen für das weitere Leben gestellt und es kann noch stark auf die Entwicklung eingewirkt werden. Aufwachsen in einem anregenden Lebensumfeld wirkt sich positiv auf den weiteren Lebensverlauf und das Armutsrisiko aus.

NATIONALES PROGRAMM – GEMEINSAM GEGEN ARMUT Armut hat vielfältige Ursachen. Deshalb muss sie in unterschiedlichen Politikfeldern und auf allen staatlichen

Ebenen bekämpft werden. In einem föderal strukturierten Aufgabengebiet, wie der Armutsprävention und -bekämpfung, ist es unabdingbar, dass die verschiedenen Akteure ihre Entscheidungen und ihre Aktivitäten aufeinander abstimmen. Aus diesem Grund lancierte der Bundesrat 2014 das Nationale Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut, das er partnerschaftlich mit Kantonen, Städten, Gemeinden, Organisationen der Zivilgesellschaft sowie weiteren Bundesstellen umsetzt. Bis 2018 stellt der Bund hierfür insgesamt neun Millionen Franken zur Verfügung. Hauptzielsetzung des Programms ist die Weiterentwicklung von Präventions- und Bekämpfungsmassnahmen, indem neue Grundlagen und Instrumente geschaffen, aber auch innovative Ansätze erprobt werden. Wichtig ist auch die Förderung der Zusammenarbeit und des fachlichen Austauschs aller an der Armutsprävention und -bekämpfung Beteiligter.

VIER HANDLUNGSFELDER Im Vorfeld des Programms haben die Entscheidungs- und Aufgabenträger der Armutsbekämpfung und -prävention gemeinsam Forschungslücken sowie den Handlungsbedarf identifiziert und diese vier Handlungsfeldern zugeordnet. Neben dem Schwerpunkt Bildungschancen greift das Programm Fragen der sozialen und beruflichen Integration auf, beschäftigt sich – mit Fokus auf die Familienarmut, die Wohnsituation und das Informations- und Beratungsangebot – mit den allgemeinen Lebensbedingungen Betroffener und prüft die Möglichkeiten eines landesumspannenden Monitorings.

BILDUNGSSCHANCEN IM ZENTRUM Zentrales Interesse des Programms liegt in der Stärkung von Bildungschancen der sozial benachteiligten, bildungsfernen Kinder, Jugendlichen und Erwachsenen. Neben den entsprechenden wissenschaftlichen Studien und der Erarbeitung eines Praxisleitfadens werden rund 30 Modell- und Pilotprojekte unterstützt, die sich der frühen Förderung sozial benachteiligter Kinder verschrieben haben oder Betroffene am Übergang in die Schule, bei der Berufswahl und beim Berufseinstieg begleiten, Lehrabbrüche verhindern oder die berufliche Grundbildung für Erwachsene ohne abgeschlossene Berufsbildung unterstützen.

FRÜHE FÖRDERUNG In den letzten Jahren hat die frühe Förderung einiges an Dynamik gewonnen. Trotz des Engagements einer Vielzahl von Akteuren wie Mütter- und Väterberatungsstellen, Kindertagesstätten, Spielgruppen, Pädiatern, Verbänden und Stiftungen besteht Weiterentwicklungsbedarf bei der Qualitätssicherung der Angebote und dem Zugang dazu, der sich für benachteiligte Familien als besonders schwierig erweist. Genau da setzt das Programm mit seinem spezifischen Fokus auf die Bedürfnisse armutsgefährdeter oder -betroffener Familien an. Es fördert nicht nur Projekte, welche die Qualität des Angebots analysieren, sondern auch solche, die darüber nachdenken, wie sich Zugangshürden abbauen oder die Eltern zur Zusammenarbeit gewinnen lassen. Beispielsweise erscheint im Sommer 2016 ein Praxisleitfaden, der Kindertagesstätten, Spielgruppen, Tagesfamilien, aber auch familienaufsuchenden Programmen Kriterien guter Praxis in die Hand gibt und alle Interessierten darin anleitet, wie sich ein Angebot zur Stärkung sozial benachteiligter Kinder und ihrer Familien überprüfen oder wirkungsorientiert weiterentwickeln lässt.

BERUFSEINSTIEG, BERUFSWAHL UND NACHHOLBILDUNG Personen ohne Berufsabschluss in prekären Beschäftigungsverhältnissen sind überproportional von Armut betroffen. Zentraler Ansatzpunkt der Prävention ist deshalb die Unterstützung benachteiligter Jugendlicher und ihrer Eltern bereits während der Berufswahl, der Berufsausbildung oder des Einstiegs in den Beruf. Auch die Nachholbildung geringqualifizierter Erwachsener steht im Fokus des Programms.

Eine Vielzahl von Akteuren bietet rund um die Berufswahl und -ausbildung bereits eine grosse Auswahl an spezifischen Lösungen an. Demzufolge kann das Programm hier seine Mittel darauf konzentrieren, Lücken zu schliessen und Impulse für Felder mit hohem Entwicklungsbedarf zu geben. So unterstützt es verschiedene Modell- und Pilotprojekte, welche Jugendlichen beim Erlangen einer Berufsausbildung zur Seite stehen, sie vor einem Lehrabbruch bewahren oder Personen ohne nachobligatorische Berufsbildung eine Chance bieten, sich beruflich weiterzuentwickeln. Um sozial benachteiligte Eltern zu befähigen, ihre Kinder im Prozess der Berufswahl zielgerichtet zu begleiten, wurde ein entsprechender Leitfaden erstellt.

SOZIALE UND BERUFLICHE INTEGRATION Sozial und beruflich integriert zu sein, bedeutet, aktiv im Arbeitsmarkt zu stehen und am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben. Das System der sozialen Sicherheit zielt darauf ab, die Bevölkerung gegen existenzgefährdende Risiken abzusichern und ein Existenzminimum zu gewährleisten. Dabei unterstützen die Sozialhilfe, die Arbeitslosen- und die Invalidenversicherung die soziale und berufliche Integration nicht nur monetär, sondern vielmehr auch mit flankierenden Massnahmen. Ebenso stehen Akteure aus dem Berufs-, Bildungs-, Migrations- oder Gesundheitswesen gefährdeten Menschen bei der Suche nach beruflicher und sozialer Stabilität bei. Bisherige Untersuchungen und Erfahrungen zeigen, dass die Unterstützung und Stärkung der Ressourcen insbesondere Erwerbsloser deren Chancen auf eine neue Arbeitsstelle erhöhen und einen wichtigen Beitrag an ihre soziale Integration leisten. Die Arbeitsintegration ist deshalb ein wichtiges Wirkungsfeld der Armutsprävention, das in der Schweiz sehr heterogen organisiert ist. Eine wichtige Rolle spielen dabei v. a. Unternehmen der sozialen und beruflichen Integration (USBI), auch bekannt als Sozialfirmen. Bislang war über ihre Wirkung wenig bekannt. Zur Schliessung dieser Forschungslücke analysierte das Programm rund 300 Sozialfirmen und identifizierte erste Faktoren, die entscheidend sind, um die Arbeitseinsätze möglichst integrationsorientiert und -versprechend zu planen und zu gestalten.

ALLGEMEINE LEBENSBEDINGUNGEN

WOHNEN Armutsbetroffene und gefährdete Menschen haben nicht nur Mühe, geeignete Wohnungen zu finden, sondern auch, diese zu halten. Aufgrund des knapper werdenden Wohnraums in urbanen Gebieten werden die Frage von günstigem Wohnraum und neue Ansätze der Wohnversorgung insbesondere in Städten vermehrt öffentlich diskutiert. Sozialhilfestatistiken bestätigen, dass Wohnkosten für einkommensschwache Haushalte eine grosse Belastung sind und meist den grössten Teil des Budgets in Anspruch nehmen. Oft zwingen sie die armutsbetroffenen Haushalte dazu, sich bei anderen Grundbedürfnissen wie Ernährung und Kleidung einzuschränken. Benachteiligte Menschen sind zur erfolgreichen Vermittlung und Sicherung ihrer Wohnungen nicht nur auf monetäre Unterstützung, wie Wohnzuschüsse und Übernahme von Mietzinsgarantien, sondern

auch auf weitere Hilfestellungen wie Beratung zum Umgang mit Nachbarschaftskonflikten angewiesen.

Im Rahmen des Programms konnten bisher zwei Studien zum Wohnen abgeschlossen werden. Die erste identifiziert zwei mögliche Handlungsansätze für die nachhaltige Stabilisierung der Wohnversorgung armutsgefährdeter und -betroffener Haushalte. Zum einen wäre mit einer adäquaten Objekt- und Subjekthilfe die Belastung durch Mietzinskosten zu senken. Zum anderen wären die Bestrebungen zu intensivieren, die Gefahr eines Verlusts einer bereits bewohnten Wohnung durch eine geeignete soziale Begleitung zu minimieren. Die zweite Studie untersuchte das landesweite Angebot an nicht monetären Leistungen zur Verbesserung der Wohnversorgung und empfiehlt diesbezüglich erstens eine niederschwellige Beratung und Unterstützung bei der Wohnungssuche sowie mehr Wohnvermittlungsstellen und Massnahmen, die Betroffene vor einer Kündigung der Wohnung bewahren. Zweitens sei es ratsam, Menschen mit Mehrfachproblematiken in eigenen oder durch die betreuende Organisation angemieteten Liegenschaften intensiv zu begleiten und zu betreuen.

FAMILIENARMUT Oftmals leiden Kinder am meisten unter Armut. Nicht nur sind ihre Bildungschancen wesentlich unterdurchschnittlich, sondern ihr Armutsrisiko ist auch deutlich höher als dasjenige der Erwachsenen. Folglich ist die Prävention und Bekämpfung von Familienarmut eine der zentralen sozialpolitischen Aufgaben. In der Schweiz wohnhafte Familien finden unterschiedliche Rahmenbedingungen und Unterstützungsangebote vor. Wie gut die Leistungen auf das vielschichtige Bedürfnis der betroffenen Familien ausgerichtet sind, ist nicht bekannt.

Bei der Familienpolitik handelt es sich um eine politische Querschnittsaufgabe, die von der Sozial- über die Gesundheits- bis zur Bildungspolitik reicht und viele Schnittstellen aufweist. Die Verantwortung für die entsprechenden Leistungen wie Beratungsangebote, Prämienverbilligungen oder subventionierte Kinderbetreuung liegt hauptsächlich bei den Gemeinden und Kantonen. Das Nationale Programm gegen Armut nimmt sich deshalb gezielt einer Lücke im Bereich Grundlagen an und analysiert kommunale Strategien, Massnahmen und Leistungen zur Prävention und -bekämpfung von Familienarmut.

INFORMATIONEN FÜR ARMUTSBETROFFENE MENSCHEN Brauchbare Informationen zum Angebot an Beratungsstellen und Unterstützungsleistungen, die zur Bewältigung einer schwierigen Lebenslage beitragen können, sind für die Betroffenen oft ein wichtiger erster Anhaltspunkt zur eigenständigen Verbesserung ihrer Situation. Aufgrund der ausgeprägten Governance-Struktur in der Zusammenarbeit einer Vielzahl von privaten und öffentlichen Akteuren, ist es schwierig, sich eine Übersicht zu verschaffen. Die jeweiligen Anbieter bilden ihre Dienstleistungen in der Regel online und schriftlich ab. Doch erreichen diese wichtigen Informationen benachteiligte Menschen oftmals nur unzureichend. Deshalb gehört es zu den Aufgaben des Programms, Wege aufzuzeigen, wie die Informationen besser an die Adressaten gelangen. Dazu werden in einem ersten Schritt bestehende Online-Informationsplattformen und niederschwellig zugängliche Informationsstellen analysiert.

SCHWEIZWEITES MONITORING ÜBER ARMUT? Sowohl auf Bundes- als auch auf kantonaler Ebene werden Daten erfasst, die Aufschluss über die Verbreitung von Armut und Armutsgefährdung geben. Allerdings fehlen bislang belastbare Zeitreihen, Messungen oder Indikatoren, die einem landesweiten und stringenten Armutsmonitoring gerecht würden. Deshalb prüft das Programm Möglichkeiten eines umfassenderen Monitorings. In einem ersten Schritt werden hierzu die bestehenden Armuts- und Sozialberichterstattungen des Bundesamts für Statistik und der Kantone inhaltlich und konzeptionell erschlossen. Nach Kenntnisnahme des Forschungsberichts, wird der Bundesrat über die allfällige Einführung eines Monitorings entscheiden.

ZWISCHENBILANZ Die Programmstrukturen sind aufgebaut, die Arbeitsschwerpunkte bestimmt und die Zusammenarbeitsformen und Abläufe definiert. In allen vier Handlungsfeldern wurden Forschungsvorhaben konzipiert und in Auftrag gegeben. Die Website steht: Als dreisprachige Informationsplattform www.gegenarmut.ch / www.contre-la-pauvrete.ch / www.contro-la-poverta.ch dokumentiert sie umfassend und zeitnah alle Tätigkeiten und Ergebnisse des Programms. Auch die verschiedenen Forschungsberichte und Praxisleitfäden sowie die Informationen zu den unterstützten Pilot- und Modellprojekten sind dort greifbar.

Regelmässige Fachtagungen und Konferenzen dienen dem Wissenstransfer und der Vernetzung, die in einem fragmentierten Handlungsfeld wie der Armutsbekämpfung und -prävention zentral sind. Gemäss bisherigen Rückmeldungen aus der Praxis ist es dem Programm bisher gut gelungen, die erhofften neuen Impulse für die Armutsprävention und -bekämpfung zu setzen.

AUSBLICK Eine umfassende Zwischenbilanz des Programms erfolgt am 22. November 2016 im Rahmen der Nationalen Konferenz gegen Armut, an der erfolgsversprechende Ansätze und neue Erkenntnisse präsentiert und diskutiert werden. Im Anschluss an die Konferenz sollen Erkenntnisse vertieft, Good-Practice-Ansätze identifiziert, das gesammelte Wissen für die Praxis aufbereitet und der Austausch unter den Akteuren weitergepflegt werden. Bis zum Ende des Programms 2018 sollen die gesammelten Ergebnisse zusammengestellt, dem Bundesrat unterbreitet und ebenfalls anlässlich einer nationalen Konferenz präsentiert und reflektiert werden. ■

Ergebnisse und Veranstaltungen des Nationalen Programms gegen Armut:

Forschungspublikationen und Praxisleitfäden: www.gegenarmut.ch > Studien.

Veranstaltungen: www.gegenarmut.ch > Veranstaltungen.

Pilot- und Modellprojekte Bildungschancen: www.gegenarmut.ch > Projekte.



Gabriela Felder

lic. rer. soc., Leiterin Nationales Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut, Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft, BSV.
gabriela.felder@bsv.admin.ch

Stand und Grenzen der Armutsberichterstattung in der Schweiz

Sarah Neukomm, econcept AG

Marie-Christine Fontana, econcept AG

In den letzten 15 Jahren wurden verschiedene Formen der Armutsberichterstattung entwickelt. Diese bilden Armut, aber auch ihre Prävention und Bekämpfung nur uneinheitlich und fragmentarisch ab. Ein umfassendes, auf Längsschnittmessungen basierendes schweizweites Armutsmonitoring gibt es bisher nicht.

Im Rahmen eines Mandats des Nationalen Programms gegen Armut wurde die Armutsberichterstattung in der Schweiz untersucht und ihre Lücken identifiziert. Dabei wurden neben den Ansätzen der Kantone und Gemeinden, welchen die zentrale Zuständigkeit in der Armutsprävention und -bekämpfung obliegt, auch die Berichterstattung mit gesamtschweizerischer Perspektive aufgearbeitet.

KANTONALE UND KOMMUNALE ARMUTSBERICHT-ERSTATTUNG Die Anzahl Kantone mit eigener Sozial- oder Armutsberichterstattung hat in den letzten Jahren zugenommen. Verschiedene Kantone beschränken sich dabei allerdings auf eine Darstellung bezogener Sozialtransfers.

Ein wichtiger Beitrag der kantonalen Berichterstattungen zu Armut besteht darin, dass sie eine fundierte und detaillierte statistische Aufarbeitung der materiellen Armut und der betroffenen Bevölkerungsgruppen in den jeweiligen Kantonen liefern. Dabei nehmen sie oft auch die strukturellen Bedingungen (Leistungssysteme, z. T. weitere Versorgungsleistungen) in den Blick. Teilweise enthalten sie zudem Hinweise zu prekären Lagen und Unterversorgung in weiteren Lebensbereichen, die Armut bedingen oder in denen sich Armut besonders nachteilig auswirken kann. Ein systematisches, kennzahlenbasiertes Gesamtbild zur Armut in den einzelnen Kantonen erlauben die meisten kantonalen Berichterstattungen nicht.

Kantonale Sozialberichte (Stand Juni 2015)		T1
Kanton	Bericht	
Aargau	Sozialbericht des Kantons Aargau (erster Bericht 2012)	
Basel-Landschaft	Armutsbbericht für den Kanton Basel-Landschaft (erster Bericht 2015)	
Basel-Stadt	Armutsbbericht Basel-Stadt – Ursachen, Dynamiken, Handlungsempfehlungen (einmaliger Bericht 2010, erstellt im Auftrag der Christoph Merian Stiftung)	
Bern	Sozialbericht – Armut im Kanton Bern (drei Berichte 2008, 2010 und 2012)	
Luzern	Sozialbericht des Kantons Luzern (zwei Berichte 2006 und 2013)	
Solothurn	Sozialbericht des Kantons Solothurn (zwei Berichte 2005 und 2013)	
Waadt	Rapport Social (erster Bericht 2011)	

Quelle: econcept.

Insgesamt verfassten bisher sieben Kantone einen Armutsbericht (vgl. Tabelle T1), der mehrheitlich Bestandteil eines umfassenderen Sozialberichts bildet.

Um die Anzahl kantonaler Sozialberichte zu steigern und deren Vergleichbarkeit zu fördern, gab die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) 2012 entsprechende Empfehlungen ab.¹ Demgemäss sollen Armut – erhoben anhand von Daten des BFS – und Armutsgefährdung in kantonalen Sozialberichten systematisch diskutiert werden.

Auf kommunaler Ebene findet sich bisher keine regelmässige Berichterstattung zu Armut, die über die Darstellung von Sozialtransfers hinausgeht.

FINANZIELLE ARMUT IM MITTELPUNKT In den kantonalen Sozialberichten stehen Indikatoren zur finanziellen Armut, wie die Armutsquote, im Zentrum, häufig ergänzt durch weitere Merkmale zur wirtschaftlichen Situation der Haushalte. Informationen zu zusätzlichen Lebensbereichen erfassen vor allem diejenigen Kantone, in denen die Armutsberichterstattung Teil eines breit angelegten Sozialberichts bildet. Sie werden meistens nicht direkt in Bezug zu Armut gesetzt, da die entsprechenden Berichte konzeptionell nicht

auf die Erfassung von Armut ausgerichtet sind. Das insgesamt vollständigste und kohärenteste Bild zeichnet der Armutsbericht des Kantons Basel-Stadt, der die Armutssituation unter Berücksichtigung weiterer Lebensbereiche wie Bildung, Gesundheit und soziale Kontakte umfassend diskutiert und mögliche Massnahmen vorschlägt. Die Berichte des Kantons Bern fokussieren zwar primär auf die finanzielle Armut, besprechen aber zusätzlich auch deren Determinanten und Folgen. Zudem präsentiert nur Bern eine kantonale Massnahmenplanung samt Priorisierung.

EINGESCHRÄNKTE VERGLEICHBARKEIT AUFGRUND UNTERSCHIEDLICHER KONZEPTION Die kantonalen Armutsberichterstattungen sind sowohl in konzeptioneller als auch in methodischer Hinsicht sehr unterschiedlich. Die Auswahl, Definition und Erhebung von Indikatoren variieren erheblich. Dies zeigt sich bereits an der Armutsquote, einem der wenigen Indikatoren, der in allen kantonalen Berichten vorkommt und trotzdem nur begrenzt vergleichbar ist, da er jeweils auf unterschiedlichen Definitionen und Datengrundlagen beruht. Auch weitere Faktoren wie Bildung, Gesundheit oder Erwerbsarbeit und die Lebensphasen werden abweichend operationalisiert. Massnahmen zur Armutsbekämpfung und -prävention werden mehrheitlich nicht systematisch erfasst.

¹ www.sodk.ch > Aktuell > Empfehlungen > Empfehlungen SODK zur Ausgestaltung von kantonalen Sozialberichten (2012).

GESAMTSCHWEIZERISCHE ARMUTSBERICHT-ERSTATTUNG

Die umfassendsten, gesamtschweizerisch orientierten Berichte und Beobachtungsgrundlagen zur Armut und Armutsbekämpfung liefern bisher das Bundesamt für Statistik (BFS) und das Hilfswerk Caritas. Daneben enthält auch die Sozialberichterstattung der Stiftung für sozialwissenschaftliche Forschung (FORS; Bühlmann et al. 2012) und der SODK einzelne Indikatoren zur Armut.

ARMUTSINDIKATOREN UND VERTIEFENDE STUDIEN

DES BFS Unter dem Titel «Lebensstandard, soziale Situation und Armut» pflegt das Bundesamt BFS seit rund zehn Jahren ein jährlich aufdatiertes Indikatorenset, das seit 2010 auf den Daten von Statistics on Income and Living Conditions (SILC) basiert.² Die fünf Indikatoren Armutsquote, Armutsgefährdungsquote, Quote der materiellen Entbehrung, Lebenszufriedenheit und Bewertung der finanziellen Situation des eigenen Haushalts messen primär die materielle Dimension von Armut.

Um das Fehlen einer Armutsmessung in nicht materiellen Dimensionen zu kompensieren, publizierte das BFS in den vergangenen 15 Jahren verschiedene vertiefende Berichte und Analysen zum Thema (z. B. BFS 2014). Die Berücksichtigung weiterer Merkmale wie Alter, Herkunft, Haushaltsform oder Erwerbsstatus erlauben es, die Verteilung der materiellen Armut in den verschiedenen Bevölkerungsgruppen besser zu erfassen, wenn auch nur punktuell und nicht im Längsschnitt.

Einmal pro Legislatur legt das BFS zudem den «Statistischen Sozialbericht Schweiz» vor (BFS 2015). Auch dieser enthält einzelne Indikatoren zu materieller Armut. Er zeigt zudem, welche statistischen Informationen zu weiteren armutsrelevanten Lebensbereichen (z. B. Gesundheit, Bildung) bereits heute zugänglich sind, ohne dass diese jedoch direkt mit Armut in Bezug gesetzt werden.

Das BFS liefert keine Angaben zu sozialen Kontakten oder zur politischen und kulturellen Integration im Zusammenhang mit Armut. Auch zur Dynamik von Armut oder zur Armut im Lebensverlauf, die nicht über Daten zur Sozial-

hilfe erfasst sind, besteht bis zur Einführung der SILC-Paneldaten nur ein unvollständiges Bild. Massnahmen der Armutsbekämpfung und -prävention erhalten mit Angaben zu den Leistungssystemen nur im statistischen Sozialbericht Beachtung.

QUALITATIVE SCHWERPUNKTTHEMEN UND BEOBACHTUNG VON MASSNAHMEN DURCH CARITAS

Einen wesentlichen Beitrag an eine gesamtschweizerische Armutsberichterstattung liefert das Hilfswerk Caritas. Seit 1999 veröffentlicht es ein Jahrbuch zur sozialen Lage in der Schweiz, den sogenannten «Sozialalmanach», in dem der Besprechung von Armut und Massnahmen zu deren Bekämpfung und Prävention ein wichtiger Platz eingeräumt wird. Dazu publiziert Caritas seit 2012 im Rahmen der Kampagne «Armut halbieren» jährlich den Bericht «Beobachtungen der Caritas zur Armutspolitik».³ Die Erfassung, Einordnung und vertiefte Diskussion der Armut und ihrer Entwicklung im Sozialalmanach sowie die Beobachtung der kantonalen Armutspolitik ermöglichen eine vielschichtige Abbildung der Armut in der Schweiz. Bezeichnend für die Berichterstattung der Caritas ist neben ihrem qualitativen Charakter ein mehrdimensionales Armutsverständnis, das neben dem materiellen auch weitere armutsrelevante Lebensbereiche berücksichtigt und der subjektiven Betroffenheit Bedeutung zumisst.

HERAUSFORDERUNGEN

Die bestehende Armutsberichterstattung auf kantonaler und gesamtschweizerischer Ebene ist meist mit grundsätzlichen konzeptionellen und datenbezogenen Grenzen konfrontiert. Allgemein akzeptierte Definitionen und Messkonzepte zu Armut fehlen. Ebenso bestehen grundsätzliche Probleme bei der Operationalisierung von Armut und setzen die Datengrundlagen Grenzen:

- **Fehlen einer mehrdimensionalen Armutsdefinition:** Eine verbindliche, über materielle Aspekte hinausgehende Definition von Armut als mehrdimensionales Phänomen gibt es bisher nicht. Es existieren keine allgemein anerkannten Vorgaben oder Absprachen, in welchen Bereichen und in welchem Ausmass eine Person benachteiligt sein muss, damit sie als arm gilt. Auch lässt sich mit einem

² www.bfs.admin.ch > Themen > 20 – Wirtschaftliche und soziale Situation der Bevölkerung > Lebensstandard, soziale Situation und Armut > Daten, Indikatoren.

³ www.armut-halbieren.ch > Kampagne «Armut halbieren» > Beobachtung der Armutspolitik.

mehrdimensionalen Armutsverständnis nicht immer klar abgrenzen, was Teil der Armut bzw. was Ursache und Folge von Armut sind.

- **Schwierige Operationalisierung:** Definitive Unschärfen erschweren die Operationalisierung von Armutskonzepten, insbesondere die Festlegung zuverlässiger und valider Indikatoren, die mehr zu messen vermögen als die materielle Dimension von Armut. Grenzen setzt dabei auch die eingeschränkte Verfügbarkeit von detaillierten statistischen Daten, die einen Bezug herstellen zwischen finanzieller Armut einerseits und weiteren armutsrelevanten Bereichen wie Gesundheit oder Bildung.
- **Uneinheitlich umgesetzte Messkonzepte:** Mit Armutsgrenzen und -quoten bestehen Konzepte zur Messung finanzieller Armut, die in Politik, Gesellschaft und Wissenschaft breit abgestützt sind. Aber auch diese akzeptierten Grössen werden – v. a. bedingt durch die jeweils gegebene Datenlage – unterschiedlich erfasst und erschweren so insbesondere den Vergleich, wie er für eine stringente Beschreibung von Armut nötig wäre. So wird die Armutsgrenze wahlweise entweder als absolute oder als relative Grösse erfasst, die in ihren einzelnen Komponenten zudem teilweise unterschiedlich definiert ist. Auch wird die Armutsquote über differierende Einkommensgrössen berechnet.
- **Inkompatible Datenquellen:** Zur Beschreibung und Messung von Armut nutzen Kantone und Bund eine Vielzahl von Datenquellen, v. a. Befragungs- und Steuerdaten. Diese wurden mehrheitlich nicht mit dem Ziel einer Armutsberichterstattung erhoben. Folglich weisen sie Lücken auf und teilweise fehlt ihnen die gewünschte Genauigkeit, die für eine umfassende, schweizweit gültige Armutsmessung nötig wäre: Die lediglich kantonale verfügbaren Steuerdaten gehen nicht von der für die Armutsmessung üblichen Haushaltsdefinition aus. Ebenso sind wichtige Sozialtransfers nicht enthalten. Die Befragungsdaten des BFS wiederum lassen sich nur für die gesamte Schweiz oder allenfalls Grossregionen auswerten und es stellen sich Fragen der Stichproben- und der Datenqualität.

FAZIT Sowohl die gesamtschweizerische als auch die kantonale Armutsberichterstattung geben einen Einblick in die Armutssituation und -entwicklung in der Schweiz. Sie

liefern zentrale Erkenntnisse zum Umfang der Armut und auch zur Struktur der von materieller Armut betroffenen Bevölkerung. Für manche Kantone können Risikogruppen benannt und quantifiziert und auch die Ursachen und Folgen von Armut näher beschrieben werden. Ergänzende kantonale Kennzahlen erlauben punktuell auch Aussagen zur Dynamik von Armut sowie zu weiteren Komponenten finanzieller Armut. Auch gibt es Anhaltspunkte zum Ausmass von prekären Lebensbedingungen und von Unterversorgung im Bereich der Bildung, Erwerbsarbeit oder Gesundheit. Eine integrale Auseinandersetzung mit Armut als mehrdimensionalem Phänomen findet allerdings nur vereinzelt statt. Die existierenden Berichterstattungen unterscheiden sich konzeptionell und methodisch so stark, dass ihre Ergebnisse eine kontinuierliche Beobachtung über die Zeit erschweren und kaum einen systematischen Vergleich erlauben. ■

LITERATUR

Bundesamt für Statistik (2015): *Statistischer Sozialbericht Schweiz 2015*, Neuchâtel: BFS: www.bfs.admin.ch > 13 – Soziale Sicherheit > Berichterstattung zur Sozialen Sicherheit > Statistischer Sozialbericht Schweiz.

Bundesamt für Statistik (2014): *Armut in der Schweiz: Konzepte, Resultate und Methoden. Ergebnisse auf der Basis von SILC 2008–2010*, Neuchâtel: BFS: www.bfs.admin.ch > Aktuell > Publikationen.

Bühlmann, Felix; Schmid Botkine, Céline; Farago, Peter; Höpflinger, François; Joye Dominique; Levy, René; Perrig-Chiello, Pasqualina; Suter, Christian (2012): *Sozialbericht 2012: Fokus Generationen*, Zürich: Seismo Verlag.



Sarah Neukomm

lic. phil. I, Senior Projektleiterin econcept AG.
sarah.neukomm@econcept.ch



Dr. sc. pol. Marie-Christine Fontana

Projektleiterin econcept AG.
marie-christine.fontana@econcept.ch

Wie lässt sich Armut messen?

Martina Guggisberg, Bundesamt für Statistik

Stephan Häni, Bundesamt für Statistik

Stéphane Fleury, Bundesamt für Statistik

Das Bundesamt für Statistik (BFS) verwendet drei verschiedene Ansätze zur Messung von Armut, um die Situation in der Schweiz möglichst umfassend abzubilden. Dieser Artikel stellt die drei Messkonzepte vor und zeigt auf, warum sie in gewissen Fällen zu unterschiedlichen Resultaten führen.

ARMUTSKONZEPTE Ab wann eine Person als arm gilt, lässt sich nicht anhand von objektiven Kriterien beantworten, sondern variiert je nach Sichtweise und gesellschaftlichem, kulturellem und politischem Kontext. Deshalb existiert in der Forschung eine Vielzahl von Ansätzen zur statistischen Messung von Armut.

Die Verteilung von Lebenschancen, Lebensbedingungen und sozialem Status wird in modernen Gesellschaften massgeblich durch die Verfügbarkeit von Einkommen und Vermögen bestimmt. Der finanziellen Ressourcenausstattung kommt somit eine zentrale Bedeutung bei der Erfassung von Armut zu. Entsprechend liegt der Fokus der Armutsstatistik

des BFS auf den finanziellen Ressourcen von Haushalten und damit auf der finanziellen Armut.

Dabei werden zwei Konzepte verwendet: der absolute Ansatz, der von einem minimalen Bedarf ausgeht, und der relative Ansatz, welcher auf der Verteilung der Einkommen basiert. Um nicht nur monetäre Aspekte der Armut abzubilden, wird zudem eine Quote der materiellen Entbehrung berechnet. Sie zeigt auf, wie viele Personen aus finanziellen Gründen auf den Besitz von wesentlichen Gebrauchsgütern verzichten müssen oder einen Mangel in elementaren Lebensbereichen aufweisen.

ABSOLUTES ARMUTSKONZEPT Das vom BFS verwendete Konzept absoluter Armut geht von einem sozialen Existenzminimum aus, das nicht nur das physische Überleben sicherstellt, sondern auch eine minimale gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen soll. Als arm gelten demnach Personen, die nicht über die Mittel verfügen, um die für ein gesellschaftlich integriertes Leben notwendigen Güter und Dienstleistungen zu erwerben. Dieses Vorgehen hat den Vorteil, dass sich die Messung von Armut an den Bedürfnissen der Betroffenen orientiert.

In der Schweiz wird das soziale Existenzminimum von den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-RL; SKOS 2005) abgeleitet, die als Referenz für die Beurteilung des Sozialhilfeanspruchs dienen. Die absolute Armutsgrenze des BFS orientiert sich an diesen Vorgaben.¹ Sie besteht aus den folgenden drei Komponenten:

- Mit dem **Grundbedarf für den Lebensunterhalt** werden die Ausgaben für Nahrungsmittel, Bekleidung, Körperpflege, Unterhaltung, Bildung und weitere Grundbedürfnisse abgedeckt. Das BFS setzt hier den schweizweit einheitlichen Betrag der SKOS-RL ein, der nach der Grösse des Haushalts abgestuft ist.
- Die **Wohnkosten** müssen gemäss den SKOS-RL im «ortsüblichen Rahmen» liegen. In der Armutsgrenze werden die effektiven Wohnkosten bis zu einer Obergrenze angerechnet. Diese Obergrenze wird empirisch aus der Sozialhilfestatistik ermittelt.
- Für **weitere notwendige Auslagen** wie z. B. Versicherungsprämien werden zudem hundert Franken pro Monat und Person ab sechzehn Jahren im Haushalt in der Armutsgrenze berücksichtigt. Dadurch liegt diese etwas über der materiellen Grundsicherung und entspricht somit besser dem sozialen Existenzminimum.

Aus diesen Komponenten lässt sich für jeden Haushalt eine individuelle Armutsgrenze ableiten. Liegt das verfügbare Haushaltseinkommen unterhalb der Armutsgrenze, gelten alle Personen des betreffenden Haushalts als arm.

¹ Die Sozialhilfe ist regional geregelt und stark am Einzelfall ausgerichtet, weshalb die Normen der SKOS einigen Gestaltungsspielraum erlauben. Folglich kann die statistische Armutsgrenze des BFS die Richtlinien nur annähernd abbilden. Aus der Armutstatistik ist folglich auch kein Anspruch auf Sozialhilfe ableitbar.

Einkommenskonzepte

Das *Bruttohaushaltseinkommen* fasst alle Einkommen sämtlicher Mitglieder eines Privathaushalts zusammen (Einkommen aus unselbstständiger und selbstständiger Erwerbstätigkeit, Renten und Sozialtransfers, Vermögenserträge usw.).

Das *verfügbare Haushaltseinkommen* wird berechnet, indem man vom Bruttohaushaltseinkommen die obligatorischen Ausgaben, d. h. Sozialversicherungsbeiträge, Steuern, Krankenkassenprämien für die Grundversicherung, Alimente und andere zu leistende Unterhaltsbeiträge abzieht.

Das *verfügbare Äquivalenzeinkommen* wird anhand des verfügbaren Haushaltseinkommens berechnet, indem die Grösse und Zusammensetzung der Haushalte berücksichtigt wird. Dem ältesten Haushaltsmitglied wird dabei das Gewicht 1 zugewiesen, jeder weiteren Person ab vierzehn Jahren das Gewicht 0,5 und jedem Kind unter vierzehn Jahren das Gewicht 0,3 (modifizierte OECD-Skala). Damit wird den Einsparungen Rechnung getragen, die sich aus dem gemeinsamen Wirtschaften eines Haushalts mit mehreren Personen ergeben.

In allen drei Einkommenskonzepten sind allfällige Vermögensbestände nicht berücksichtigt.²

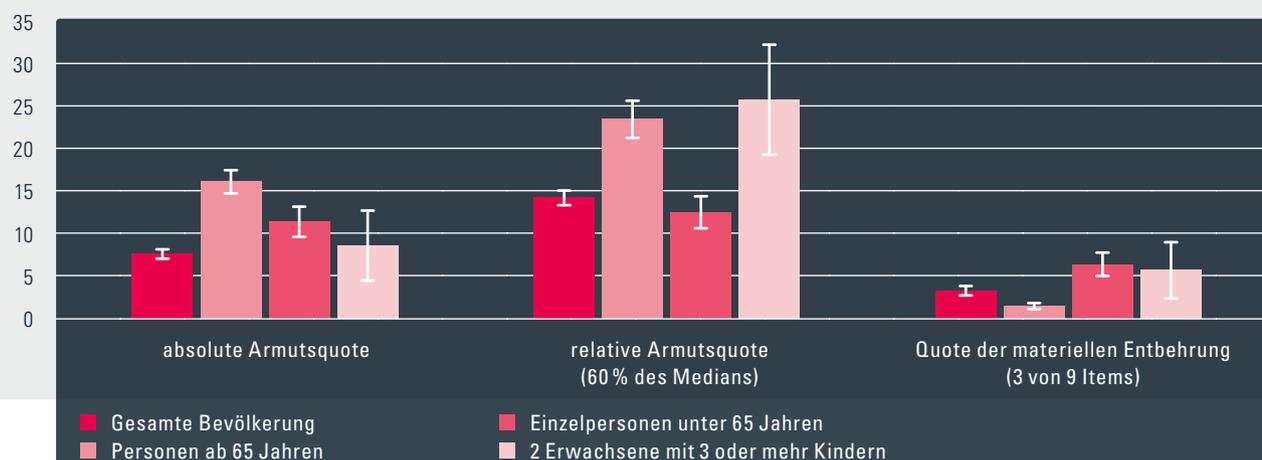
RELATIVES ARMUTSKONZEPT Auf internationaler Ebene wird Armut meist anhand von relativen Armutsgrenzen definiert. Als arm gelten demnach Personen in Haushalten mit einem Einkommen, das deutlich unter dem üblichen Einkommensniveau des betreffenden Landes liegt. Armut entspricht nach dieser Konzeption einer Ausprägung sozialer Ungleichheit. Ob eine Person als arm gilt, hängt also nicht allein von ihrer eigenen wirtschaftlichen Situation bzw. derjenigen ihres Haushalts ab, sondern auch vom Wohlstandsniveau des Landes, in dem sie lebt. Da dieser Indikator unabhängig von länderspezifischen Faktoren wie z. B. der Sozialgesetzgebung überall gleich berechnet werden kann, eignet er sich für internationale Vergleiche.

Eine Person wird gemäss der relativen Armutskonzeption als arm eingestuft, wenn ihr verfügbares Äquivalenzeinkommen unterhalb einer definierten relativen Armutsgrenze liegt. Die international gängigsten relativen Armutsgrenzen liegen bei 50 und 60 Prozent des medianen verfügbaren Äquivalenzeinkommens der Gesamtbevölkerung. Für die nachfolgenden Analysen wurde jeweils die Grenze bei 60 Prozent des Medians³ verwendet.

² Die Einkommensdefinition entspricht den international gängigen Vorgaben der Canberra Group (2011). Auf nationaler Ebene fehlen zudem geeignete Daten zur Erfassung der Haushaltsvermögen.

³ Der Median teilt die nach Grösse geordneten Beobachtungswerte in zwei gleich grosse Hälften. Die eine Hälfte der Werte liegt über, die andere unter dem Median.

Armutsindikatoren ausgewählter Bevölkerungsgruppen (2011, in Prozent)



Quelle: BFS, Erhebung über die Einkommen und Lebensbedingungen SILC (Version 26.3.2013).

MATERIELLE ENTBEHRUNG Mit Indikatoren zur Messung von materieller Entbehrung können ergänzend auch nicht finanzielle Aspekte der Armut einbezogen werden. Von materieller Entbehrung wird dann gesprochen, wenn Personen aus finanziellen Gründen einen Mangel in elementaren Lebensbedingungen haben oder auf Gebrauchsgüter verzichten müssen, die von der Mehrheit der Bevölkerung als wesentlich erachtet werden.

Für die Armutsstatistik des BFS wird einerseits ausgewertet, welcher Anteil der Bevölkerung von solchen Mängeln betroffen ist. Andererseits wird eine Quote der materiellen Entbehrung berechnet. Dazu werden die folgenden neun Bereiche, sog. Items, der materiellen Entbehrung zu einem Index zusammengefasst:

- nicht in der Lage sein, unerwartete Ausgaben in der Höhe von 2500 Franken innert eines Monats zu tätigen
- nicht in der Lage sein, eine Woche Ferien pro Jahr weg von zu Hause zu finanzieren
- Zahlungsrückstände
- nicht in der Lage sein, jeden zweiten Tag eine fleisch- oder fischhaltige Mahlzeit (oder vegetarische Entsprechung) einzunehmen
- nicht in der Lage sein, die Wohnung ausreichend zu heizen
- keinen Zugang zu einer Waschmaschine haben

- nicht im Besitz eines Farbfernsehers sein
- kein Telefon haben
- kein Auto besitzen

Weist eine Person in mindestens drei dieser neun Kategorien einen Mangel auf, gilt sie als von materieller Entbehrung betroffen.

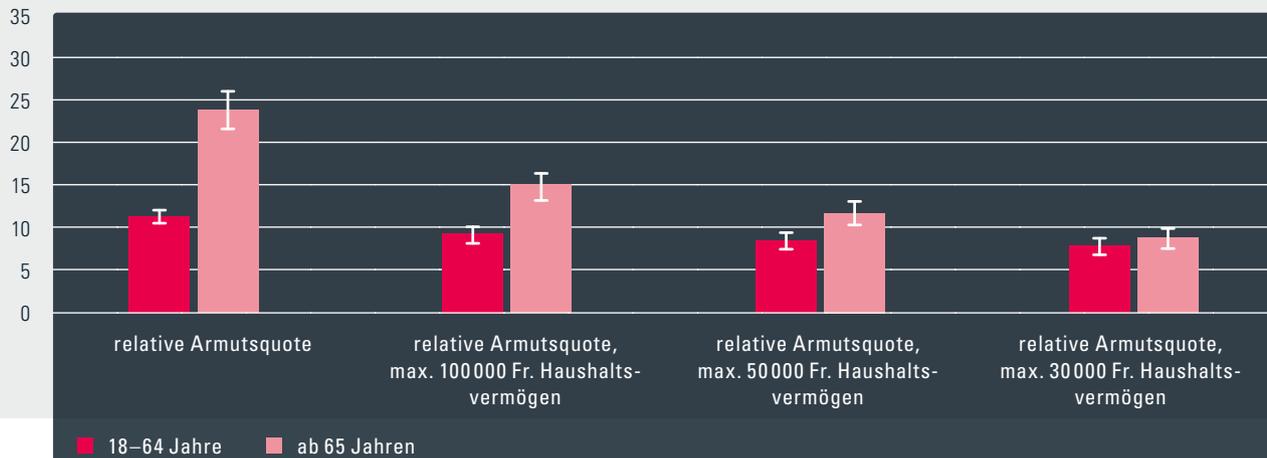
ANALYSE AUSGEWÄHLTER RISIKOGRUPPEN NACH DEN VERSCHIEDENEN MESSKONZEPTEN

Betrachtet man die drei Armutskonzepte nach soziodemografischen Merkmalen, werden grösstenteils dieselben Risikogruppen⁴ identifiziert. Bei einigen Bevölkerungsgruppen führen die drei Indikatoren jedoch zu unterschiedlichen Ergebnissen (vgl. Grafik G1):

- **Personen ab 65 Jahren** weisen überdurchschnittlich hohe absolute und relative Armutsquoten auf. Ihre Quote der materiellen Entbehrung ist hingegen die tiefste aller Altersgruppen.

⁴ Risikogruppen sind hier definiert als Bevölkerungsgruppen mit einer signifikant höheren Quote als die Gesamtbevölkerung. Der Unterschied zwischen zwei Gruppen ist dann signifikant, wenn sich ihre Vertrauensintervalle nicht überlappen.

Einfluss des Vermögens auf die relative Armutsquote, nach Altersgruppe (2011, in Prozent)



Quelle: BFS, Erhebung über die Einkommen und Lebensbedingungen SILC (Version 26.3.2013, inkl. fiktive Miete).

Die Vermögensgrenzen beziehen sich auf das Bruttohaushaltsvermögen und werden unabhängig von der Haushaltsgrösse angewandt. Zum Vergleich: Die Sozialhilfe erlaubt in der Regel Vermögensfreibeträge von maximal 10 000 Franken pro Familie. Bei den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, die bei den Rentnerinnen und Rentnern eine grössere Rolle spielen, werden Vermögen ab 37 500 Franken (Einzelperson) resp. 60 000 Franken (Ehepaar) teilweise dem Einkommen angerechnet.

- **Alleinlebende Personen unter 65 Jahren** weisen eine besonders hohe absolute Armutsquote und Quote der materiellen Entbehrung auf. Nach dem relativen Armutskonzept ist diese Gruppe dagegen nicht besonders gefährdet.
- **Personen in Haushalten mit zwei Erwachsenen und drei oder mehr Kindern** weisen eine überdurchschnittlich hohe relative Armutsquote auf. Nach den beiden anderen Konzepten kann hingegen keine signifikant erhöhte Betroffenheit festgestellt werden.

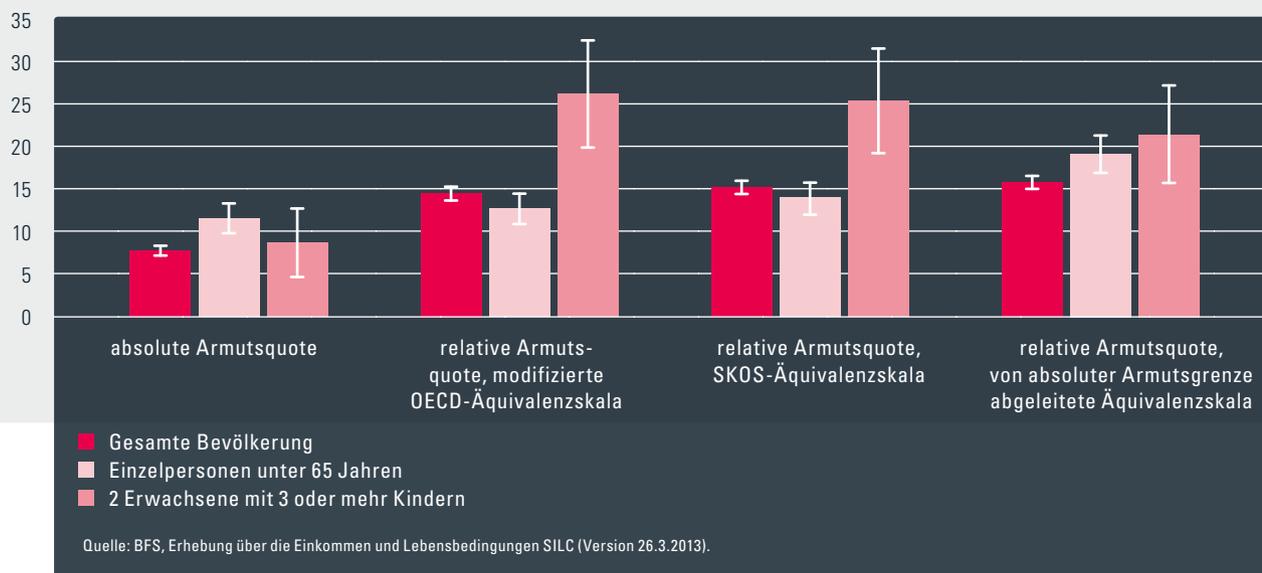
PERSONEN AB 65 JAHREN Das schweizerische Altersvorsorgesystem weist mit seinem Dreisäulenprinzip Besonderheiten auf, die zu Schwierigkeiten bei der statistischen Erfassung der Leistungen führen können. Während die Leistungen der ersten Säule (AHV) zwingend in Form einer monatlichen Rente ausbezahlt werden, können die Versicherten bei der zweiten (BVG) und dritten Säule (private Vorsorge) auswählen, ob sie die angesparten Beiträge in Form einer monatlichen Rente oder eines Kapitalbezugs erhalten wollen.

Bei der statistischen Erfassung der Altersleistungen gelten nur die monatlichen Renten als Einkommen, während Kapitalbezüge als Kapitaltransfer klassifiziert werden. Bei vielen Personen im Rentenalter liegt ein erheblicher Teil der finanziellen Mittel als Vermögen vor (BFS 2014), das jedoch weder im absoluten noch im relativen Armutskonzept berücksichtigt wird (vgl. Kasten). Dadurch besteht die Gefahr, dass Haushalte als arm identifiziert werden, die ihren Lebensunterhalt ganz oder zu einem Teil aus Vermögensbeständen bestreiten.

Grafik G2 zeigt, dass die relative Armutsquote der älteren Bevölkerung unter Berücksichtigung ausgewählter Vermögensobergrenzen deutlich geringer ausfällt als ohne: Die Armutsquote sinkt parallel zur Vermögensobergrenze.⁵ Wenn keine Grenze gesetzt wird, beträgt die relative Armutsquote der Personen ab 65 Jahren 23,4 Prozent. Bei einem maximalen Haushaltsvermögen von 50 000 Fran-

⁵ Diese Auswertungen basieren auf SILC 2011, da in diesem Jahr in einem Pilotversuch detaillierte Angaben zum Vermögensbestand der Haushalte erhoben wurden.

Armutsquoten unter Verwendung verschiedener Äquivalenzskalen (2011, in Prozent)



ken sind es noch 11,5 Prozent, und bei einer Obergrenze von 30 000 Franken besteht schliesslich kein signifikanter Unterschied mehr zwischen den relativen Armutsquoten der Personen ab 65 Jahren (8,7%) und derjenigen im Erwerbsalter (18 bis 64 Jahre; 7,7%).

Bei der Beschränkung der Vermögen nimmt auch die relative Armutsquote der Personen im Erwerbsalter ab, jedoch in deutlich geringerem Ausmass. Dies kann als Hinweis darauf gedeutet werden, dass geringe Einkommen in dieser Altersgruppe seltener durch Vermögen kompensiert werden können als bei der älteren Bevölkerung.

EINZELPERSONEN UNTER 65 JAHREN UND FAMILIEN MIT DREI UND MEHR KINDERN Bei Einzelpersonen und kinderreichen Familien verhalten sich die absolute und relative Armutsquote unterschiedlich, obwohl beide Konzepte das Ziel haben, die finanzielle Armut bzw. Armutsgefährdung abzubilden (vgl. Grafik G1). Wie die nachfolgende Analyse zeigt, ist dies vor allem auf die Verwendung unterschiedlicher Äquivalenzskalen in den beiden Konzepten zurückzuführen. Äquivalenzskalen werden einge-

setzt, um Einkommen oder Ausgaben von Haushalten unterschiedlicher Zusammensetzung und Grösse vergleichbar zu machen.

Im relativen Armutskonzept werden die Einkommen anhand der modifizierten OECD-Äquivalenzskala bedarfsgewichtet. Im absoluten Armutskonzept ergibt sich die Äquivalenzskala hingegen aus der Armutsgrenze, die je nach Haushaltsgrösse unterschiedlich hoch ausfällt. Dabei können zwei Skalen ermittelt werden: einerseits die sogenannte SKOS-Äquivalenzskala, welche von der SKOS für den Grundbedarf definiert wird, und andererseits eine Skala, die sich aus der gesamten absoluten Armutsgrenze des BFS ergibt (Grundbedarf, Wohnkosten und Betrag für weitere Auslagen). Im Gegensatz zur modifizierten OECD-Äquivalenzskala unterscheiden die beiden letztgenannten Skalen nicht nach Alter der Haushaltsmitglieder.

Während die modifizierte OECD-Skala und die SKOS-Skala mit zunehmender Haushaltsgrösse ähnlich stark ansteigen, ist die Skala unter Einbezug der Wohnkosten deutlich flacher. Dies führt dazu, dass die relative Armutsgrenze für grosse Haushalte stärker ansteigt als die absolute

Armutsgrenze und somit die relative Armutsquote grosser Haushalte entsprechend höher liegt. Grund dafür ist primär, dass die Wohnkosten mit zusätzlichen Personen im Haushalt nicht gleichmässig ansteigen und auch bei Einpersonenhaushalten bereits verhältnismässig hoch ausfallen. Dies kann einerseits mit Skaleneffekten begründet werden⁶, aber auch damit zusammenhängen, dass Einzelpersonen häufig vorteilhaftere Wohnbedingungen aufweisen als grosse Familien. So bewohnt eine Einzelperson in der Schweiz durchschnittlich 3,1 Zimmer, während die Anzahl Zimmer pro Person bei Familien ab drei Kindern noch durchschnittlich 0,9 beträgt.

Um den Einfluss der Äquivalenzskala auf die Höhe der Armutsquoten quantifizieren zu können, wurden wiederum alternative relative Armutsquoten mit Hilfe der verschiedenen Skalen simuliert (vgl. Grafik G3). Dabei zeigt sich zunächst, dass sich die Quoten zwischen der modifizierten OECD-Skala und der SKOS-Skala nur wenig unterscheiden und mit beiden Skalen dieselben Risikogruppen identifiziert werden. Sobald jedoch die Äquivalenzskala der absoluten Armutsgrenze angewandt wird und somit auch die Wohnkosten einbezogen werden, gleichen sich die Risikogruppen derjenigen der absoluten Armut an: Die Quote der Einzelpersonen unter 65 Jahren ist neu signifikant höher als die Quote der Gesamtbevölkerung. Bei den Haushalten mit zwei Erwachsenen und drei oder mehr Kindern ist die Quote hingegen nicht mehr signifikant verschieden von derjenigen der Gesamtbevölkerung. Die Vertrauensintervalle der beiden Gruppen überlappen sich.

FAZIT Das BFS verwendet in seiner Armutsstatistik verschiedene Konzepte, um der Komplexität des Themas und den heterogenen Anforderungen gerecht zu werden. Dadurch reduziert sich auch das Problem, dass die Definition von Armut zu einem gewissen Grad immer normativ ist. Wie die vorangehenden Analysen zeigen, ist eine solche breite Sicht in der Armutsstatistik besonders wichtig. Dies kommt besonders bei einigen Bevölkerungsgruppen zum Ausdruck, welche je nach Indikator einmal als Risikogruppe

erscheinen und einmal nicht. Die Beschränkung auf einen einzelnen Indikator würde dagegen die Gefahr bergen, dass Risikogruppen übersehen und im politischen Diskurs zu wenig beachtet würden.

Weiter wird deutlich, dass methodische Fragen wie die Definition der finanziellen Ressourcen (mit oder ohne Einbezug von Vermögen) und die Wahl der Äquivalenzskala einen entscheidenden Einfluss auf die Bestimmung der Risikogruppen ausüben können. Nicht nur die Wahl des Indikators, sondern auch dessen konkrete Operationalisierung müssen somit sorgfältig begründet und dokumentiert sowie regelmässig überprüft werden. ■

LITERATUR

Bundesamt für Statistik, BFS (2014): *Armut im Alter*. Neuenburg: BFS.

Bundesamt für Statistik, BFS (2012): *Armut in der Schweiz: Konzepte, Resultate und Methoden. Ergebnisse auf der Basis von SILC 2008 bis 2010*, Neuenburg: BFS.

The Canberra Group (2012): *Canberra Group Handbook on Household Income Statistics*, 2. Auflage, Genf: United Nations: www.unece.org > Our work > Statistics > Publications > Economic statistics.

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, SKOS (2005): *Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe*. 4. überarbeitete Ausgabe April 2005, Ergänzungen 12/05, 12/07, 12/08, 12/10, 12/12, 12/14, 12/15: www.skos.ch > SKOS-Richtlinien > Richtlinien konsultieren.



Martina Guggisberg

lic. rer. soc., wissenschaftliche Mitarbeiterin
Sektion Sozialanalysen, BFS.
martina.guggisberg@bfs.admin.ch



Stephan Häni

MA in Volkswirtschaftslehre, wissenschaftlicher
Mitarbeiter Sektion Sozialanalysen, BFS.
stephan.haeni@bfs.admin.ch



Stéphane Fleury

lic. ès sc. soc., Bereichsleiter SILC, Sektion Einkommen, Konsum und Lebensbedingungen, BFS.
stephane.fleury@bfs.admin.ch

⁶ Beispielsweise benötigt ein Vierpersonenhaushalt in der Regel nicht viermal so hohe Ausgaben zur Erreichung desselben Wohnstandards wie ein Einpersonenhaushalt.

Das Programm aus Sicht der Steuergruppe

Interviews mit:

Remo Dörig, stv. Generalsekretär SODK

Hans Ambühl, Generalsekretär EDK

Norbert Graf, alt Gemeinderat Jegenstorf

Marius Beerli, Leiter Kommunikation und Gesellschaftspolitik Städteverband

Hugo Fasel, Direktor Caritas Schweiz

Die strategische Ausrichtung des Nationalen Programms gegen Armut wird von einer neunköpfigen Steuergruppe verantwortet. Aus Anlass des ersten CHSS-Schwerpunkts zum Programm haben wir die bundesverwaltungsexternen Mitglieder der Steuergruppe gebeten, uns die zentralen Herausforderungen der Armutsprävention und -bekämpfung zu nennen und zu diskutieren, welchen Beitrag das Programm zu leisten vermag und wo seine Möglichkeiten begrenzt sind.

KONFERENZ DER KANTONALEN SOZIALDIREKTORINEN UND SOZIALDIREKTOREN (SODK)



Remo Dörig
Stv. Generalsekretär

Wo liegen aus Sicht der SODK derzeit die grössten Herausforderungen in der Armutsprävention und -bekämpfung? Remo Dörig:

Armut hat verschiedene Gesichter, sie ist mehrdimensional und enthält nicht nur eine materielle Komponente. Nebst

fehlenden finanziellen Ressourcen, niedrigem Einkommen oder Erwerbslosigkeit kann sich Armut ebenso in einer unzureichenden Wohn- oder Gesundheitssituation oder fehlenden Ausbildung zeigen. Arm zu sein bedeutet auch, nicht oder nur unzureichend am sozialen und kulturellen Leben teilhaben zu können.

Diese Vielschichtigkeit ist per se schon eine Herausforderung und wird nochmals deutlich durch die unterschiedlichen Positionen zum Begriff der Armut: Welche Lebenslage gilt als Armut? Wer gilt als armutsbetroffen, wer als armuts-

gefährdet? Wo liegt die Armutsgrenze? Ist Armut überall gleichbedeutend? Ist Sozialhilfebezug mit Armut gleichzusetzen? Der öffentliche Diskurs über diese Fragen ist stark von Wertefragen geprägt und die dazugehörigen Zahlen sowie die Bewertung des Systems der sozialen Sicherheit unterscheiden sich je nach Auslegung des Begriffs Armut.

Aus sozialpolitischer Sicht liegen die grössten Herausforderungen darin, spezifische Massnahmen für die Lebenssituation Armutsbetroffener zu entwickeln, um prekäre Lebenssituationen zu verhindern sowie ihre Armut zu bekämpfen. Der Arbeitsintegration kommt dabei natürlich eine zentrale Rolle zu und hier ist insbesondere auch das Engagement der Arbeitgeber gefordert. Eine Stelle im ersten Arbeitsmarkt sowie angemessene und faire Löhne sind mitunter die wirkungsvollste Armutsbekämpfung. Gemäss Statistik haben Haushalte mit Kindern ein besonders hohes Armutsrisiko. Ihnen gilt sicher ein besonderes Augenmerk.

Nicht erst seit Kurzem gelten die Wohn- und Gesundheitskosten als gewichtige Treiber der finanziellen Belastung der Haushalte und der öffentlichen Hand. In diesen Bereichen Lösungen zur Kostendämpfung zu finden, wird ebenfalls eine grosse Herausforderung und wichtige Aufgabe darstellen.

Das Nationale Programm gegen Armut steht in der Mitte seiner fünfjährigen Laufzeit. Ist das Programm auf dem richtigen Weg? Wo bestehen zur Halbzeit Lücken? Ich stelle fest, dass ein engagiertes Team bestrebt ist, alle Erwartungen und Zielsetzungen, welche in dieses Programm gesteckt werden, zu erfüllen. Bis anhin fand ein fundiertes und gut austariertes Zusammentragen von Fakten und Grundlagenwissen statt. Ein eigentlicher Effekt auf die Armutsbekämpfung kann zur Halbzeit noch nicht identifiziert werden. Für die zweite Halbzeit muss es nun gelingen, einen Wechsel von der eher trockenen Daten- und Informationsbeschaffung zur Handlungsebene zu vollziehen. Das Schlussresultat ist letztlich matchentscheidend. Das Ziel muss sein, etwas Nachhaltiges zu bewirken – das Programm muss konkrete Spuren hinterlassen.

Persönlich herausstreichen möchte ich die Fachtagung «Mit Innovation gegen Armut» vom Januar 2016. Mit relativ wenig Mitteln und mit einer unkomplizierten Organisation und Durchführung konnte einem Fachpublikum eine grosse Vielfalt an innovativen Projekten aus Kantonen und

Gemeinden präsentiert werden. Dabei haben die Verantwortlichen der vorgestellten Projekte das Rad nicht neu erfunden und auch keine bahnbrechenden Ideen aus dem Hut gezaubert, dafür aber einem fachkundigen Publikum eine Menge zielorientierte und wirkungsvolle Ansätze mitgegeben. Und nicht zuletzt wurde den Teilnehmenden bewusst gemacht, dass sich viele Menschen dafür engagieren und einsetzen, der Armut in unserer Gesellschaft etwas entgegenzusetzen.

Welche Ergebnisse erwarten Sie vom Programm? Was soll und kann das Programm bewegen? Wo stösst es an Grenzen?

Das Programm soll helfen, eine ganzheitliche Betrachtung und Sensibilisierung für das Thema zu fördern. Denn Armutspolitik betrifft verschiedene Politikfelder wie die Wirtschafts-, Steuer- und Arbeitsmarktpolitik, aber auch Gesundheits-, Bildungs-, Wohn- oder Migrationsfragen. Die in diesen Bereichen involvierten Akteurinnen und Akteure tragen eine gemeinsame Verantwortung, ihren Beitrag zur Verhinderung und Bekämpfung der Armut zu leisten. Es ist fundamental, dass der Einbezug aller gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Bereiche gelingt. Eine gute Zusammenarbeit

Armutspolitik betrifft verschiedene Politikfelder.

der Vertreterinnen und Vertreter aus den verschiedenen Politikbereichen und den verschiedenen staatlichen Ebenen, der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner ist unumgänglich und hierzu leistet das Programm einen wichtigen Beitrag.

Sicher, es ist nicht einfach, allen Ansprüchen zu genügen und es müssen immer auch die unterschiedlichen Rahmenbedingungen in den Kantonen bzw. Regionen berücksichtigt werden. Nichtsdestotrotz ist es unabdingbar, dass sich der Bund über das Programm hinaus an der Armutsprävention und Armutsbekämpfung aktiv beteiligt und eine entsprechende Verantwortung wahrnimmt.

SCHWEIZERISCHE KONFERENZ DER KANTONALEN ERZIEHUNGSDIREKTOREN (EDK)



Hans Ambühl
Generalsekretär

Wo liegen aus Sicht der EDK derzeit die grössten Herausforderungen in der Armutsprävention und -bekämpfung?

Hans Ambühl: Das ist eine Frage, die Sie in erster Linie einem Akteur der Armutsprävention und -bekämpfung stellen müssen. Die Bildungsseite, die ich in der Steuergruppe NAP vertreten darf, leistet einen wichtigen Beitrag an die Armutsprävention, sie geht aber nicht mit diesem Fokus an ihre Arbeiten heran.

Aus Bildungssicht kann ich sagen, dass die Gewährleistung einer möglichst hohen Chancengerechtigkeit ein wichtiges bildungspolitisches Ziel ist. Der Umgang mit Heterogenität – mit Leistungsheterogenität ebenso wie mit sozialer Heterogenität – stellt eine der grössten Herausforderungen für die Schule dar. Aus der internationalen Vergleichsstudie PISA wissen wir, dass die Schweiz eine sehr hohe Integrationsleistung erbringt. Das Hinarbeiten auf Chancengerechtigkeit bleibt aber eine permanente Aufgabe und für die Verantwortlichen stellt sich laufend die Frage, wie die chancengerechte Beteiligung an Bildung gehalten und weiter verbessert kann. Das beginnt mit Massnahmen im Bereich der frühen Förderung und familienergänzenden Betreuungsstrukturen und reicht bis zum Stipendienwesen. Der Kindergartenbesuch für alle ist ein Thema. Elternpartizipation ist ein Thema, sei es im Frühbereich, beim Berufswahlprozess oder während der Ausbildung auf Sekundarstufe II. Wichtig ist ein offenes Bildungssystem mit hoher Durchlässigkeit und ohne Sackgassen. Ein besonderes Augenmerk muss den Übergängen geschenkt werden, namentlich eine möglichst chancengerechte Ausgestaltung der Übertrittsverfahren – von der Primarstufe in die Sekundarstufe I oder von der Sekundarstufe I in die Sekundarstufe II. Und schliesslich ist auch die Nachqualifizierung von Erwachsenen ein wichtiges Thema.

Das Nationale Programm gegen Armut steht in der Mitte seiner fünfjährigen Laufzeit. Ist das Programm auf dem richtigen Weg? Wo bestehen zur Halbzeit Lücken? Bei Start des Programms – als die Ausgestaltung des Programms ein Thema war – haben wir von Seiten der EDK eingebracht, dass

mit einem solchen Programm in erster Linie bestehende oder geplante Aktivitäten unterstützt werden sollten. Beispielsweise indem bereits laufende Projekte auf ihre Wirksamkeit untersucht werden, indem die Grundlagen entwickelt werden, damit eine Massnahme auch andernorts aufgebaut werden kann oder indem Projekte und Angebote, die sich bewährt haben (Good Practice) zugänglich gemacht werden. Was den Bildungsbereich betraf, sahen wir drei Schwerpunkte: die frühe Förderung (0–4 Jahre) und Projekte zur Gestaltung des Übergangs in die Schule, zweitens den Übergang von der obligatorischen Schule in die Sekundarstufe II und drittens die Qualifikation von Erwachsenen, z. B. den Berufsabschluss für Erwachsene.

Grundsätzlich wurden diese Anliegen gut aufgenommen, wobei inhaltlich eindeutig ein Schwerpunkt beim Thema frühe Förderung auszumachen ist. Vorhaben wie die Erstellung eines Leitfadens mit Kriterien guter Praxis in der frühen Förderung gehen ebenfalls in die gewünschte Richtung.

Wichtig ist ein offenes Bildungssystem mit hoher Durchlässigkeit und ohne Sackgassen.

Welche Ergebnisse erwarten Sie vom Programm? Was soll und kann das Programm bewegen? Wo stösst es an Grenzen? Analog zu unseren oben formulierten Anliegen erwarten wir vor allem die Unterstützung bestehender Aktivitäten und eine gute Information über erprobte Ansätze und Massnahmen. Wenn man daran denkt, dass das Projekt über eine Laufzeit von fünf Jahren einen Kredit von insgesamt neun Millionen Franken hat, mit dem auch noch die Programmführung finanziert wird, dann ist die Investition in Good Practice und die Bekanntmachung von erprobten Massnahmen sicher ein sinnvoller Weg und kann einen Mehrwert bringen. In der zweiten Phase des Projektes geht es ja jetzt auch um die Finanzierung von Projekten von Dritten. Bei der Projektauswahl war es uns ein Anliegen, dass diese von Anfang an in Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden realisiert

werden oder zumindest ein Link zu den bestehenden Strukturen besteht. Wenn man beispielsweise Eltern bei der Berufswahl ihrer Kinder unterstützen will, dann sollte ein Projekt – auch eines privaten Trägers – von Anfang an eine Verbindung zu bestehenden Strukturen der Berufsberatung haben, sonst wird eine nachhaltige Umsetzung später schwierig. Insgesamt ist es aber zum jetzigen Zeitpunkt noch schwierig zu sagen, wo genau der Impact des Programmes liegen wird.

SCHWEIZERISCHER GEMEINDEVERBAND (SGV)



Norbert Graf
Alt Gemeinderat Jegenstorf

Wo liegen aus Sicht des SGV derzeit die grössten Herausforderungen in der Armutsprävention und -bekämpfung? Norbert Graf:

Die Schweiz zählt zu den reichsten Ländern der Welt und dennoch ist in unserem Land das Vermögen ungleich verteilt, wenn ein Prozent der privaten Steuerpflichtigen mehr besitzt als die restlichen 99 Prozent. In diesem Zusammenhang und statistisch gesehen, waren im Jahr 2011 rund eine Million Menschen oder 14,3 Prozent der Schweizer Bevölkerung von Armut bedroht (etwa jede siebte Person).

Armutsbetroffene oder -gefährdete Personen sind auch gesellschaftlich ausgegrenzt, weil sie sich Angebote wie einen Ferienaufenthalt, einen Kino- oder Theaterbesuch oder eine Sportaktivität gar nicht leisten können.

Primär sollen deshalb Einwohnerinnen und Einwohner in unseren Städten und Gemeinden für das Thema Armut und deren langzeitliche Folgen für die Betroffenen und unsere Gesellschaft sensibilisiert werden. Gleichzeitig ist es Aufgabe und Pflicht, allen in diesem Land lebenden Menschen aufzuzeigen, welche Bevölkerungsgruppen und Personen armutsbetroffen oder armutsgefährdet sind, wo und unter welchen Lebensbedingungen sie leben. Erst dann können auf Stufe Bund, Kanton, Stadt oder Gemeinde auf privater, wirtschaftlicher und politischer Ebene gezielt wirksame und nachhaltige Massnahmen in der Armutsprävention und -bekämpfung getroffen werden.

Kennen wir beispielsweise das Umfeld und die Situation einer armutsbetroffenen oder -gefährdeten Familie, können wir ihre Kinder gezielt bei der sozialen, sprachlichen, schulischen und beruflichen Integration unterstützen und fördern,

damit diese eine Zukunftsperspektive erhalten und sich aus der Armutsspirale absetzen können. Wir schaffen dadurch *Chancengerechtigkeit!*

Das Nationale Programm gegen Armut steht in der Mitte seiner fünfjährigen Laufzeit. Ist das Programm auf dem richtigen Weg? Wo bestehen zur Halbzeit Lücken? Seit den 1990er-Jahren werden immer wieder Forderungen an den Bund herangetragen, auf nationaler Ebene Massnahmen zur Bekämpfung und Prävention von Armut zu ergreifen. Das Nationale Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut stellt fest, dass Armut vielfältige Ursachen hat und Präventionsmassnahmen deshalb in unterschiedlichen Politikfeldern und auf allen staatlichen Ebenen notwendig sind. In der Folge sind Bund, Kantone, Städte, Gemeinden sowie Organisationen der Zivilgesellschaft gleichermaßen gefordert: Armut kann nur gemeinsam bekämpft werden. Alle sind aufgerufen, die Anstrengungen zugunsten der betroffenen

Armut bedeutet auch gesellschaftliche Ausgrenzung.

Menschen zu verstärken. Die Herkulesaufgabe innerhalb des Programms bestand deshalb in einer ersten Phase darin, die massgebenden Akteure strategisch und konzeptionell in das Programm einzubinden, ihr Fachwissen und ihre Kompetenzen einzubeziehen und sie zur Mitarbeit zu verpflichten. Der SGV kommt zum Schluss, dass dies den Projektverantwortlichen gelungen ist. Das Programm und seine Projekte gewinnen zunehmend an Aufmerksamkeit, Interesse und Fahrt.

Die grosse Herausforderung in den kommenden Monaten besteht darin, die vier Handlungsfelder Förderung der Bildungschancen von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen, soziale und berufliche Eingliederung, allgemeine Lebensbedingungen sowie Wirkungsmessung und Monitoring als Basis für das Erarbeiten, Umsetzen und Beurteilen einer zielorientierten und wirksamen Strategie zur Prävention und Bekämpfung von Armut in Kantonen, Städten und Gemeinden bekanntzumachen. Dazu entstehen in den verschiedenen Teilprogrammen praxisbezogene Anleitungen und Grundla-

gen, welche den Akteuren aktuelles Fachwissen und Erkenntnisse in Form von Good Practice vermitteln und sie zur verstärkten Vernetzung untereinander auffordern sollen.

Das Programm wird dann seine volle Wirkung entwickeln können, wenn bei allen massgebenden Bundesstellen, in allen Kantonen, in jeder Stadt und in jeder Gemeinde die Notwendigkeit von Prävention und Bekämpfung von Armut für eine Gesellschaft mit Zukunft erkannt und entsprechend zielführend gehandelt wird.

Was auf nationaler, kantonaler, kommunaler und gesellschaftlicher Ebene in unserem Land bewegt und umgesetzt wird, steht auch im Zusammenhang mit der Entwicklung in der Frage von Armutsprävention und -bekämpfung auf der weltpolitischen Bühne. In der Agenda 2030, welche am UNO-Gipfeltreffen im vergangenen September verabschiedet wurde, steht als erstes von siebzehn Zielen für nachhaltige Entwicklung: «Armut in allen ihren Formen und überall beenden». Deshalb wird die Schweiz diesbezüglich an der Wirksamkeit ihrer Strategie sowie an den konkreten Ergebnissen gemessen und beurteilt, dies nicht nur auf nationaler, sondern insbesondere auch auf internationaler Ebene. Unser Land als eines der reichsten Länder wird unweigerlich bei der Prävention und Bekämpfung von Armut ganz besonders im globalen Fokus stehen.

Welche Ergebnisse erwarten Sie vom Programm? Was soll und kann das Programm bewegen? Wo stösst es an Grenzen? Das zusammengetragene Wissen, das Erfassen und Sichtbarmachen guter Projekte, der Austausch und die Vernetzung unter den Fachleuten sowie mit der Wirtschaft soll die Zusammenarbeit in der Armutsprävention und -bekämpfung verstärken, bestehende Massnahmen optimieren und ergänzen. Den Städten und Gemeinden kommt dabei eine wichtige Rolle zu. Als Programmpartner und Schnittstelle zu den Schweizer Gemeinden stellt der SGV deshalb sicher, dass die Erfahrungen, Erkenntnisse und Ansprüche der kommunalen Ebene wirkungsvoll und umfassend in das nationale Programm eingebracht werden. Zum anderen will der SGV die Städte und Gemeinden beim Entwickeln und Umsetzen von zielorientierten kommunalen Strategien in der Prävention und Bekämpfung von Armut unterstützen und befähigen.

Die Städte und Gemeinden ihrerseits sind aufgerufen, die Zusammenarbeit untereinander sowie mit der Wirtschaft und Zivilgesellschaft vor Ort zu intensivieren. Nur so können wirk-

same Voraussetzungen für ein vernetztes Zusammenarbeiten und einen gegenseitigen Wissenstransfer geschaffen und gleichzeitig die vorhandenen Ressourcen, Kompetenzen und Mittel zielgerichtet und effizient eingesetzt werden. Dazu braucht es Prozesse und Unterstützungsmassnahmen sowie Beispiele aus Good Practice.

Der SGV will zur Förderung und Vernetzung von kantonalen und kommunalen Strategien in der Armutsprävention und -bekämpfung beitragen. Es wird sich zeigen, inwieweit sich eine abgestimmte, gemeinsame Prävention und Bekämpfung von Armut in den vom Nationalen Programm bearbeiteten Handlungsfeldern auf diesen autonomen Ebenen verwirklichen lässt.

SCHWEIZERISCHER STÄDTEVERBAND



Marius Beerli
Leiter Kommunikation und Gesellschaftspolitik Städteverband

Wo liegen aus Sicht des Städteverbands derzeit die grössten Herausforderungen in der Armutsprävention und -bekämpfung? Marius Beerli: Städte sind soziale Brennpunkte: In urbanen Gebieten zeigen sich gesellschaftliche Entwicklungen akzentuierter und oft auch früher als in ländlichen Regionen. Richtet man das Augenmerk auf die Armutsprävention und -bekämpfung, so ist die Sozialhilfequote ein wichtiger statistischer Indikator – wenn auch selbstverständlich nicht der einzige. Die Städte weisen im Vergleich mit dem Rest des Landes eine überdurchschnittlich hohe Sozialhilfequote auf. Die Gründe hierfür sind vielfältig: Die Wirtschaftszentren ziehen Menschen auf Stellensuche an und die Agglomerationen verfügen oftmals auch über ein Angebot an günstigen Wohnungen. Die überdurchschnittlich hohen Sozialhilfequoten verweisen insofern darauf, dass die Armutsbekämpfung in den Städten eine grosse Bedeutung haben muss. Dies selbstverständlich auch vor dem Hintergrund, dass Phänomene akuter Armut, wie etwa Obdachlosigkeit und Bettelei, hauptsächlich in den Städten sichtbar werden.

Insgesamt darf man aber feststellen, dass die Sozialhilfe als System tragfähig ist und funktioniert. Es gelingt dank der Sozialhilfe bis heute, weitreichende Verelendungsphänomene zu verhindern. Die Sozialhilfe trägt so zum sozialen Frieden

und zu wirtschaftlicher Stabilität bei. Sie steht aber unter erheblichem politischen Druck und vor grossen Herausforderungen. Zu denken gibt beispielsweise die steigende Zahl an Langzeitbezügern. Gerade in dieser Gruppe besteht auch ein stetes Armutsrisiko. Problematisch ist insbesondere, dass es zunehmend schwieriger wird, Langzeitbezügler auch nur zeitlich wieder in den Arbeitsmarkt einzugliedern. Der immer kompetitiveren Arbeitsmarkt bietet kaum mehr Nischen und Stellen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit tiefen Qualifikationen. Die Sozialhilfe wird zu einer Langzeitarbeitslosenversicherung, ein Zweck, für den sie ursprünglich nicht gedacht war. Die städtischen Herausforderungen in der Armutsprävention sind insofern im eigentlichen Sinne sozialpolitisch: Es müssen Lösungen gefunden werden, damit weni-

Die Sozialhilfe trägt zum sozialen Frieden bei.

ger Menschen durch die Maschen des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens fallen.

Das Armutsrisiko zeigt sich aus Erfahrung der städtischen Sozialhilfe insbesondere dann, wenn mehrere Risikofaktoren zusammenkommen: Alleinerziehende Mütter beispielsweise haben statistisch gesehen eine hohe Armutsgefährdung.

Aus Sicht der Städte ist es entscheidend, den Armutsteuereisenskreis über die Generationen hinweg zu durchbrechen. Kinder aus benachteiligten Familien müssen eine Chance auf ein «normales» Leben haben. Gerade in Zeiten, in denen der politische Druck auf die Sozialhilfe hoch ist, müssen Leistungen, die über ein Existenzminimum hinausgehen und den Kindern eine breite Teilhabe am sozialen Leben ermöglichen, immer wieder verteidigt werden.

Das Nationale Programm gegen Armut steht in der Mitte seiner fünfjährigen Laufzeit. Ist das Programm auf dem richtigen Weg? Wo bestehen zur Halbzeit Lücken? Das Programm liefert einen entscheidenden Beitrag dazu, Armut als Thema auf der nationalen Politagenda zu halten und zu etablieren. Hierfür gebührt dem Programm grosse Anerkennung. Bis anhin wurden Armutspolitik und Armutsbekämpfung

primär als Aufgabe von Kantonen, Städten, Gemeinden und NGOs angesehen. Nun wird die Thematik auch in den Fokus des Bundes gerückt. Dies ist aus Sicht der Städte von grosser Bedeutung, denn viele übergeordnete Ursachen der Armut, etwa Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt, müssen hauptsächlich im Rahmen der Bundespolitik bearbeitet werden.

Während der bisherigen Laufzeit des Programmes wurde ein starkes Schwergewicht bei der wissenschaftlichen Grundlagenarbeit gesetzt. Hierbei wurde unter anderem auch die zentrale Frage eines langfristigen schweizerischen Armutsmonitorings aufgegriffen. Wünschenswert wäre, in der zweiten Programmhälfte zusätzliche Projekte voranzutreiben, welche die Betroffenenperspektive einbinden. Zudem wurden strukturelle und gesetzgeberische Fragen zum Sozialsystem und zur Armutsbekämpfung bis anhin nur wenig aufgegriffen. Zur Etablierung einer langfristigen Armutspolitik wird auch deren Bearbeitung notwendig sein.

Welche Ergebnisse erwarten Sie vom Programm? Was soll und kann das Programm bewegen? Wo stösst es an Grenzen? Die Grundlagenarbeit, die geleistet wird, darf als solides Fundament für die Armutspolitik der nächsten Jahr(zehn)te betrachtet werden. Entscheidendes Element in der längerfristigen Perspektive wird jedoch das Monitoring sein. Hier gilt es deshalb ein Modell umzusetzen, das überzeugt und die nötige Breitenwirkung entfalten kann. Notwendig ist zudem ein Bekenntnis des Bundes, aus der Armutsbekämpfung und -politik eine langfristige Priorität zu machen, und der Wille, hierfür auch auf Bundesebene die notwendigen institutionellen und regulatorischen Voraussetzungen zu schaffen.

CARITAS



Hugo Fasel
Direktor Caritas Schweiz

Wo liegen aus Sicht der Caritas derzeit die grössten Herausforderungen in der Armutsprävention und -bekämpfung? Hugo Fasel: Die grösste Herausforderung liegt in der nach wie vor sehr eingeschränkten öffentlichen und politischen Wahrnehmung der Armut als zentrales sozialpolitisches Problem. Mehrere Kantone verfügen bis heute über keinen Armutsbericht mit einer Bestandsaufnahme und damit auch über

keine Armutsstrategien mit klaren Zielen und Massnahmen. Teilweise gibt es ein bewusstes Verdrängen der Armutsfrage. Gleichzeitig ist zu beobachten, dass Armutsprobleme einfach auf Fragen der Sozialhilfe reduziert werden. Die Einsicht, dass Armutsprobleme nicht verwaltet, sondern durch eine aktive und vielfältige Politik bekämpft werden müssen, hat noch kaum Fuss gefasst. Stattdessen werden wachsende Armutsprobleme durch einen Leistungsabbau in der Sozialhilfe bekämpft. Das ist der falsche Weg.

Es braucht also noch viel Aufklärungsarbeit. Denn problemadäquates Handeln ist nur möglich, wenn die Armut in ihrer Vielschichtigkeit und Multikausalität analytisch erfasst und aufgearbeitet wird. Dies ist die Voraussetzung, damit Wirtschaft und Politik gezielt handeln können.

Obwohl das eidgenössische Parlament die Armutsfrage bisher konsequent an die Kantone delegiert hat und konkrete Massnahmen, wie die Schaffung eines Rahmengesetzes oder die gesamtschweizerische Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien, abgelehnt hat, ist heute schon absehbar, dass auch die Bundesebene zukünftig eine wichtige Rolle wird übernehmen müssen. Der Weg dahin braucht noch viel Überzeugungsarbeit.

In diversen Kantonen fehlt eine Strategie zur Armutsbekämpfung.

Das Nationale Programm gegen Armut steht in der Mitte seiner fünfjährigen Laufzeit. Ist das Programm auf dem richtigen Weg? Wo bestehen zur Halbzeit Lücken? Das Nationale Programm gegen Armut ist auf gutem Weg. Es ist beeindruckend wie viel mit den beschränkten Mitteln erreicht werden konnte. Das Programm hat klare Prioritäten gesetzt und den Fokus auf Analyse und Forschung einerseits sowie eine gute Vernetzung der verschiedensten Akteure und deren Wissen andererseits gelegt. Damit ist ein Wissens- und Kompetenzschatz entstanden, der eine wichtige Grundlage darstellt für konkretes Handeln in Politik und Wirtschaft, auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene, in der Zivilgesellschaft und der Forschung.

In der zweiten Halbzeit des Programms wird es notwendig sein, die Aspekte der Integration noch stärker zu bearbeiten. Es geht dabei um die gruppen- und problemadäquate Sammlung positiver Integrationsprojekte. Die Armutsbekämpfung kann sich nicht auf das Verteilen von Geldern zur Schliessung von Einkommenslücken beschränken. Erfolgreiche Armutspolitik verlangt nach Investitionen in Bildung, in Wohnungspolitik, in familienergänzende Angebote. Dies soll noch besser herausgearbeitet und durch gute Beispiele belegt werden. Armutsbetroffene Menschen sollen wenn immer möglich ohne staatliche Zuschüsse ihre Existenz sichern können. Die Bedeutung des entsprechenden Instrumentariums und der entsprechenden Handlungsfelder muss noch klarer und einsichtiger dargestellt werden. Letztlich muss erkennbar sein, dass sich Investitionen in die Armutsbekämpfung lohnen – auch ökonomisch.

Ein besonderes Augenmerk ist auf die Working Poor zu legen. Es besteht bisher noch wenig Klarheit bezüglich definitorischer Fassung des Problems. Ebenso gibt es noch wenige Lösungsansätze. Die Frage ist umso bedeutsamer, als die Working-Poor-Problematik an der Schnittstelle Wirtschaft und staatlicher Sozialpolitik liegt und beide Seiten die Lösung von der jeweils anderen erwarten.

Welche Ergebnisse erwarten Sie vom Programm? Was soll und kann das Programm bewegen? Wo stösst es an Grenzen? Hauptergebnis des Programms wird der Wissens- und Kompetenzaufbau in Armutsfragen sein. Es wird am Ende seiner Laufzeit, so ist zu hoffen, Lücken und Handlungsbedarf einerseits, aber auch interessante Lösungsansätze und -beispiele aufzeigen. Es ist zu wünschen, dass ein Instrumentenset erarbeitet sein wird, das der Politik und auch der Wirtschaft für konkrete Massnahmen der Armutsbekämpfung zur Verfügung steht. Damit sind aber auch die Grenzen aufgezeigt: Das Programm schafft die Voraussetzungen für gezielte Politik; diese in Gang zu setzen vermag es (noch) nicht. Vielleicht war dies ursprünglich auch nicht gewollt, sonst wäre das Programm erst gar nicht beschlossen worden. Mit der UNO-Agenda 2030 ist nun die Schweiz im September 2015 die Verpflichtung eingegangen, Armut auch im eigenen Land zu bekämpfen. Das Armutsprogramm ist ein erster wichtiger Schritt. Weitere müssen verbindlich folgen. ■

Wohnversorgung armutsbetroffener und -gefährdeter Haushalte

Christin Kehrli, Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe

Carlo Knöpfel, Fachhochschule Nordwestschweiz

Yann Bochsler, Fachhochschule Nordwestschweiz

Tobias Fritschi, Berner Fachhochschule

Wie schwierig ist die Lage Armutsbetroffener und -gefährdeter bei der Wohnversorgung? Um diese Frage zu beantworten, wurde im Rahmen des Nationalen Programms gegen Armut ein Modell entwickelt, das die Messung und Beurteilung der Wohnversorgung von Haushalten in Armut und prekären Lebenslagen erlaubt.

Ein Dach über dem Kopf zu haben, unter dem man sich wohlfühlt, ist ein Grundbedürfnis. Die Versorgung mit angemessenem Wohnraum ist deshalb ein zentraler Aspekt der Existenzsicherung und ein Sozialziel in der Bundesverfassung (Art. 108 BV). Doch ist dieses für alle Bevölkerungsgruppen erreicht? Und was müsste getan werden, um die Wohnsituation für Menschen in armutsbetroffenen Haushalten und prekären Lebenslagen zu verbessern? Zur Beantwortung dieser Frage muss zunächst definiert werden, was unter angemessenem Wohnraum zu verstehen ist, und hergeleitet werden, wie die Wohnversorgung gemessen werden kann. Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) und die Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) realisierten

in Zusammenarbeit mit der Berner Fachhochschule (BFH) im Rahmen des Nationalen Programms gegen Armut eine entsprechende Studie.

ANGEMESSENE WOHNVERSORGUNG Ausgehend von einer umfassenden Literaturanalyse wurde ein Modell für die Beurteilung der Wohnversorgung geschaffen, das die fünf Dimensionen Wohnkosten (WK), Wohnungsgrösse (WG), Wohnungsqualität (WQ), Wohnlage (WL) und Wohnsicherheit (vgl. Grafik **G1**) berücksichtigt. Ihre Operationalisierung erfolgte auf Basis der beiden Module zu den Wohnbedingungen, die das Bundesamt für Statistik 2007 und 2012 im Rahmen der SILC (Statistics on Income and Living Con-

ditions) zusätzlich zu den jährlich erhobenen Basisdaten ermittelt hatte. Dabei wurden für jede Dimension die Indikatoren und ihre Schwellenwerte bestimmt, nach denen die Angemessenheit der Wohnversorgung zu beurteilen war. Die Dimension Wohnsicherheit konnte nicht operationalisiert werden, da keine statistisch verwertbaren Indikatoren vorhanden waren. Entsprechend wurde diese Dimension in der quantitativen Analyse nicht berücksichtigt. Zudem mussten zur adäquaten Bewertung der Dimension Wohnlage Einschränkungen getroffen werden: Eine ungenügende Beurteilung allein der Wohnlage wurde nicht als ungenügende Wohnversorgung taxiert. Denn was unter dem Aspekt der Partizipationsmöglichkeiten (u. a. Zugang zu Kindertagesstätten, öffentlichen Verkehrsmitteln und Einkaufsmöglichkeiten) als ungünstige Wohnlage gelten kann, kann für gut situierte Haushalte ein bewusster Entscheid für mehr Abgeschiedenheit sein, die sich mit ausreichend finanziellen Mitteln für ein Auto, eine private Betreuungslösung oder ein Homeoffice gut kompensieren lässt. Demzufolge wurde festgelegt, dass die Bedingungen für das Vorliegen einer unangemessenen Wohnversorgung – Verpassen eines Mindestwerts in einer einzelnen Dimension – nur für die verbleibenden drei Dimensionen gelten.

WOHNVERSORGUNG VON HAUSHALTEN IN ARMUT UND IN PREKÄREN LEBENSLAGEN

In der konkreten Messung der Wohnversorgung konzentrierte sich die Studie auf die Gruppen der armutsbetroffenen Haushalte und der Haushalte in prekären Lebenslagen. Ein Haushalt gilt als arm, wenn er die Ressourcen für die Lebenshaltung nicht selbst aufbringen kann bzw. wenn das Haushaltseinkommen nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge und der Steuern unter dem sozialen Existenzminimum liegt (SKOS 2015 a). Haushalte mit Einkommen, die maximal 20 Prozent über der Armutsgrenze liegen, gelten als Haushalte in prekären Lebenslagen. Sie verfügen zwar grundsätzlich über genügend finanzielle Ressourcen, um ihren Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln zu bestreiten, doch kann ein einschneidendes Ereignis wie die Geburt eines Kindes oder der Verlust einer Arbeitsstelle schnell in die materielle Armut führen.

Die Messung der Wohnversorgung auf Basis des entwickelten Modells und der Daten von SILC zeigt, dass 83,5 Prozent der armutsbetroffenen Haushalte und 57,1 Prozent

der Haushalte in prekären Lebenslagen keine angemessene Gesamtwohnversorgung (GW) aufweisen (vgl. Tabelle T1). Armutsbetroffene Haushalte sind viermal, Haushalte in prekären Lebenslagen fast dreimal häufiger unangemessen wohnversorgt als der Durchschnitt der Bevölkerung.

Hauptursache der ungenügenden Wohnversorgung ist die übermässige Belastung durch zu hohe Wohnkosten. 82 Prozent der armutsbetroffenen Haushalte und 48,9 Prozent der Haushalte von Menschen in prekären Lebenslagen leben in einer zu teuren Wohnung. Ihre Wohnkosten übersteigen 30 Prozent des Bruttoeinkommens, ein Erfahrungswert, der sich in der Praxis als sinnvoller Grenzwert für die Beurteilung von Wohnkosten durchgesetzt hat. Eine Sensitivitätsanalyse zeigt die Bedeutung dieses Grenzwertes. Würde man diesen bei 25 Prozent des Bruttoeinkommens festlegen, hätten 90,2 Prozent der armutsbetroffenen Haushalte eine übermässig starke Wohnkostenbelastung zu tragen. Würde man hingegen einen Grenzwert von 35 Prozent noch als tragbar bezeichnen, fiel der Anteil der armutsbetroffenen Haushalte mit einer zu hohen Wohnkostenbelastung auf 67,7 Prozent.

Wohnungsgrösse, Wohnungsqualität und Wohnlage sind mit abnehmender Bedeutung im Vergleich zu den Wohnkosten seltenere Gründe für eine ungenügende Wohnversorgung. Immerhin weist ein knappes Viertel der armutsbetroffenen Haushalte in zwei oder drei Wohndimensionen gleichzeitig eine ungenügende Wohnversorgung auf. 12,6 Prozent der armutsbetroffenen Haushalte und 8 Prozent der Haushalte von Menschen in prekären Lebenslagen leben in zu kleinen Wohnungen: Ihnen stehen weniger als ein Wohnraum plus ein Zimmer pro Person, respektive 40 m² für die erste Person plus 10 m² für jede weitere Person zur Verfügung. 7,5 Prozent der armutsbetroffenen Haushalte und 7 Prozent der Haushalte von Menschen in prekären Lebenslagen bewohnen Wohnraum von schlechter Qualität: Sie sind mit inakzeptabler Kälte, Wärme, Dunkelheit oder Feuchtigkeit, aber auch mit Immissionen wie Lärm oder Staub konfrontiert oder es fehlt die minimale Grundausstattung mit Bad/WC und Küche. 12,4 Prozent der armutsbetroffenen Haushalte und 11,5 Prozent der Haushalte von Menschen in prekären Lebenslagen sind schliesslich in der Dimension Wohnlage ungenügend versorgt: Aufgrund ihrer angespannten finanziellen Situation können sie ihre abgelegene Wohn-

Modell für die Beurteilung der Wohnversorgung

G1

Dimension	Indikatoren	Kriterien/Operationalisierung
Wohnkosten	Wohnkostenbelastung im Vergleich zum Einkommen	30 % des Bruttoeinkommens
Wohnungsgrösse	Wohnfläche und Anzahl Zimmer pro Person	Mindestquadratmeter nach Haushaltsgrösse, Zimmerzahl nach Alter und Geschlecht
Wohnungsqualität	Wohnungsausstattung Baulicher Zustand Wohnimmissionen	Minimale Grundausstattung Dunkelheit, Kälte, Feuchtigkeit Lärm- und Staubbelastung
Wohnlage	Soziale Infrastruktur Öffentliche Verkehrsmittel Vandalismus Schulweg* Naherholungsgebiet* Kita* (*nur bei Familien)	Zugang zu Lebensmittelläden und zu medizinischer Versorgung Anschluss an öffentliches Verkehrsnetz Verbrechen oder Vandalismus in der Wohnumgebung Schwierigkeit beim Zugang zu Pflichtschulen Zugang zu Spielplätzen Zugang zu einer Kita
Wohnsicherheit	Wohnstatus Wohnkompetenzen Schulden, Betreibungen	Keine Operationalisierung möglich

Quelle: SKOS (2015 b), S. 17.

lage auch nicht mit privater Mobilität oder der erforderlichen Infrastruktur kompensieren.

WOHNVERSORGUNG VON RISIKOGRUPPEN Das Risiko, arm zu sein, ist nicht für alle Bevölkerungsgruppen gleich hoch. Aus der Armutsforschung ist bekannt, dass Einelternfamilien, Paarhaushalte mit drei und mehr Kindern, aber auch Alleinlebende oder Menschen ohne nachobligatorische Ausbildung ein erhöhtes Armutsrisiko tragen. Das Gleiche gilt für Menschen mit Migrationshintergrund und für viele Rentnerinnen und Rentner. Ein Teil der Untersuchung ging der Frage nach, wie hoch in diesen Gruppen der Anteil derjenigen ist, die in ungenügenden Wohnverhältnissen leben. Aufgrund der geringen Fallzahlen lassen sich hierzu nur

Aussagen auf der Ebene der Gesamtbevölkerung und nicht eingeschränkt für die Armutsbetroffenen machen. Bei den Alleinstehenden unter 65 Jahren waren 31,2 Prozent, bei den Alleinerziehenden 37,4 Prozent nicht angemessen wohnversorgt. Die untersuchten ausländischen Haushalte¹ aus Drittstaaten wiesen mit 42,8 Prozent mehr als doppelt so oft eine ungenügende Wohnversorgung aus, wie die Schweizer Haushalte mit 17,9 Prozent: Je gut ein Fünftel der Unterversorgten litt unter beengten Wohnverhältnissen (23,0 %) oder hohen

¹ Haushaltstypen: Wurde ein im Haushalt lebender Erwachsener in der Schweiz geboren, gilt dieser als Schweizer Haushalt. Ohne einen solchermassen definierten schweizerischen Erwachsenen wurden die Haushalte je nach Geburtsland ihrer erwachsenen Mitglieder entweder den EU-25- oder aber den sogenannten Drittstaaten zugeteilt.

Ungenügende Wohnversorgung Gesamtbevölkerung

T1

2012	WK	WG ₁	WQ	WL*	GW	Anteil der Haushalte
Gesamt	15,5 %	6,2 %	4,2 %	9,6 %	20,8 %	100 %
Arm	82,0 %	12,6 %	7,5 %	12,4 %	83,5 %	10 %
Nicht arm	8,4 %	5,6 %	3,8 %	9,3 %	15,5 %	90 %
Prekär	48,9 %	8,0 %	7,0 %	11,5 %	57,1 %	6,4 %
Weder arm noch prekär	5,3 %	5,5 %	3,6 %	9,1 %	12,9 %	83,7 %

Berechnung BFH Soziale Arbeit; n = 7529; gewichtete Daten; fehlende Werte: gesamt Wohnen 1237, Wohnkosten 23, Wohnungsgrösse 1149, Wohnungsqualität 20, Wohnlage 86.

Quelle: BFS SILC 2012 Haushalte.

Wohnkosten (20,2 %). Womit ihr primäres Wohnversorgungsproblem anders als bei Schweizer und EU-25-Haushalten nicht bei den Kosten, sondern bei der Wohnungsgrösse liegt.

Auch die betrachteten Altersrentnerinnen und -rentner wiesen mit einem Anteil von 38,9 Prozent überdurchschnittlich häufig eine ungenügende Wohnversorgung aus; in 30,5 Prozent der Fälle waren die Wohnkosten im Verhältnis zum Einkommen zu hoch. Allerdings schliesst ein tiefes Einkommen gerade bei Rentnerhaushalten die Existenz von Vermögenswerten nicht aus. Trotzdem weisen die Resultate der vorliegenden Studie darauf hin, dass nur ein geringer Teil der Altersrentnerinnen und -rentner eine unangemessene Wohnkostenbelastung mit Vermögen zu kompensieren vermochte. Die ungenügende Wohnversorgung aufgrund zu hoher Wohnkostenbelastung sank unter Berücksichtigung des Vermögensverzehr² lediglich um 3,3 Prozentpunkte.

GEOGRAFISCHE UNTERSCHIEDE UND ENTWICKLUNGSTENDENZEN Eine ungenügende Wohnversorgung ist tendenziell ein urbanes Phänomen. Armutsbetroffene Haushalte in städtischer Umgebung wiesen bis auf die Dimension der Wohnlage in den anderen drei messbaren Dimensionen

schlechtere Versorgungswerte auf als Haushalte in weniger dicht besiedelten Gebieten.

Schliesslich wurde auch die Dynamik der Versorgung untersucht. Die ungenügende Wohnversorgung von Haushalten in Armut und in prekären Lebenslagen hat zwischen 2007 und 2012 insgesamt kaum zugenommen. Tendenziell verfügten 2012 etwas mehr Haushalte über genügend Wohnraum als 2007. Gleichzeitig lebten Betroffene vermehrt an einer ungünstigen Wohnlage oder bezahlten zu hohe Mieten im Vergleich zu ihrem Bruttoeinkommen, wobei die Wohnkostenbelastung insbesondere für Armutsbetroffene in städtischen Gebieten merklich zugenommen hat.

VALIDIERUNG DER QUANTITATIVEN RESULTATE Die Resultate der quantitativen Analyse und die Pertinenz des Modells insgesamt wurden mithilfe von Experteninterviews validiert. Die Fachleute der Sozialhilfe und verschiedener Fachstellen im Wohnungswesen bestätigten die Resultate für die ganze Schweiz. Indem sie festhielten, dass sich die Wohnversorgung seit 2012 verschlechtert hätte, beurteilten die Experten die Versorgungsdynamik pessimistischer als es die Studienresultate nahelegen. Aufgrund fehlender Daten nach 2012 liess sich diese Einschätzung aber nicht statistisch überprüfen.

Als zweiter Kontrollschritt wurden die Resultate zur Wohnversorgung mit der subjektiven Zufriedenheit der

² SILC erfasst den Vermögensanteil, den die Haushalte für Güter des täglichen Bedarfs aufwenden. Daraus liess sich die Anzahl jener Haushalte ermitteln, die fehlendes Einkommen mit Vermögen kompensieren können und somit nicht zu den Armutsbetroffenen zählen.

Haushalte mit ihrer Wohnsituation verglichen. Dieser Vergleich bestätigt das Modell. Die gemäss dem Modell gut versorgten Haushalte scheinen zufriedener mit Ihrer Wohnsituation als die als ungenügend wohnversorgt geltenden Haushalte.

Durch die Kombination quantitativer und qualitativer Untersuchungen liess sich ein differenziertes Bild der Schwierigkeiten und Einflussfaktoren auf die Wohnversorgung von Haushalten in Armut und in prekären Lebenslagen gewinnen.

HINWEISE ZU HANDLUNGSBEDARF UND HANDLUNGSMÖGLICHKEITEN

Um die Situation benachteiligter Gruppen auf dem Wohnungsmarkt zu verbessern, zeichnet sich neben der Versorgung mit günstigem Wohnraum in angemessener Grösse und Qualität die Wohnsicherheit als wichtiges Handlungsfeld ab. Dabei sei noch einmal darauf hingewiesen, dass mit dieser Studie keine quantitativen, wohl aber qualitative Erkenntnisse zur Wohnsicherheit vorliegen. Letztere legen nahe, dass armutsbetroffene und -gefährdete Menschen besonders grosse Mühe haben, eine adäquate Wohnung zu finden und diese über längere Zeit zu halten.

Die Erhöhung der Mietzinsobergrenzen in der Sozialhilfe und, wie geplant, bei den Ergänzungsleistungen (EL) ist da hilfreich, wo diese Grenzen unter den aktuellen Marktpreisen für günstige Wohnungen liegen. Eine generelle Erhöhung ist aufgrund der Gefahr, dass Vermietende günstiger oder gar mangelhafter Liegenschaften darauf mit einer Anhebung der Mieten reagieren, höchstens eine kurzfristige Lösung des Problems und würde die Wohnkostenbelastung letztlich erhöhen. Demgegenüber liesse sich das Angebot an günstigem Wohnraum mit einer verstärkten Förderung des günstigen, insbesondere des gemeinnützigen Wohnungsbaus verbessern. Dabei gilt es jedoch, die Vergabepaxis des gemeinnützigen Wohnraums zu kontrollieren. Oft, so die Meinung der Fachleute, finden armutsbetroffene Haushalte auch hier nur schwer Zugang zu den Wohnungen.

Solange bis sich der Wohnungsmarkt im Bereich des preiswerten Wohnraums nicht massgeblich entspannt, ist die Arbeit von Fachstellen der Wohnhilfe oder der Sozialhilfe unabdingbar. Um allen Haushalten mit Risikofaktoren eine (angemessene) Wohnversorgung zu ermöglichen, braucht es beispielsweise auch neue Lösungen für Haushalte mit Betreibungen, die auf verlässliche Mietzinsgarantien angewiesen

sind, um die Wohnkostenbelastung nicht zu vergrössern. Hilfe und Beratung ist auch nötig, um eine Wohnung halten zu können. Die richtige Handhabung von technischen Geräten wie Waschmaschine oder Kochherd, nachbarschaftliche Umgangsformen oder das Abfallmanagement sind Grundkompetenzen, die gerade für Zugezogene aus dem Ausland oft neu sind. Zusammen mit allgemeiner Beratung und Begleitung bieten einzelne Fachstellen der Wohnhilfe und Sozialdienste Unterstützung in dieser Richtung an, doch nicht in genügendem Ausmass und nicht flächendeckend. Die Zahl entsprechender Anlaufstellen und Angebote wäre entsprechend auszubauen. ■

LITERATUR

Bochsler, Yann; Ehrler, Franziska; Fritschi, Tobias; Gasser, Nadja; Kehrl, Christin; Knöpfel, Carlo; Salzgeber, Renate (2015): *Wohnversorgung in der Schweiz. Bestandsaufnahme über Haushalte von Menschen in Armut und in prekären Lebenslagen*; [Bern: BSV]. Beiträge zur sozialen Sicherheit; Forschungsbericht Nr. 15/15: www.bsv.admin.ch > Praxis > Forschung > Forschungspublikationen.

SKOS (2015 a): *Armut und Armutsgrenze*, [Bern: SKOS]: www.skos.ch > Grundlagen und Positionen > Grundlagen und Studien > Grundlagendokumente.

SKOS (2015 b): «Armut und Wohnen», in *ZESO Zeitschrift für Sozialhilfe* Nr. 4/15, S. 14–25.

Bundesamt für Wohnungswesen (2000), *Wohnbauten planen, beurteilen und vergleichen. Wohnungs-Bewertungs-System WBS Ausgabe 2000*, Grenchen: BWO.

Christin Kehrl

lic. phil., Leiterin Fachbereich Grundlagen Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, SKOS.

christin.kehrl@skos.ch

Dr. Carlo Knöpfel

Dozent Institut Sozialplanung, Organisationaler Wandel und Stadtentwicklung, Hochschule für Soziale Arbeit, FHNW.

carlo.knoepfel@fhnw.ch

Yann Bochsler

lic. rer. soc., wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institut Sozialplanung, Organisationaler Wandel und Stadtentwicklung, Hochschule für Soziale Arbeit, FHNW.

yann.bochsler@fhnw.ch

Tobias Fritschi

lic. rer. pol., Dozent Berner Fachhochschule Soziale Arbeit, BFH.

tobias.fritschi@bfh.ch

Frühe Förderung ist wirksam

Luzia Tinguely, Universität Freiburg i.Ü.

Claudia Meier Magistretti, Hochschule Luzern

Catherine Walter-Laager, Stadt Zürich

Sarah Rabhi-Sidler, Hochschule Luzern

Kinder aus sozial benachteiligten Familien profitieren von qualitativ guter früher Förderung. Ein neuer Leitfaden unterstützt öffentliche und private Trägerschaften und Einrichtungen bei der Konzipierung, beim Aufbau, bei der Weiterentwicklung und bei der Evaluation entsprechender Angebote.

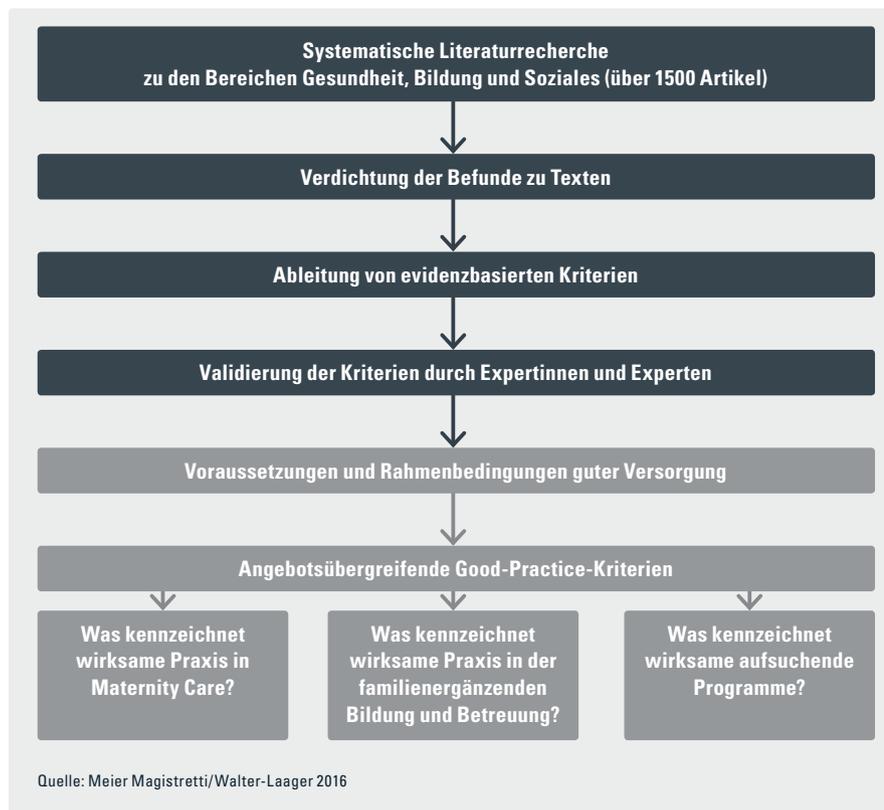
Frühe Förderung hat sich international als eines der wichtigsten Instrumente zur Bekämpfung von Armut und den daraus entstehenden – oft lebenslangen – Benachteiligungen von Individuen und Gruppen erwiesen. Nicht zuletzt deshalb legt das vom Bundesamt für Sozialversicherungen geleitete Nationale Programm zur Bekämpfung und Prävention von Armut einen Fokus auf frühe Förderung. Das nachfolgend besprochene Mandat identifizierte die Wirkfaktoren von Angeboten der frühen Förderung für sozial benachteiligte Kinder und deren Eltern. Darauf aufbauend wurden Good-Practice-Kriterien für die Schweiz erarbeitet und diese in Form eines Leitfadens für Fachpersonen in der Praxis aufbereitet.

Ausgehend von einer umfassenden Analyse von über 1500 international publizierten wissenschaftlichen Arbeiten wurden die wichtigsten Ergebnisse zur Wirksamkeit von Massnahmen der frühen Förderung v. a. bei Kindern aus sozial benachteiligten Familien aufgeführt und zusammengefasst (Walter-Laager / Meier Magistretti 2016). Dieser Bericht diente als Ausgangspunkt für einen praxisorientierten Leitfaden (vgl. Grafik **G1**), der sich an Trägerschaften und Einrichtungen der frühen Förderung richtet und Kriterien guter Praxis für die Maternity Care¹, die familienergänzende Bildung

¹ Bei der Maternity Care handelt es sich um die Begleitung und Betreuung von Familien während der Schwangerschaft und nach der Geburt des Kindes.

Kriterien guter Praxis für sozial benachteiligte Familien

G1



und Betreuung (wie Kitas, Spielgruppen, Tagesfamilien) sowie die Hausbesuchsprogramme bereitstellt (Meier Magistretti / Walter-Laager 2016). Dazu wurden die Ergebnisse der Literaturstudien gewichtet und es wurden drei Gruppen von Wirkfaktoren (sehr gut belegte, gut belegte und in Ansätzen belegte) der frühen Förderung unterschieden. Der Leitfaden fasst diese thematisch zusammen und verdichtet sie zu Kriterien. Expertinnen und Experten der deutschen, französischen und italienischen Schweiz diskutierten diese in drei ausführlichen Workshops mit dem Ziel, ihre Praktikabilität, Nützlichkeit, Umsetzbarkeit und Relevanz zu überprüfen und sie mit Kriterien aus der erfahrungsbegründeten Evidenz zu ergänzen. Die Expertisen wurden in den Leitfaden eingearbeitet und an einem vierten, nationalen Expertinnen- und Experten-tag abschliessend diskutiert und verabschiedet.

VORAUSSETZUNGEN UND RAHMENBEDINGUNGEN GUTER VERSORGUNG Die frühe Förderung ist vielerorts weitgehend von (sozial-)pädagogischen Aktivitäten geprägt. Wirksame frühe Förderung erfordert aber eine umfassende, politikfeldübergreifende Praxis, welche sozial-, gesundheits-, familien- sowie bildungspolitische Aktivitäten integriert. Es braucht zudem eine kontinuierliche Reflexion und Diskussion ihrer Ziele und Ausrichtung: Bisher bestimmen Überlegungen zur Berechtigung und zum Auftrag der frühen Förderung die Fachdiskussion noch zu wenig. Ethikerinnen und Ethiker meinen, dass frühe Förderung dann förderlich – und nicht etwa normierend im Sinn gesellschaftlicher Erwartungen – ist, wenn sie sich nach den Grundsätzen der Menschen- und Kinderrechte ausrichtet und wenn sie bewirkt, dass Kinder mehr Optionen erhalten, das Leben zu gestalten und eine subjektiv befriedigende Lebensqualität zu erreichen. Eine zentrale Rolle nehmen dabei die Eltern

ein. Damit sie ihre Kinder adäquat begleiten und befähigen können, müssen im Rahmen der frühen Förderung auch ihre Kompetenzen und Ressourcen gestärkt werden. Um eine allfällige Stigmatisierung zu verhindern, ist ein ressourcen-, nicht ein defizitorientierter Ansatz zu wählen. Sozial benachteiligte Familien nutzen Angebote der frühen Förderung weniger oft als andere Familien. Sie sollten deshalb bereits im Rahmen der Maternity Care von Fachpersonen (Hebammen, Ärztinnen und Ärzten, Mütter- und Väterberatung etc.) aktiv unterstützt werden, passende Angebote zu finden und zu nutzen.

ANGEBOTSÜBERGREIFENDE GOOD-PRACTICE-KRITERIEN Von guten Angeboten der frühen Förderung können prinzipiell alle Familien und damit auch alle Kinder einen Nutzen für ihre Entwicklung ziehen. Besonders gross ist der Gewinn aber für Kinder, welche aus sozial benachteiligten Familien und aus bildungsfernen Milieus stammen. Ungeachtet des konkreten Angebots zeigen Studien klar, dass frühe Förderung von sehr guter Qualität sein muss, um die Entwicklung wie erwartet positiv zu beeinflussen und – dies als doch eher unerwartetes Ergebnis – um nicht schädlich zu wirken.

Für alle Kinder ist aber nach wie vor die Mutter (bzw. der Vater, soweit dazu Forschungsergebnisse vorhanden sind) für die kindliche Entwicklung zentral: Die mütterliche Erziehung erklärt am meisten Varianz in den kindlichen Outcomes. Von daher ist es eine wichtige Aufgabe der frühen Förderung, Eltern in ihrer Kompetenz zu stärken und ihre Gesundheit zu fördern. Dies kann einerseits durch die Prävention von Krankheiten geschehen, die sich besonders negativ auf die kindliche Entwicklung auswirken können (z. B. Depressionen eines Elternteils), andererseits durch eine integrierte gesundheitsförderliche Herangehensweise. Diese besteht im Wesentlichen darin, Eltern darin zu unterstützen, ihre (erzieherischen) Aufgaben als Herausforderungen zu verstehen, sie zu meistern und sich Unterstützung zu holen, wenn die eigenen Handlungsmöglichkeiten nicht ausreichen.

WIRKSAME PRAXIS IN DER MATERNITY CARE Die Zeit rund um Schwangerschaft, Geburt, Wochenbett und die ersten beiden Lebensjahre wird noch nicht überall umfassend

als Teil der frühen Förderung verstanden. Diese erste Zeit im Leben eines Kindes ist aber zentral für dessen weitere (oft lebenslange) Entwicklung. Entsprechend wichtig ist eine qualitativ gute Versorgung von Müttern, Babys, Kleinkindern und ihren Familien. Eine allen Frauen gleichermaßen zugängliche, beziehungsorientierte Schwangerschafts- und Geburtsbegleitung durch einen möglichst konstanten Kreis von Fachpersonen ist eine wesentliche Voraussetzung für eine gesunde Entwicklung, jedoch noch keineswegs überall Praxis. Sie ist vielmehr geprägt durch eine einseitig medizinisch-technische Orientierung, welche sich vor allem für Frauen mit schwierigen Geburten und für ihre Kinder negativ auswirken kann. Hier könnte eine niederschwellige nachgeburtliche Begleitung aller Familien zu Hause einen grossen Nutzen bringen: Sie bewirkt nachweislich eine geringere Rate an Re-Hospitalisierungen bei Säuglingen, eine bessere Erziehungskompetenz der Eltern und eine verbesserte kindliche Verhaltensanpassung. Darüber hinaus ist es notwendig, dass Mütter von Kleinkindern mit Entwicklungsverzögerungen, chronischen Krankheiten oder anderen Beschwerden bereits dann an spezialisierte Stellen verwiesen werden, wenn ein erhöhtes Stresserleben der Mütter feststellbar ist (und beispielsweise nicht erst dann, wenn bereits eine manifeste Erkrankung vorliegt). Hebammen, Mütter- und Väterberaterinnen und weitere Fachpersonen, welche Familien in der ersten Lebenszeit eines Kindes begleiten, sollten deshalb besonders darauf achten, Anzeichen von Erschöpfung und Stress bei Müttern zu erkennen, sie ernst zu nehmen und rechtzeitig adäquate Hilfestellungen zu vermitteln.

WIRKSAME PRAXIS IN DER FAMILIENERGÄNZENDEN BILDUNG UND BETREUUNG Der Besuch eines qualitativ hochwertigen Bildungs- und Betreuungsangebots (Kita, Spielgruppe oder Tagesfamilie) regt das Lernen sowie die Entwicklung von Kindern an. Die Hochwertigkeit ist auch hier der zentrale Punkt. Verschiedene Faktoren spielen zusammen: Eine sozial und materiell anregende Spiel- und Lernumwelt in der Einrichtung ist die Grundlage, damit Kinder vielfältige Erfahrungen sammeln können. Wesentlich ist auch der Aussenraum, der mit unterschiedlichem Gelände, Büschen und Bäumen vielfältige Bewegungsmöglichkeiten bieten soll. Hochwertige Bildungs- und Betreuungsangebote bedingen stabile Gruppen- und Betreuungskonstellationen

Auszug aus dem Leitfaden mit Kriterien wirksamer Praxis für Angebote der frühen Förderung

T1

Kriterium 1 auf der Ebene der Organisation:

Angebote der frühen Förderung unterstützen Eltern in ihrer Überzeugung und in ihren Kompetenzen, (erzieherische) Aufgaben zu reflektieren, sie zu bewältigen und sie als positive Herausforderungen wahrzunehmen. (2)

Indikatoren

Angebote für sozial benachteiligte Familien sind so ausgerichtet, dass sie sowohl Kinder als auch ihre Eltern stärken.

In Angeboten für sozial benachteiligte Familien wird speziell darauf geachtet, die Eltern zu befähigen, erzieherische Aufgaben zu reflektieren und sie zu meistern sowie darauf, ihr elterliches Engagement zu stärken.

Familien mit gesundheitlich oder psychisch belasteten Eltern oder Kindern erhalten adäquate spezifische Angebote.

Angebote für sozial benachteiligte Familien sind so angelegt, dass Ideen und Anliegen von Kindern und Eltern aufgenommen werden und Fachpersonen wie Eltern den Kindern entwicklungsangemessene Entscheidungsspielräume gewähren.

erfüllt teilweise erfüllt nicht erfüllt



Quelle: Meier Magistretti/Walter-Laager, 2016a.

mit einem angemessenen Betreuungsschlüssel (im Idealfall 1:3). Denn in kleineren Gruppen ist das Wohlbefinden der Klein- und Vorschulkinder höher und die Fachpersonen pflegen häufiger positive, sichere und respektvolle Beziehungen. Dieser Effekt gilt nicht nur für Säuglinge, sondern auch für Drei- bis Fünfjährige. Gleichzeitig brauchen familienergänzende Bildungs- und Betreuungsangebote gut qualifizierte und kompetente Fachpersonen. Auch die Schulung von Tagesmüttern, bereits durch kurze Weiterbildungen erweist sich als wirksam, wenn sie (z. B. videobasierte) Schulungssequenzen beinhaltet und interaktiv gestaltet den Austausch mit anderen Tagesmüttern ermöglicht. Weiterbildungsangebote und insbesondere Coachings bewähren sich aber auch für alle Fachpersonen: Denn gut qualifizierte Betreuungspersonen bieten reichhaltigere Lernumgebungen, reagieren sensibler auf die Kinder und sind ihnen gegenüber emotional unterstützender. Verfügen die Fachpersonen aufgrund ihrer Beobachtungen über aktuelles Wissen zum kindlichen Lern- und Entwicklungsstand, vermögen sie die Kinder adaptiv zu unterstützen, die Spiel- und Lernerfahrungen anregungsreicher sowie vielfältiger und die Elternkontakte tragfähiger zu gestalten. Auch bei zurückhaltenden Eltern

erwies sich Letzteres als vertrauensbildend. Zusätzlich ist es von Vorteil, wenn Eltern am Alltag der Institution partizipieren können. Hier bietet sich eine breite Palette von Möglichkeiten: Gespräche aller Art sowie die Öffnung der Räumlichkeiten nicht nur für die betreuten Kinder, sondern für die ganze Familie.

Kinder sollten eine angemessene Zeit in der Einrichtung verbringen. Insbesondere das Erlernen einer Zweitsprache hängt direkt mit der Anzahl Stunden zusammen, die in einer familienergänzenden Bildungs- und Betreuungsinstitution verbracht werden: Kinder, die mindestens fünf Stunden pro Woche in einer Kindertagesstätte oder Spielgruppe mit gezielter Sprachförderung verbringen, verbessern ihre Sprachkompetenz bereits messbar. Diese Verbesserung ist umso ausgeprägter, je länger die Kinder dort verweilen. Als ideal gelten 20 Stunden Aufenthalt pro Woche.

WIRKSAME PRAXIS IN AUFSUCHENDEN PROGRAMMEN

Hausbesuchsprogramme der frühen Förderung sind dann wirksam, wenn sie sich nicht auf reine Hausbesuche beschränken, sondern mehrere Angebotsteile mit klaren Zielsetzungen umfassen. Das sind z. B. Elternbildung,

Elterngruppen, Unterstützung und Beratung, Ermunterung zu unterschiedlichen Aktivitäten, Case Management und Gesundheitsförderung der Kinder sowie eine regelmässige Überprüfung der kindlichen Entwicklung. Integrierte Hausbesuchsprogramme müssen langfristig angelegt sein und von spezifisch ausgebildeten Fachpersonen (das ist vor allem für Familien mit Kindern unter 18 Monaten wichtig) durchgeführt werden: Diese begleiten die Familien in der Regel länger als ein Jahr, verfolgen auf die Familien angepasste, klare Zielsetzungen und erhalten regelmässig Reflexionsangebote in Inter- oder Supervisionen. Hausbesucherinnen und -besucher begleiten Eltern bei der Gestaltung einer altersangepassten und stimulierenden häuslichen Umgebung. Gemeinsam mit den Eltern schaffen sie respektvolle, wertschätzende, vertrauensvolle und befähigende Beziehungen und berücksichtigen – besonders bei Säuglingen und Kleinkindern – die Interaktionen zwischen Eltern und Kind. Idealerweise schaffen Hausbesuchsprogramme Brücken und unterstützen Familien darin, soziale Netze aufzubauen und zu pflegen und eine gute Integration in die Wohnumgebung (Quartier) zu finden. In aufsuchenden Programmen verfügen Fachpersonen zudem über transkulturelle Kompetenzen und arbeiten bei Bedarf mit interkulturellen Vermittlerinnen und Vermittlern zusammen.

STRUKTUR UND NUTZEN DES LEITFADENS Basierend auf den validierten Erkenntnissen der Literaturrecherche in den drei Untersuchungsbereichen sowie unter Einbezug wesentlicher weiterer Parameter wie Organisationsstrukturen, die Qualifikation der beteiligten Fachpersonen und die Partizipation der Eltern stellt der Leitfaden die Kriterien wirksamer Praxis zusammen (vgl. Tabelle **T1**). Um die kurzen Fachtexte nutzbar zu machen, stehen evidenzbasierte Kriterien mit Indikatoren zur Verfügung, die sich mit einer Checkliste überprüfen lassen. Sie sind als Anregungen an die Zielgruppen des Leitfadens formuliert und bieten ihnen Orientierung. Unter Umständen sind die angesprochenen Institutionen und Fachleute nicht immer in der Lage, ihr Angebot so zu gestalten, dass alle Indikatoren eines Kriteriums als erfüllt bewertet werden können. In diesem Falle empfehlen die Autorinnen, mithilfe realistischer Ziele kleine Veränderungen anzustreben, die eine schrittweise Annäherung an die einzelnen Indikatoren und Kriterien erlauben. Mit

dem Leitfaden haben alle, die sich für eine qualitativ gute frühe Förderung einsetzen, ein wissenschaftlich validiertes Instrument in der Hand, um Angebote zu konzipieren, aufzubauen, zu evaluieren und weiterzuentwickeln. ■

LITERATUR

Meier Magistretti, Claudia; Walter-Laager, Catherine (2016): *Kriterien wirksamer Praxis in der frühen Förderung. Evidenzbasierte Gestaltung von Angeboten der frühen Förderung mit einem speziellen Fokus auf Kinder aus sozial benachteiligten Familien*. [Bern: BSV]: www.gegenarmut.ch > Vorschule und Schule > Frühe Förderung / erste Schuljahre.

Walter-Laager, Catherine; Meier Magistretti, Claudia (2016): *Wirksamkeitsstudien zur Frühen Förderung im Überblick*; [Bern: BSV]. Beiträge zur sozialen Sicherheit; Forschungsbericht Nr. 6/16: www.bsv.admin.ch > Dokumentation > Publikationen > Forschungspublikationen.

Luzia Tinguely

M. Sc., wissenschaftliche Mitarbeiterin am Universitären Zentrum für Frühkindliche Bildung Fribourg (ZeFF).
luzia.tinguely@unifr.ch

Dr. phil. Claudia Meier Magistretti

Forschungsleiterin und Dozentin am Institut für Sozialpädagogik und Bildung der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit.
claudia.meiermagistretti@hslu.ch

PD Dr. habil. Catherine Walter-Laager

Bereichsleitung Frühkindliche Bildung, Schul- und Sportdepartement der Stadt Zürich.
Catherine.Walter@zuerich.ch

Sarah Rabhi-Sidler

lic. rer. soc., wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Sozialpädagogik und Bildung der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit.
sarah.rabhi-sidler@hslu.ch

Sozial benachteiligte Eltern und Berufswahl

Markus P. Neuenschwander, Fachhochschule Nordwestschweiz

Stephan Rösselet, Fachhochschule Nordwestschweiz

Eltern beeinflussen die Berufswahl ihrer Kinder. Diese übernehmen daher oft den beruflichen Status ihrer Eltern. Eine Studie untersuchte, wie sich das Risiko sozialer Vererbung in benachteiligten Familien senken lässt und welche Faktoren die Eltern befähigen, ihre Kinder bei der Berufswahl zu unterstützen.

Soziale Ungleichheit und das Armutsrisiko können vererbt werden. Die Berufswahl stellt diesbezüglich eine zentrale Weichenstellung dar. Denn sozioökonomisch benachteiligte Eltern vermögen ihre Kinder häufig nicht optimal zu begleiten und zu unterstützen, lassen sich aber mit Angeboten, die auf ihre Ressourcen und Bedürfnisse zugeschnitten sind, zur Unterstützung ihrer Kinder befähigen.

Die nachfolgend vorgestellte Studie hat im Auftrag des Nationalen Programms zur Prävention und Bekämpfung von Armut untersucht, wie sich soziale Benachteiligung auf die Möglichkeiten der Eltern auswirkt, ihre Kinder im Berufswahlprozess adäquat zu unterstützen. Sie hat eruiert, wie diese Nachteile erfolgreich kompensiert werden können.

Ausgehend von einer Sichtung einschlägiger Forschungsliteratur und der Erkenntnis aus der internationalen Praxis fasst die Studie die aktuelle Lehrmeinung und Praxiserfahrung über den Einfluss der Eltern auf den Berufswahlprozess ihrer Kinder zusammen und beschreibt die Aufgaben, welche die Eltern dabei tragen. Darauf aufbauend und ausgehend von den Resultaten einer Befragung in zehn Gemeinden der Deutsch- und Westschweiz sowie dem Tessin, die Eigenschaften eines sozialen Brennpunkts haben, benennt die Untersuchung die Faktoren, die sozial benachteiligte Eltern in der angemessenen Ausübung ihrer Aufgaben einschränken. Aus den eruierten Aufgaben und Defiziten wurden schliesslich der Unterstützungsbedarf der Eltern

abgeleitet und mögliche Faktoren für eine erfolgreiche Befähigung der Eltern identifiziert. Die solchermassen erarbeiteten Grundlagen wurden unter Beizug von Expertinnen und Experten aus den drei grossen Sprachregionen in einen Leitfaden gegossen, der von der Praxis dazu genutzt werden kann, sozial benachteiligten Eltern ein qualitativ hochwertiges und wirksames Unterstützungsangebot anzubieten.

AUFGABEN DER ELTERN IM BERUFSWAHLPROZESS IHRER KINDER

Die zentrale Rolle der Eltern bei der Berufswahl ihrer Kinder liess sich nicht nur in vielen Untersuchungen belegen, sondern wird auch von den Jugendlichen selbst bestätigt, die ihre Eltern als wichtigste Einflussinstanz bezeichnen. Studien zeigen, dass die Leistungserwartungen der Eltern an ihre Kinder auch bei kontrollierten schulischen Leistungen sowohl deren Ausbildungsaspirationen als auch die Anforderungen und den Status der gewählten Ausbildung in der Sekundarstufe II (vertikale Lage) vorherzusagen. Eltern haben explizit oder implizit ein Konzept der schulischen und beruflichen Karriere ihres Kindes, das sich in entsprechenden Erwartungen konkretisiert. Diese Erwartungen werden vom Kind verinnerlicht und steuern die Ausbildungs- und die Berufswahl beim Übergang in die Sekundarstufe II.

Die relationale Lage der Berufswahl (Passung von Person und Beruf, Entscheidungssicherheit) wird von den Eltern über Feedback-Prozesse beeinflusst: Diese initiieren den Berufswahlprozess, geben Ratschläge, ermutigen, empfehlen Bewerbungstaktiken, trösten bei Absagen oder vermitteln materielle und kulturelle Ressourcen wie die Sprache (Neuenschwander et al. 2012). Die Art und das Ausmass der Hilfestellungen beeinflussen die Entscheidungssicherheit und die Passung des gefundenen Berufs zu den Interessen bzw. den Fähigkeiten.

Aus den Befunden der Literaturstudie und der internationalen Praxis leiten sich die Aufgaben ab, welche die Eltern im Berufswahlprozess ihrer Kinder übernehmen und deren paradigmatischer Wert in der Befragung bestätigt wurde. Die Eltern haben demnach die Aufgabe

- ihren Kindern die im Berufswahlprozess erforderlichen **finanziellen und materiellen Ressourcen** zur Verfügung zu stellen;

- ihre Kinder im Berufswahlprozess **emotional** zu unterstützen (z. B. Wärme, Responsivität, Ermutigung);
- sich über die aktuellen Ausbildungsstrukturen zu **informieren** und ihren Kindern passende Ratschläge zum Vorgehen zu vermitteln;
- die Unterstützung weiterer Akteure zu aktivieren und zu nutzen.

EINSCHRÄNKUNGEN SOZIAL BENACHTEILIGTER ELTERN

Eltern nehmen ihre Aufgaben im Berufswahlprozess ihrer Kinder unterschiedlich wahr. Insbesondere sozial benachteiligte Eltern unterliegen dabei Einschränkungen, die ihnen die Aufgabenerfüllung erschweren:

- **Soziostrukturelle Merkmale der Familie:** Sozial benachteiligte Eltern haben einen tiefen sozioökonomischen Status und ihr Arbeitsmarktzugang fehlt oder ist eingeschränkt (Imdorf 2014). Daher erwarten sie von ihren Kindern oft einen Beruf, mit dem diese rasch finanziell unabhängig werden. Das familiäre Unterstützungspotenzial bei der Erarbeitung von Informationen und Bewerbungsunterlagen ist oftmals limitiert. Sozial benachteiligte Eltern mit Migrationshintergrund haben zudem meist eingeschränkte Kenntnisse in der Sprache der Gastkultur.
- **Emotionale Unterstützung:** Eltern mit tiefem sozioökonomischen Status tendieren dazu, ihre Kinder stärker zu kontrollieren sowie restriktiver und weniger wertschätzend zu erziehen. Das Familienleben ist kognitiv weniger anregend, die Sprache ist einfacher und die Eltern sind neuen Ideen gegenüber eher verschlossen. Zudem ermutigen die elterlichen Berufskarrieren und die geringeren Bildungserwartungen die Jugendlichen weniger, sich intensiv mit der Berufswahl auseinanderzusetzen oder eine anspruchsvolle Ausbildung zu wählen (Neuenschwander 2008).
- **Information:** Viele sozial benachteiligte Eltern sind über das Bildungs- und Ausbildungssystem und die Berufswelt schlecht informiert. Sie haben geringere Kenntnisse der spezifischen Anforderungen von Ausbildungsgängen. Die einschlägigen Kenntnisse und Erfahrungen vieler Migrantinnen und Migranten mit dem schweizerischen Berufsbildungssystem sind gering. Es ist ein latentes Misstrauen vorhanden.

– **Soziale Netzwerke:** Aufgrund ihrer schwachen beruflichen Integration und ihres beschränkten Zugangs zu informierten und entscheidungskompetenten Berufsvertretern, die beispielsweise eine Schnupperlehre vermitteln könnten, verfügen sozial benachteiligte Eltern über ein wenig tragfähiges berufliches Netzwerk. Die schlechten Kontakte in die Berufswelt des Aufnahmelandes erschweren den Eltern das Einbringen sozialer Ressourcen in den Berufswahlprozess ihrer Kinder.

Können Eltern ihre Aufgaben im Berufswahlprozess ihrer Kinder nur teilweise erfüllen und fehlt eine kompensatorische Unterstützung, ergreifen Jugendliche häufiger eine Zwischenlösung oder entscheiden sich für eine wenig anspruchsvolle Berufsausbildung (Neuenschwander 2012). Eine Zwischenlösung kann ein schulisches oder berufliches Brückenangebot sein, das nicht in eine qualifizierende Ausbildung mündet. Es kann aber auch eine bezahlte Gelegenheitsarbeit oder eine Arbeit in der Familie sein, die nicht zu einer Ausbildung mit einem Abschluss auf Niveau Sekundarstufe II führt.

FÖRDERUNG SOZIAL BENACHTEILIGTER ELTERN Um die Karrierechancen sozial benachteiligter Jugendlicher zu verbessern, den negativen Auswirkungen der sozialen Vererbung von Armut entgegenzuwirken und um die Chancengleichheit bei der Vergabe eines Ausbildungsplatzes zu sichern, bedarf es der Entwicklung von geeigneten Fördermassnahmen für Jugendliche und ihre Eltern. Diese sollen vorhandene Fähigkeiten und Mittel stärken, fehlende Ressourcen ersetzen und neue Kompetenzen aufbauen. Da die hier besprochene Studie die Unterstützungsangebote an die Eltern untersucht, werden Berufsberatung, Mentoring- und Coachingangebote oder schulische Massnahmen, die sich direkt an die Jugendlichen richten, aus den nachfolgenden Überlegungen ausgeklammert. Untersuchungs- und Handlungsbedarf in Bezug auf die Befähigung sozial benachteiligter Eltern ist umso mehr gegeben, als nur wenige Massnahmen existieren, die diese in ihrer Rolle stärken. Damit ein Unterstützungsangebot die gewünschte Wirkung entfalten kann, ist ein gezielter Einsatz wichtig. So gilt es, die Massnahmen auf die Aufgaben der Eltern, aber auch auf die Ursachen und Folgen sozialer Benachteiligung abzustimmen.

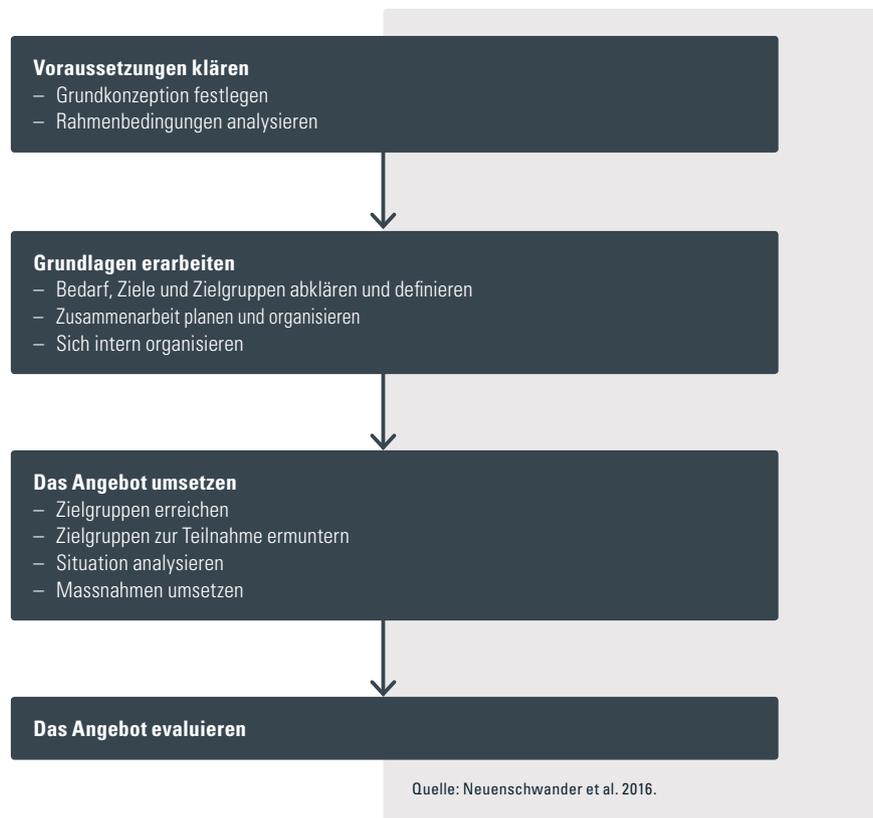
(1) Weit verbreitet sind Massnahmen der Elternbildung, welche Informationen über die Ausbildungsgänge, den Arbeitsmarkt oder den Berufswahlprozess (z. B. den sogenannten Berufswahlfahrplan) vermitteln. Ihre Wirkung wurde bisher nur in wenigen Studien untersucht und muss noch genauer nachgewiesen werden. Weil die Schule Schülerinnen und Schüler tendenziell intensiver bei der Berufswahl unterstützt als früher, gewinnt die Koordination zwischen Eltern und Lehrpersonen diesbezüglich an Bedeutung. Gleichzeitig vermag die Schule eine fehlende oder geringe Unterstützung durch die Eltern zu kompensieren, wenn sie sich für die sozial benachteiligten Jugendlichen engagiert. (2) Davon zu unterscheiden sind Ansätze des Empowerments, wonach Eltern ermutigt werden, Mitverantwortung im Berufswahlprozess ihrer Kinder zu übernehmen. Empowerment kann durch die Steigerung der Selbstwirksamkeit und des Selbstwerts der Eltern günstige Wirkung entfalten (Goltz 2011). (3) Weitere Ansätze fördern die soziale Vernetzung der Eltern in der Berufswelt und stärken deren berufliche Position bzw. Arbeitsmarktintegration. Die Vernetzung im Arbeitsmarkt wird ergänzt durch andere Eltern, Bezugspersonen oder lokale Institutionen, Vereine und Organisationen, die den sozial benachteiligten Eltern Wissen und Erfahrung weitergeben und eine positive Einstellung vorleben können (Goltz 2011).

FAKTOREN EINES ERFOLGREICHEN ANGEBOTS Ein Angebot kann als erfolgreich bezeichnet werden, wenn es die Zielgruppe erreicht, diese bei der Erfüllung ihrer Aufgaben stärkt und wichtige Schritte des Berufswahlprozesses von Jugendlichen unterstützt. Jugendliche in solchen Angeboten haben bessere Chancen auf eine Lehrstelle oder einen Ausbildungsplatz. Ein erfolgreiches Angebot muss aber auch eine adäquate Organisation und ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweisen und mit den gesetzlichen Grundlagen korrespondieren.

Die Studie konnte 43 Faktoren identifizieren, die ein wirksames, gut abgestütztes Unterstützungsangebot kennzeichnen. Sie lassen sich den vier wichtigsten Prozessphasen der Angebotsentwicklung und -durchführung zuordnen, die in der Klärung der Voraussetzungen, der Erarbeitung von Grundlagen sowie der Umsetzung und der Evaluation des Angebots bestehen (vgl. Grafik 61). Die Erfolgsfaktoren ver-

Gliederung der Erfolgsfaktoren

G1



körpern das verdichtete Wissen erfahrener Praktikerinnen und Praktiker auf dem Gebiet. Sie sind daher nicht in erster Linie innovativ, sondern sie widerspiegeln bewährte Lösungen auf zentrale Herausforderungen, die sich in der praktischen Arbeit mit sozial benachteiligten Eltern stellen.

Oft nutzen die anvisierten Zielgruppen die angebotene Unterstützung nicht (Bauer/Bittlingmayer 2005), was daran liegen kann, dass die Grundvoraussetzungen vorgängig ungenügend geklärt oder bei der Erarbeitung der Grundlagen bzw. der Umsetzung des Angebots die Bedürfnisse und Ressourcen der angesprochenen Eltern zu wenig berücksichtigt wurden. Der Blick auf die eruierten Erfolgsfaktoren zeigt aber, dass nur Angebote erfolgreich sind, welche eben dies tun.

Bei der Berufswahl handelt es sich um einen langfristigen Prozess innerhalb eines vielgestaltigen Systems, das auch einen Umweg erlaubt. Das entlastet. Misslingt ein Schritt, gibt es meist eine zweite Chance. Allerdings stellt die Berufs-

wahl nicht alle Eltern und Jugendlichen vor die gleichen Herausforderungen. Als wirksam erweisen sich deshalb die Angebote, die sich an den tatsächlichen Bedürfnissen ihrer Zielgruppe orientieren und die es schaffen, die Eltern aktiv und langfristig einzubeziehen. Auch die Zusammenarbeit mit der Schule und mit Betrieben ist gewinnbringend. Sie gelingt, wenn Schule und Lehrpersonen dadurch nicht zusätzlich in ihrer Arbeit belastet werden, sondern davon einen Nutzen haben oder wenn ein Betrieb bei der Rekrutierung von Berufslernenden bzw. Mitarbeitenden profitiert.

Erfolgreiche Angebote sprechen sozial benachteiligte Eltern über verschiedene Kanäle an. Bei der Gestaltung der Kontaktaufnahme achten sie darauf, beharrlich zu kommunizieren, Veranstaltungsorte zu bestimmen, welche die Eltern kennen und die einfach zu erreichen sind, sowie Angebotszeiten zu wählen, die primär den Eltern entgegenkommen. Weil jedoch ein- und dasselbe Angebot kaum auf die Situa-

tionen und Bedürfnisse aller Eltern eingehen kann, ist die erfolgreiche Unterstützung in vielen Fällen von einer gelingenden Zuweisung zum jeweils passenden Angebot abhängig (Triage, klare Kommunikation des Profils des Angebots). Eine gute Vernetzung und Koordination sowie eine funktionierende Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren sind hierfür zentral, gelingt aber aktuell nicht immer befriedigend. Langfristig erfolgreiche Angebote evaluieren ihr Programm regelmässig und nutzen die Ergebnisse als positive Ressource für die Weiterentwicklung. Evaluation wird in ihrer Bedeutung bislang eher unterschätzt und zu selten durchgeführt.

LEITFADEN Um interessierten Personen aus der Praxis Einsicht in die Faktoren zu geben, welche die Eltern befähigen, ihre Kinder bei der Berufswahl adäquat zu unterstützen, wurden diese in praxisnaher Sprache in einem Leitfaden aufgearbeitet. Angesprochen sind neben den Schulen die für die Elternunterstützung verantwortlichen und zuständigen Vertreter von politischen Behörden, Fachstellen und Stiftungen in den Gemeinden und den Kantonen, die entsprechende Angebote der Elternunterstützung konzipieren, koordinieren, finanzieren und beurteilen. Als Orientierungshilfe enthält der Leitfaden Hinweise zur Planung, Durchführung, Überprüfung und Weiterentwicklung von Programmen der Elternunterstützung in Berufswahlfragen und eine Checkliste, die den Überprüfungs- und Optimierungsprozess erleichtern sollen. Ab dem Frühsommer 2016 wird die Praxis mit seiner Publikation erste Erfahrungen mit dem Leitfaden sammeln können. Sein langfristiger Nutzen wird Thema einer Evaluation zum Abschluss des Nationalen Programms gegen Armut sein. ■

LITERATUR

Neuenschwander, Markus P.; Rösselet, Stephan; Cecchini, Amaranta; Benini, Sara (2016): *Unterstützung von sozial benachteiligten, bildungsfernen Eltern bei der Berufswahl Jugendlicher*; [Bern: BSV]. Beiträge zur sozialen Sicherheit; Forschungsbericht Nr. 7/16: www.bsv.admin.ch > Praxis > Forschung > Forschungspublikationen.

Imdorf, Christian (2014): «Die Bedeutung von Schulqualifikationen, nationaler Herkunft und Geschlecht beim Übergang von der Schule in die betriebliche Berufsausbildung», in: Markus P. Neuenschwander (Hg.); *Selektion in Schule und Arbeitsmarkt*, Zürich: Rüegger, S. 41–62.

Neuenschwander, Markus P. et al. (2012): *Schule und Beruf: Wege in die Erwerbstätigkeit*, Wiesbaden: VS Verlag.

Neuenschwander, Markus P. (2008): «Elternunterstützung im Berufswahlprozess», in: Damian Läge und Andreas Hirschi (Hg.); *Berufliche Übergänge: Grundlagen für die Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung*; Zürich: LIT Verlag, S. 135–154.

Goltz, Jutta (2011), «Migrantenorganisationen als Bildungsakteure: zwischen Empowerment und Funktionalisierung», in *Themenheft LAG JAW*, Nr. 2, 2011, S. 18–24.

Bauer, Ullrich; Bittlingmayer, Uwe H. (2005): «Wer profitiert von Elternbildung?», in *Zeitschrift für Soziologie der Erziehung und Sozialisation*, Nr. 3, 2005, S. 263–280.



Prof. Dr. Markus P. Neuenschwander

Leiter des Zentrums Lernen und Sozialisation der Pädagogischen Hochschule FHNW und Mitglied des Instituts für Bildungswissenschaften der Universität Basel.
markus.neuenschwander@fhnw.ch



Stephan Rösselet

lic. phil., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum Lernen und Sozialisation der Pädagogischen Hochschule FHNW.
stephan.roesselet@fhnw.ch

SOZIALPOLITIK

Care-Arbeit unter Druck

Marie-Louise Barben
Barbara Gurtner
Monika Stocker

Hochaltrigkeit ist eine Errungenschaft, auf die wir stolz sein könnten, denn sie ist eine Folge unserer Wohlstandsgesellschaft und unseres immer noch guten Gesundheitswesens. Doch diese Lebensphase wird oft ausschliesslich mit Kosten und Belastung in Verbindung gebracht. Das ist falsch.

STELLEN SIE SICH VOR Es ist Nacht im Pflegeheim. Sie finden keinen Schlaf, die Hüfte schmerzt, jeder Versuch, sich in eine andere Position zu bringen, scheitert. Schliesslich klingeln Sie. Die Nachtpflegerin kommt. Sie lagert Sie um und bringt Ihnen etwas zu trinken, hilft Ihnen auf die Toilette und bleibt noch eine Weile an Ihrem Bett sitzen. Sie erzählen ihr, was Sie gerade bewegt: Der jüngste Enkel, ein 15-jähriger Teenager, ist beim Bierkaufen im Coop erwischt worden. Wohin das nur führt mit diesen Jungen... Die Pflegerin ihrerseits erzählt, dass ihr Sohn kürzlich ein Velo geklaut hat. Das habe eine grosse Familienkrise ausgelöst. Die beiden Frauen tauschen sich noch ein wenig aus, dann muss die Nachtwache weiter. Aber die Gedanken der Patientin bleiben an dem Gespräch hängen. «Hat man sich nicht schon als wir jung waren über die heutige Jugend beklagt?», fragt sie

sich. Dieser Gedanke bringt sie zum Lächeln und bald darauf schläft sie ein.

CARE-ARBEIT Die Pflegerin hat offenbar einen persönlichen Draht zur ihrer Patientin, sie hat eine Beziehung zu ihr aufgebaut und sich nun Zeit genommen, nicht nur für die Pflegehandlung, sondern auch für einen Moment der Zuwendung. Care-Arbeit ist ein ganzheitlicher empathischer Zugang zum Menschen, ein Zusammenspiel von Pflege und Betreuung, ein Einsatz, wie ihn die Pflegerin eben geleistet hat.

Die Definition, auf die wir uns in unserem Bericht «Care-Arbeit unter Druck» gestützt haben, lautet folgendermassen:

Unter Care-Arbeit verstehen wir jede fürsorgende Dienstleistung am Menschen, bezahlt oder unbezahlt. Besondere

Merkmale sind, dass sie durch ein Abhängigkeitsverhältnis von Empfänger/-in gegenüber Erbringer/-in gekennzeichnet ist, eine emotionale Komponente enthält und sich in der Zeitstruktur von anderen Dienstleistungen unterscheidet. Sie ist nur beschränkt rationalisierbar.

Die Dienstleistung, welche die Pflegerin für die Patientin erbracht hat, entspricht wohl nicht der Vorgabe im System des Pflegeheims: Umlagerung und Begleitung zur Toilette gelten als Pflege- oder Unterstützungsleistung. Aber ein Gespräch über die heutige Jugend? Gegenüber der Krankenkasse wird die Nachtwache streng genommen nur zehn Minuten der aufgewendeten Zeit verrechnen können, nicht zwanzig, wie es der Wirklichkeit entsprechen würde.

STELLEN SIE SICH VOR Sie sind 85 Jahre alt und zufrieden, dass Sie noch allein in Ihrer Wohnung leben können. Dies ist nur dank der täglichen Besuche einer Spitex-Pflegerin möglich, die Ihnen die Stützstrümpfe anzieht und zweimal in der Woche beim Duschen hilft. Die Spitex-Frau hat einen Hausschlüssel. Sobald sie die Wohnung betritt, drückt sie auf ihr Zeiterfassungsgerät. Dann zieht sie Ihnen die Stützstrümpfe an, während Sie ihr gerade erzählen, warum Sie letzte Nacht kaum ein Auge zugetan haben. Die Spitex-Pflegerin hört aufmerksam zu, sagt aber, sie sei schon spät dran für ihren nächsten Termin. Sie sollen doch mit dem Hausarzt sprechen. Dann drückt sie wieder auf ihr Zeiterfassungsgerät, das nun die erbrachte Leistung direkt an das Rechenzentrum übermittelt, und schliesst die Türe nach einer kurzen Verabschiedung hinter sich zu. Und Sie denken: Ich kann doch nicht zum Arzt gehen, nur weil ich nicht schlafen kann.

EIN ABSCHLIESSEND DEFINIERTER LEISTUNGSKATALOG Seit 2011 mit Art. 25a des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) die neue Pflegefinanzierung in Kraft getreten ist, hat sich im Betreuungs- und Pflegealltag einiges verändert: Die Pflege von älteren Menschen wurde bei der Krankenversicherung aus dem Akutbereich herausgelöst. Die Kostenbeteiligung der Krankenkassen ist auf neun Franken pro Pflegestufe beschränkt, die Patientinnen und Patienten werden mit max. 20 Prozent der höchsten Pflegestufe an den Kosten beteiligt. Die verbleibenden Kosten müssen von den Kantonen und Gemeinden getragen werden.

Die Leistungen, die von den Krankenkassen übernommen werden, sind in Art. 7 Abs. 2 der Krankenpflege-Leistungsverordnung (KLV) abschliessend definiert und zeitlich festgelegt. Sie müssen ärztlich verschrieben sein und von Pflegefachleuten erbracht werden.

In einem Schreiben des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) vom 23. Juni 2015 an die grossen Verbände H+ (Spitäler), Curaviva (Sektion Alter) und Senesuisse sowie an die Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren heisst es: «Die im Artikel 7 Absatz 2 der KLV (...) enthaltene Aufzählung der Pflegeleistungen hat den Charakter einer Tätigkeitsliste und ist abschliessend aufgeführt. Sie bildet die Grundlage, um die Pflegeleistungen nach KVG von den Betreuungs- und Hotellerieleistungen abzugrenzen. In diesem Sinne muss namentlich auch eine Zeiterfassung durchgeführt werden, die der Zuteilung der erwähnten Kostenträger entspricht.»¹

DIE FOLGENSCHWERE TRENNUNG VON PFLEGE UND BETREUUNG

Die Spitex-Pflegerin musste so handeln, wie oben beschrieben, denn die Krankenkasse zahlt nur, was im erwähnten Leistungskatalog enthalten ist. In der KLV werden ausschliesslich Pflegeleistungen aufgeführt, Betreuungsleistungen werden nicht erwähnt. Sie erscheinen als nicht definierte Restgrösse. Tatsächlich umfasst Betreuung ein breites Leistungsspektrum, erbracht von Fachpersonen, Assistenzpersonal, Angehörigen und vom sozialen Umfeld.

Die Trennung von Pflege und Betreuung wirkt sich insbesondere nachteilig auf Demenzkranke und Palliativpatientinnen und -patienten aus.

Demenzkranken brauchen in einer ersten Krankheitsphase nur wenig Pflege, jedoch sehr viel Betreuung in Form von Anwesenheit, Aufmerksamkeit und Empathie. Auch für Menschen in der letzten Lebensphase steht nicht mehr die intensive medizinische Versorgung im Mittelpunkt. Sie brauchen Nähe, Da-Sein, Zeit, Handreichungen, die ihnen die letzte Strecke auf dem Lebensweg erleichtern.

¹ www.pflegefinanzierung-zh.ch > Aktualitäten zur Pflegefinanzierung auf Bundesebene > Schreiben Bundesamt für Gesundheit zu Kostenermittlung und Leistungserfassung (datiert vom 23. Juni 2015).

BETRIEBSWIRTSCHAFTLICHE MANAGEMENT-METHODEN

Ambulante und stationäre Pflegeeinrichtungen stehen unter grossem Druck, möglichst wirtschaftlich zu arbeiten. Qualität, Leistungen sowie deren Verteilung sollen statistisch erfasst und gemessen werden können. Die Spitex-Dienste und Pflegeheime sind gehalten, ihre Leistungen möglichst kostengünstig zu erbringen. Sie sollen sich an betriebswirtschaftlichen Managementmethoden und Effizienzkriterien orientieren, die im Kontext der Güterproduktion entwickelt worden sind.

Zwischen April 2016 (Auftragserteilung) und Juli 2017 (Schlussbericht) wird die neue Pflegefinanzierung im Auftrag des BAG evaluiert.

Grundsätzlich wäre eine Weichenstellung noch möglich. Wir befürchten jedoch, dass den finanziellen Auswirkungen ein so grosses Gewicht beigemessen wird, dass für eine sorgfältige Erhebung der qualitativen Aspekte nicht genügend Zeit und Geld zur Verfügung stehen wird. Die Pflegefinanzierung verursacht hohe Kosten – für die Krankenkassen, die öffentliche Hand und für die Betroffenen. Ihr oberstes Ziel soll jedoch sein, dass sie zum Wohle der Betroffenen, zu deren Lebensqualität und Wohlbefinden beiträgt. Der Ansatz der Care-Arbeit, den wir in unserer Studie hervorheben haben, verfolgt einen ganzheitlichen Zugang zum pflegebedürftigen Menschen. Diese Aspekte müssen Gegenstand der Evaluation sein.

SOZIALE SICHERHEIT Damit soziale Sicherheit gewährleistet ist, braucht es zwei Pfeiler – den finanziell-materiellen und den fürsorgerisch-menschlichen oder eben Wirtschaftlichkeit und Care. Kein Mensch wird als tüchtiger Manager geboren, sondern als hilfloses Kind. Während des ganzen Lebens sind wir immer wieder auf Fürsorge angewiesen: als Säugling, Kleinkind und Heranwachsende, während der Ausbildung, in gesundheitlichen Krisensituationen, in der Alltagsbewältigung und selbstverständlich auch in der Pflege und Betreuung im Alter. Wenn gerade bei diesem Dienst am Mitmenschen ständig der Ruf nach mehr Messbarkeit, Zählbarkeit und Kontrolle ertönt, bedeutet dies aus der Sicht der Fachleute einen Rückschritt, der nicht zum Wohle der Betroffenen, ihrer Lebensqualität und ihrem Wohlbefinden beiträgt.

STELLEN SIE SICH VOR Sie besuchen Ihre hoch betagte demente Mutter im Pflegeheim. Sie treffen sie im Aufenthaltsraum an mit einem flauschigen, weissen Robbenbaby im Arm. Es kann die Augen rollen, gibt Töne von sich, reagiert sogar auf ihren Namen. Ihre Mutter scheint ganz zufrieden zu sein. Aber wenn sie Anzeichen macht, dass sie auf die Toilette muss, wenn sie starke Gefühle zeigt, weil das Robbenbaby sie vielleicht an etwas erinnert, wenn es runterfällt und sie es nicht aufheben kann, ist niemand da, der die Situation mit der nötigen Fachkompetenz auffangen kann. Nichts gegen ein Kuscheltier und sei es auch ein therapeutisch eingesetzter Kommunikationstrainer, aber es ersetzt die Anwesenheit eines Menschen nicht. Die beruhigende Sitzwache ist offenbar ein Kostenfaktor, der nirgendwo abzurechnen ist, während für das Roboter-Robbenbaby, das immerhin auch mit einigen tausend Franken zu Buche schlägt, eine Finanzierungsquelle gefunden werden konnte.

UNVERZICHTBARE UNBEZAHLTE ARBEIT Die Arbeitswelt, die Vereinbarkeit von Familie, Alltag und Beruf verlangen von allen Menschen hohe Anstrengungen und Flexibilität. Für nebenberufliche Tätigkeiten bleibt oft wenig Zeit. Dennoch erbringt die Zivilgesellschaft jeden Tag enorme ehrenamtliche unbezahlte Leistungen. Auf sie können wir nicht verzichten. Gerade im Bereich der Angehörigenpflege und -betreuung sind es mehrheitlich Frauen, die diese Leistungen erbringen. Nicht selten reduzieren sie deswegen ihre berufliche Tätigkeit, mit empfindlichen Folgen v. a. für ihre Pensionskassenrenten. Es braucht eine andere Haltung gegenüber der gesellschaftlich notwendigen unbezahlten (Care-)Arbeit, eine andere Form von Wertschätzung und Anerkennung. Verschiedene Ansätze sind denkbar:

- Wer unbezahlte Care-Arbeit leistet, z. B. Angehörige pflegt, soll Betreuungsgutschriften erhalten (analog der Erziehungsgutschriften für die Kindererziehung). Das ist heute schon möglich, allerdings nur unter bestimmten Bedingungen; diese sollten gelockert werden.
- soll eine Zeitgutschrift erhalten, mit der die Person später selbst Care-Leistungen beziehen kann (St.Galler Projekt);²
- soll eine Geldgutschrift erhalten, mit der die Person später Care-Leistungen zu reduziertem Preis beziehen kann;

² www.benevol-sg.ch > Zeitbörse.

Grundsätze wirkungsvoller Care-Arbeit

Pflegefinanzierung: Nicht trennen, was zusammengehört.

Die Trennung von Pflege und Betreuung ist auf dem Hintergrund der Lebens- und Pflegequalität zwingend zu überdenken.

Ausreichende Zeitbudgets für Demenzkranke und Palliative Care

Besonders Demenzkranke und Menschen am Ende des Lebens brauchen eine ganzheitliche Pflege und Betreuung.

Ambulante Versorgung nicht auf Pflege reduzieren

Soziale und hauswirtschaftliche Leistungen in der ambulanten Versorgung Hochaltriger sind durch die öffentliche Hand ausreichend mitzufinanzieren. Dann erst wird die Devise «daheim statt im Heim» greifen können.

- soll einen Steuerabzug machen können;
- soll bei der Krankenkassenprämie eine Reduktion geltend machen können.

EIN GUTES LEBEN IM HOHEN ALTER Auch am Lebensende muss ein gutes Leben weiterhin möglich und finanzierbar sein. Unter einem guten Leben verstehen wir genau die Kombination von (medizinisch-technischer) Leistung und (professionell-fürsorglichem) Gespräch und Zuwendung, wie die Nachtpflegerin sie geleistet hat.

Hochaltrigkeit ist (uns) teuer. Ja, sie erzeugt Kosten. Die heute alten Menschen haben viel beigetragen, damit diese Kosten bezahlt werden können. Sie haben gearbeitet, bezahlt und unbezahlt, sie haben AHV-Beiträge, Pensionskassengelder, Krankenkassenbeiträge, Steuern bezahlt und tun das weiterhin in hohem Mass. Diese Menschen haben auch zum heutigen Wohlstand beigetragen und sie müssen die Gewissheit haben, dass sie sich auf eine gute Versorgung verlassen können.

Ein gutes Leben im hohen Alter bedeutet, dass das Wohlbefinden der Hochaltrigen im Vordergrund steht, die Berufstätigen gute Arbeit leisten können und das Umfeld – die Angehörigen, Pflegenden, Betreuenden – den Anforderungen gewachsen sind. Es geht um ein Leben in Würde – für die Hochbetagten, die Pflegenden, die Familienangehörigen.

WAS SAGT DIE PRAXIS? Ein gutes Leben ist nicht nur für die Hochaltrigen selber, sondern gerade auch für die Pfl-

genden und Betreuenden einzufordern. Für ihre Studie «Care-Arbeit unter Druck» haben die Autorinnen mit über zwanzig Schlüsselpersonen in Leitungsfunktionen aus dem ambulanten und stationären Bereich gesprochen. Sie haben sie gefragt, wie sich die Pflegefinanzierung, insbesondere die Trennung zwischen Pflege und Betreuung, auf ihren Berufsalltag auswirke. Es gibt eine Art Grundkonsens: Ein ethisches Verständnis von Pflege und Betreuung lasse diese Unterscheidung eigentlich gar nicht zu.

Die dringendsten Probleme ergeben sich für die im Pflegebereich Tätigen aus der oben erwähnten das ganze Gesundheitswesen durchdringenden Ökonomisierung. Die Forderung, qualitativ gute Leistungen möglichst kostengünstig zu erbringen und lückenlos nachzuweisen, damit sie (von den Krankenkassen) übernommen werden, erzeugt permanenten Druck. Darunter leiden die Pflegenden und Betreuenden selbst, indem sie ständig abwägen müssen zwischen den von ihnen geforderten Leistungen und ihrem berufsethischen Verständnis. Für die pflege- und betreuungsbedürftigen Betagten wirkt sich dieser Druck dahingehend aus, dass sie weniger Zeit und Aufmerksamkeit erhalten als vorher und vielleicht auch, als ihrem Wohlbefinden zuträglich wäre. Und dies nicht etwa bei sinkenden oder wenigstens gebremsten, sondern bei steigenden Kosten.

UNVEREINBARKEIT DER SYSTEME Der Ansatz der Care-Arbeit und der Ansatz, den die neue Pflegefinanzierung vorgibt, sind im Grunde unvereinbar. Die Ökonomi-

sierung im Gesundheitswesen ist weit fortgeschritten und scheint nicht aufzuhalten zu sein. Aber muss das so sein?

Basierend auf ihrem jüngsten Bericht hat die Manifestgruppe u. a. drei Empfehlungen verabschiedet, die sich explizit mit den in diesem Artikel benannten Problemen befassen.

An den Tagungen der «Grossmütter Revolution» haben einige hundert Frauen diese Thesen debattiert. Sie sind entschlossen, für deren Umsetzung zu kämpfen. Für sie geht es um die eigene Zukunft, aber auch um Geschlechtergerechtigkeit im hohen Alter.³

EINE GESAMTGESELLSCHAFTLICHE AUFGABE Die Gruppe der Hochaltrigen wächst. Der Bedarf an stationärer und ambulanter Langzeitpflege nimmt zu. Die vielen in diesem Bereich engagierten Akteure und Akteurinnen wünschen sich eine gesamtgesellschaftliche Sensibilisierung für die Herausforderungen, die daraus erwachsen, und verlangen von den politischen Entscheidungsträgerinnen und -trägern, dass sie die Dimension des guten Lebens im hohen Alter nicht der alles dominierenden Kostendiskussion unterordnen.

STELLEN SIE SICH VOR Die Nachtwache und die Spitex-Pflegerin sind beide ausgezeichnete Fachpersonen. Sie lieben ihren Beruf, sie lieben ihre Arbeit im Dienste kranker und hochaltriger Menschen. Es ist ihnen vollständig bewusst, dass ihre Arbeit hohen Qualitätsanforderungen genügen muss. Aber irgendeinmal könnte es ihnen zu viel werden. Der ständige Kostendruck, die administrative Mehrbelastung, die vielen Kontrollen, die Rechtfertigung ihrer Leistungen gegenüber den verschiedenen Kostenträgern, insbesondere den Krankenkassen, machen ihnen zu schaffen.

Wer wird uns, wer wird Sie, liebe Leserin, lieber Leser, pflegen, wenn die Nachtwache und die Spitex-Pflegerin und mit ihnen viele andere Pflege- und Betreuungspersonen eines Tages ihren Berufskittel an den Nagel hängen? ■

³ Vgl. Barben, Marie-Louise et al., «Das vierte Lebensalter ist weiblich» in *Soziale Sicherheit CHSS*, Nr. 5/2013, S. 280–284: www.bsv.admin.ch > Dokumentation > Publikationen.

«GrossmütterRevolution» – Plattform und Think-Tank für die Frauen der Grossmütter-Generation

Die GrossmütterRevolution befasst sich mit Fragen, Möglichkeiten und Herausforderungen von Frauen im dritten Lebensalter. Die Rolle der Grossmutter ist ein Thema unter anderen.

Pro Jahr werden zwei Veranstaltungen angeboten. Im Jahr 2016 befasst sich die GrossmütterRevolution mit dem Thema *Autonomie im Alter*. Das Projekt lebt von den Ideen und Anliegen der engagierten Frauen.

Die Grossmütter Revolution wurde im Frühjahr 2010 ins Leben gerufen und ist ein Projekt des Migros Kulturprozent.

Die Manifestgruppe

Als politischer Arm der GrossmütterRevolution befasst sich die Manifestgruppe explizit mit alterspolitischen Fragen. So hat sie 2011 das «GrossmütterManifest» und 2016 das «Manifest zur Lebensqualität und Langzeitpflege» herausgegeben.

Die Manifestgruppe hat bisher zwei Berichte veröffentlicht, auf die sich dieser Artikel stützt. Von beiden Berichten gibt es auch eine Kurzfassung mit Empfehlungen.

- Marie-Louise Barben, Elisabeth Ryter (2012): *Das vierte Lebensalter ist weiblich*. Zahlen, Fakten und Überlegungen zur Lebensqualität im hohen Alter, Bern: Manifestgruppe der Grossmütter Revolution.
- Marie-Louise Barben, Elisabeth Ryter (2015): *Care-Arbeit unter Druck*. Ein gutes Leben für Hochaltrige braucht Raum, Bern: Manifestgruppe der Grossmütter Revolution.

Alle erwähnten Dokumente und Berichte können unter www.grossmuetter.ch als PDF heruntergeladen werden.



Marie-Louise Barben

lic. phil., erste und langjährige Leiterin der Fachstelle für die Gleichstellung von Frauen und Männern des Kantons Bern, Grossmutter.
marielouise.barben@gmail.com



Barbara Gurtner

Erwachsenenbildnerin aeb, alt Nationalrätin, alt Grossrätin und alt Stadträtin, Präsidentin des Rates für Seniorinnen und Senioren der Stadt Bern, Grossmutter.
barbara.gurtner@bluewin.ch



Monika Stocker

Sozialarbeiterin, alt Nationalrätin und alt Stadträtin Zürich, Grossmutter.
monika.stocker@datacomm.ch

FAMILIE, GENERATIONEN UND GESELLSCHAFT

Verbesserter Zugang zur Kita dank Betreuungsgutscheinen

Philipp Walker, Ecoplan
Annick Baeriswyl, Ecoplan

Als erste Gemeinde im Kanton führte die Stadt Bern 2014 Gutscheine für die familienergänzende Kinderbetreuung im Vorschulalter ein. Das Pilotprojekt wurde während zwei Jahren begleitend evaluiert.

Wie diverse andere Kantone subventioniert auch Bern die familienergänzende Kinderbetreuung. Im Vorschulbereich erfolgt die Unterstützung im Rahmen einer einkommensabhängigen Tarifstruktur. Eltern, welche ihre Kinder auf einem subventionierten Platz in einer Kindertagesstätte (Kita) betreuen lassen, bezahlen einen auf ihr Einkommen und Vermögen abgestimmten Tarif. Die übrigen Kosten werden über den kantonalen Lastenausgleich durch die Gemeinden und den Kanton getragen. Die Finanzierung erfolgt über Leistungsverträge mit ausgewählten Kitas, mit Ausnahme der Stadt Bern. Das Stadtberner Stimmvolk sprach sich 2011 für einen Systemwechsel hin zu Betreuungsgutscheinen aus. Deren Einführung erfolgte 2014 im Rahmen eines Pilotprojekts. Seither können berechnete Eltern ihren Betreuungsgutschein in allen Kitas, die sich am neuen System beteiligen, gutschreiben lassen.

Nachfolgend werden einige Ergebnisse aus der Evaluation des Pilotprojekts (Ecoplan 2016) vorgestellt. Die Evaluation wurde im Auftrag der Gesundheits- und Führsorgedirektion des Kantons Bern durchgeführt und vom Bundesamt für Sozialversicherungen mitfinanziert. Der Fokus des Artikels liegt einerseits auf der Wirkung der Betreuungsgutscheine auf den Markt und andererseits auf der Wirkung der Tarifobergrenze. Weitere Bestandteile der Evaluation, wie die Entwicklung und Beurteilung verschiedener Modelle für die zukünftige kantonale Ausgestaltung des Systems, sind nicht Bestandteil des vorliegenden Artikels.

BESCHREIBUNG DES BERNER MODELLS UND VERGLEICH MIT DEM LUZERNER MODELL

In der Stadt Bern erhalten die Eltern einen nach ihrem Einkommen und Vermögen abgestimmten Betreuungsgutschein, mit welchem sie eine Leistung in einer Kindertagesstätte vergünstigt

Vergleich des Berner und des Luzerner Modells**T1**

	Berner Modell	Luzerner Modell
Minimaler Beschäftigungsgrad für einen Subventionsanspruch	Gemeinsamer Beschäftigungsgrad 100 % Alleinerziehende: 10 %	Gemeinsamer Beschäftigungsgrad 120 % Alleinerziehende: 20 %
Einkommensobergrenze für einen Subventionsanspruch	Massgebendes Einkommen von 157 120 CHF	Massgebendes Einkommen von 100 000 CHF Für Kinder zwischen 3 und 18 Monaten: 124 000 CHF
Gewährung eines Geschwisterbonus für subventionierte Plätze	nein	ja
Überweisung der Betreuungsgutschrift	An die Betreuungseinrichtung, diese stellt den Eltern einen reduzierten Betrag in Rechnung	Direkt an die Eltern
Tarifobergrenze für subventionierte Plätze	Tarifobergrenze von 110.85 Franken	Keine Tarifobergrenze

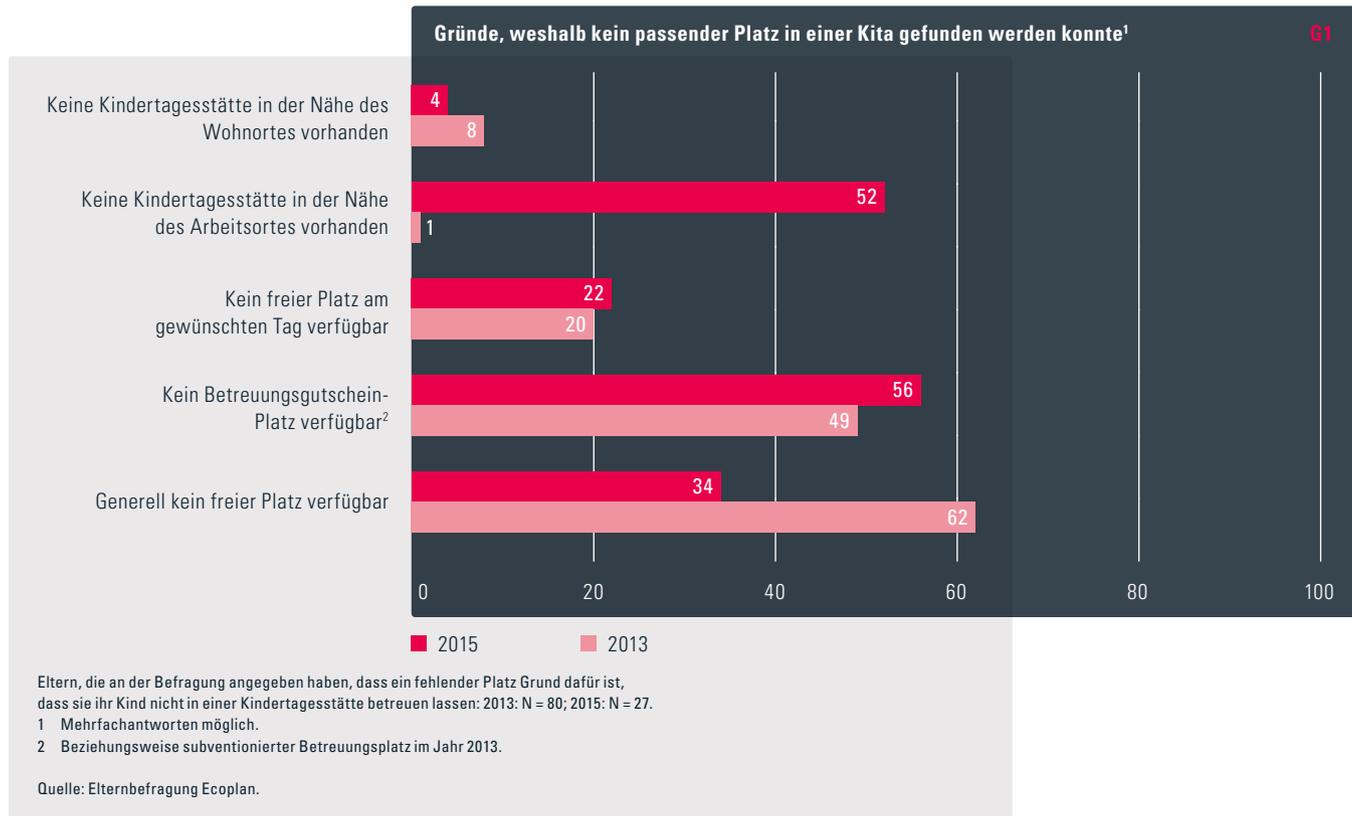
beziehen können. Die Gutscheinhöhe hängt vom gemeinsamen Beschäftigungsgrad der Eltern ab. Arbeiten die Eltern z. B. gemeinsam 140 Prozent, liegt der Betreuungsanspruch bei 40 Prozent. Analoges gilt für Alleinerziehende ab einem Beschäftigungsgrad von 10 Prozent. Einer Beschäftigung gleichgestellt sind staatlich anerkannte Ausbildungen oder der Bezug von Arbeitslosengeldern. Ebenfalls können bei sozialer oder gesundheitlicher Indikation Gutscheine ausgestellt werden. Die Eltern können die Betreuungsgutscheine in jeder Kindertagesstätte, die über eine Betriebsbewilligung verfügt und sich am System der Betreuungsgutscheine beteiligt, einlösen. Die Kindertagesstätten stellen den Eltern die Tarife abzüglich des Betreuungsgutscheines in Rechnung und fordern anschliessend den fehlenden Betrag bei der Gemeinde ein. Wie viele ihrer Plätze die Kitas für das Gutscheinsystem zur Verfügung stellen wollen, können sie selbst entscheiden. Allerdings muss der Anteil Plätze für Betreuungsgutscheine bei mindestens 50 Prozent des gesamten Platzangebotes sein.

Als erste Gemeinde der Schweiz führte 2009 die Stadt Luzern versuchsweise Betreuungsgutscheine ein. Das Berner und das Luzerner Modell sind ähnlich aufgebaut, weichen aber in einigen Punkten voneinander ab. Tabelle **T1** hält die wichtigsten Unterschiede zwischen den beiden Modellen fest.

METHODISCHES VORGEHEN Die Evaluation des Pilotprojekts erfolgte anhand eines Vorher-Nachher-Designs mit

zwei Erhebungszeitpunkten. Die ersten Erhebungen fanden 2013 statt und erfassten die Situation vor Einführung der Betreuungsgutscheine. Die zweiten Erhebungen folgten 2015 und zeigten die Situation nach Einführung der Betreuungsgutscheine. Zu beiden Zeitpunkten wurden eine Befragung von Kitas und eine Elternbefragung durchgeführt, um die durch den Systemwechsel bedingten Änderungen aus beiden Perspektiven zu erfassen. Die Kita-Befragung wurde in beiden Jahren bei allen Kindertagesstätten durchgeführt, die bereits vor Einführung der Betreuungsgutscheine existierten und zur Teilnahme am Gutscheinsystem berechtigt sind. Hingegen wurde für die Elternbefragung jeweils eine unabhängige Zufallsstichprobe in allen in der Stadt Bern wohnhaften Familien mit einem Kind zwischen sechs Monaten und sechs Jahren gezogen. Damit spezifische Teilfragen vertieft diskutiert werden konnten, wurden ebenfalls zu beiden Zeitpunkten Experteninterviews mit Anbietern von Kindertagesstätten, Verbänden sowie der städtischen und kantonalen Verwaltung durchgeführt. Ergänzt wurden die schriftlichen und mündlichen Befragungen durch modelltheoretische Analysen sowie Vergleiche mit der Entwicklung in der Stadt Luzern.

WIRKUNG AUF DAS ANGEBOT Ein zentraler Aspekt der Evaluation war die Wirkung der Betreuungsgutscheine auf den Markt. Aufgrund von theoretischen Überlegungen und den Erfahrungen in Luzern wurde erwartet, dass der Systemwechsel einen Ausbau an Betreuungsplätzen bewir-



ken würde, dies obwohl Bern bereits vor der Einführung der Betreuungsgutscheine über ein gut ausgebautes Angebot verfügte. Die Erwartung wurde erfüllt: Zwischen 2013 und 2015 entstanden sieben neue Kitas und 676 zusätzliche Betreuungsplätze, sodass es im Juni 2015 in der Stadt Bern 88 Kitas mit insgesamt 2584 Plätzen gab. Einschränkend ist festzuhalten, dass die Stadt bereits vor dem Systemwechsel 2013 die Subventionen deutlich erhöht hatte, was gewiss auch zur Schaffung neuer Gutscheinplätze beitrug. Trotzdem hatte die Einführung der Betreuungsgutscheine einen positiven Effekt auf die Angebotsentwicklung. Denn neu erhalten alle Eltern einen Betreuungsgutschein und damit einen erleichterten Zugang zu Subventionen, sofern sie die Anforderungen erfüllen. Zudem können im neuen System nicht mehr nur ausgewählte, sondern grundsätzlich alle Kindertagesstätten Gutscheinplätze bzw. subventionierte Plätze anbieten. Damit hat sich sowohl das Angebot an subventionierten

Betreuungsplätzen als auch der Kreis der Subventionsempfänger und das Subventionsvolumen nochmals vergrössert.

Als Folge des Ausbaus der Betreuungsplätze wird das Angebot heute sowohl von den Kitas als auch von den Eltern positiver beurteilt als früher. Wartelisten und Wartezeiten nahmen ab und der Zugang zu Betreuungsplätzen und insbesondere Gutscheinplätzen hat sich verbessert (vgl. Grafik G1). Während 2013 43 Prozent der Eltern zum gewünschten Zeitpunkt einen Platz in einer Kita gefunden hatten, waren es 2015 bereits 66 Prozent. Mussten vor dem Wechsel auf das Gutscheinsystem 28 Prozent der Eltern durchschnittlich 40 Wochen auf einen Betreuungsplatz warten, waren es nach Einführung der Betreuungsgutscheine nur noch 17 Prozent. Die durchschnittliche Wartezeit betrug noch 20 Wochen. 2013 hatte zudem ein Drittel der Befragten zum Zeitpunkt der Befragung noch gar keinen Platz gefunden. Bei der Befragung 2015 war dieser Anteil mit 17 Prozent deutlich geringer.

Somit hat sich auch die Situation jener Eltern verbessert, die nicht sofort einen Betreuungsplatz finden konnten.

Trotz der Erhöhung des Angebots scheint es in der Stadt Bern nach wie vor ein leichtes Unterangebot an Kitaplätzen zu geben. Zwar verzichtet eine Mehrheit der Eltern, die ihre Kinder nicht in einer Kindertagesstätte betreuen lassen, freiwillig auf das Angebot – entweder, weil sie keine externe Betreuung wünschen oder benötigen (53 %) oder aus einem anderen, nicht näher genannten Grund (32 %).

Immerhin sieben Prozent der Eltern betreuen ihre Kinder nicht in einer Kita, weil sie keinen passenden Platz gefunden haben. Als Grund hierfür wurden mehrheitlich fehlende Betreuungsmöglichkeiten in der Nähe des Arbeitsorts oder aber ein Mangel an subventionierten Plätzen genannt. Erfreulicherweise war nur ganz wenigen Eltern der Aufwand für den Antrag eines Betreuungsgutscheins zu hoch, ähnlich selten wurden Anträge abgelehnt.

WIRKUNG AUF DIE NACHFRAGE Die Einführung der Betreuungsgutscheine in der Stadt Bern hatte nicht nur einen Einfluss auf das Angebot, sondern auch auf die Nachfrage. Brachten vor Einführung der Betreuungsgutscheine 59 Prozent der befragten Eltern ein oder mehrere Kinder in eine Kita, waren es nach Einführung 62 Prozent. Die Mehrheit liess ihre Kinder sowohl 2013 als auch 2015 an 2,5 bis 3 Tagen pro Woche in einer Kindertagesstätte betreuen. Gemäss Angaben der Stadt Bern ist das durchschnittliche Betreuungspensum leicht gesunken. Besonders bei den hohen Betreuungspensen von 4,5 bis 5 Tagen wurde ein Rückgang verzeichnet, was mit der Koppelung der Betreuungsgutscheine an den Beschäftigungsgrad zusammenhängt.

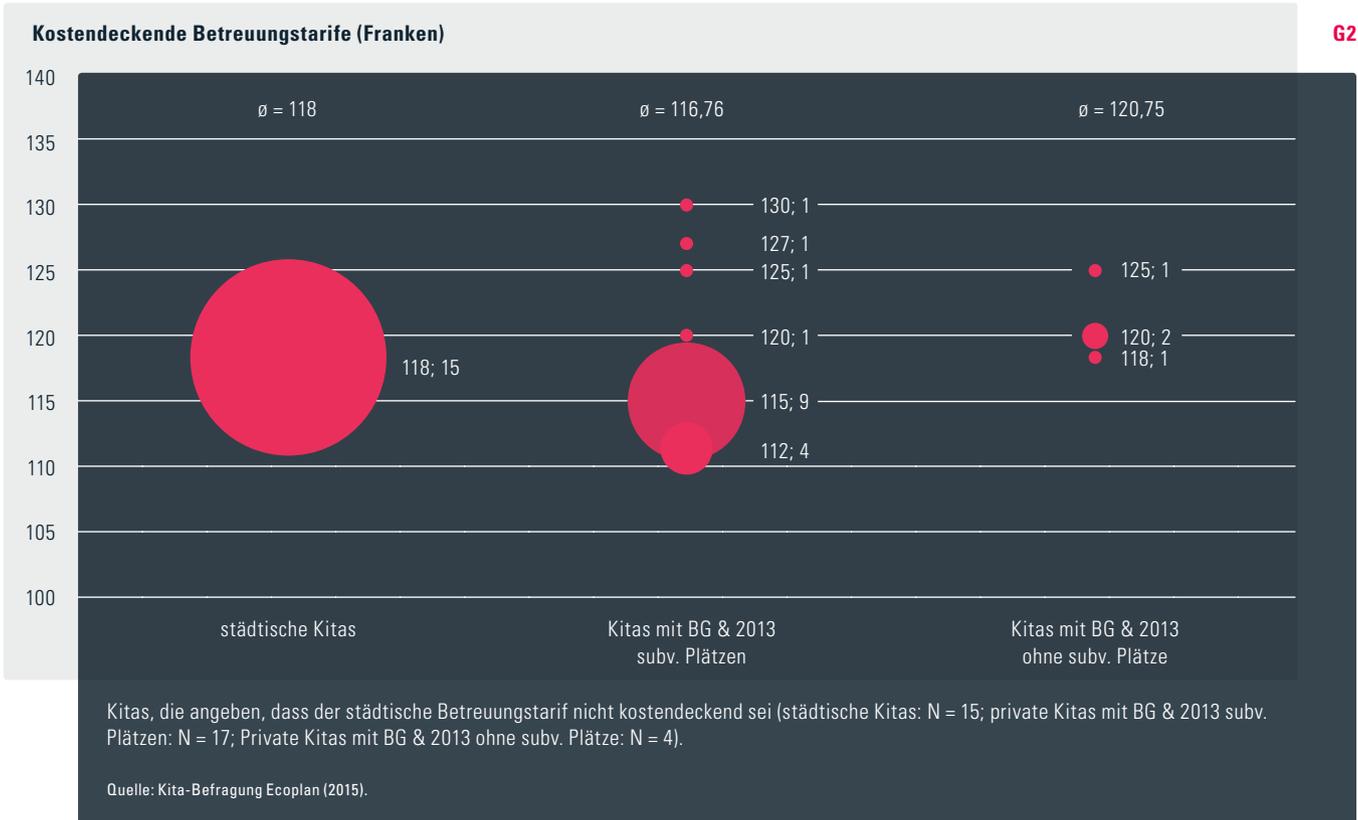
MEHR WETTBEWERB DANK BETREUUNGSGUTSCHEINEN Obwohl in Bern das Angebot die bestehende Nachfrage nach wie vor nicht zu decken vermag, wird als Folge der Marktöffnung für subventionierte Plätze für alle Kitas und des Angebotsausbaus ein höherer Wettbewerb zwischen den Anbietern erwartet. Sowohl die Kitas als auch die Experten bestätigen, dass die Konkurrenz seit Einführung der Betreuungsgutscheine zugenommen hat.

Die höhere Konkurrenz führt zu einer geringeren Planungssicherheit für die Anbieter. Für die Kitas ist es heute schwieriger, eine gute Auslastung zu erreichen als noch vor

dem Systemwechsel. Aufgrund der Koppelung der Betreuungsgutscheine an den Beschäftigungsgrad verzeichnen die Kitas zudem mehr Veränderungen in den Betreuungspensen. Passen die Eltern ihren Beschäftigungsgrad an, wirkt sich dies auf den Umfang des Betreuungsgutscheins und damit auf das Betreuungspensum aus.

Eine Möglichkeit, sich von der Konkurrenz abzuheben, besteht in der Differenzierung des Angebots (z. B. in der Verpflegung, musikalische Förderung oder Fremdsprachen). Es wurde erwartet, dass die grössere Konkurrenz unter den Kitas zu einer stärkeren Differenzierung des Angebots führen würde. Wie bereits in Luzern ist diese auch in Bern weniger stark eingetreten als erwartet. Es zeigte sich, dass viele Kitas die gleichen Spezialangebote ausschreiben oder viele Spezialangebote, wie spezielle Verpflegungsmöglichkeiten, schon fast zum Standard geworden sind. Demgegenüber sind spezielle Öffnungszeiten am Wochenende oder abends heute seltener anzutreffen als noch vor Einführung der Betreuungsgutscheine. Die geringe Differenzierung des Angebots könnte damit zusammenhängen, dass Spezialangebote stark nachfragebedingt sind. Wünschen die Eltern ein Angebot, wird es zum Standard, ansonsten fällt es wieder weg. Zudem fehlen vielen Kitas die finanziellen Möglichkeiten, um neue Angebote zu entwickeln. Zwar können Spezialangebote den Eltern kostendeckend verrechnet werden, ihre Entwicklung und Etablierung bindet aber zusätzliche personelle und finanzielle Mittel, die nicht vorhanden sind. Bereits die Einführung der Betreuungsgutscheine hatte viele Ressourcen in Anspruch genommen, sodass die Entwicklung neuer Angebote in den vergangenen Monaten wohl nicht Priorität hatte.

WIRKUNG DER TARIFLIMITE AUF DEN MARKT Die Marktentwicklung in Bern zeigt, dass Wettbewerb auch mit einer Tarifobergrenze – nachfolgend Tariflimite genannt – möglich ist. Dabei stellt sich jedoch die Frage, welche Auswirkungen eine solche auf den Markt hat bzw. welche Entwicklung zu erwarten wäre, wenn keine Tariflimite bestünde. Entscheidend für ihren Einfluss auf den Markt ist ihre Höhe im Vergleich zu den effektiven Kosten. Wird die Tariflimite ausreichend hoch gewählt, so dass sie deutlich über den effektiven Kosten einer Kita liegt, kann unterhalb davon ein Preiswettbewerb entstehen. Die Kitas haben einen gewissen Spielraum, die nötigen Mittel zur Differenzierung



ihres Angebots zu generieren. Mit geringen Einschränkungen stellt sich eine Wettbewerbssituation ein. Die Tariflimite stellt sicher, dass die teuersten Angebote für tiefere Einkommen ebenfalls erreichbar bleiben und keine Luxusangebote mitfinanziert werden.

Ist die Tariflimite zu tief und liegt sogar unterhalb der durchschnittlichen effektiven Kosten für die Kinderbetreuung, sind die Anbieter nicht in der Lage, das bestehende Angebot zum vorgegebenen Preis anzubieten. In der Folge sind zwei Szenarien denkbar. Da sie die Preise aufgrund der Tariflimite nicht anheben dürfen, könnten die Kitas ihre Kosten beispielsweise über den Weg von Lohnsenkungen reduzieren. Allerdings dürfte dadurch die Qualität des Angebots leiden. Aufgrund der gesetzlich verankerten Qualitätsvorgaben scheint es deshalb wahrscheinlicher, dass sich der getrennte Markt für subventionierte und private Plätze mit unterschiedlichen Tarifen weiterhin hält. Bei einer ausreichenden Nachfrage nach privaten Betreuungsplätzen zu

Preisen oberhalb der Tariflimite, kann es für den Anbieter sehr attraktiv sein, nicht oder nur mit einem Teilangebot am Gutscheinsystem teilzunehmen. Denn das Nebeneinander von Gutschein- und Nichtgutscheinplätzen mit unterschiedlichen Tarifen in derselben Einrichtung, wie es das aktuelle Berner System erlaubt, eröffnet den Tagesstätten die Möglichkeit, mit dem Erlös teurer verkaufter Plätze – auf die keine Gutscheine eingelöst werden können – die nicht kostendeckenden Gutscheinplätze querzufinanzieren.

Die Ergebnisse der Evaluation zeigen klar, dass die für das Pilotprojekt gewählte Tariflimite von 110.85 Franken ohne Mahlzeiten zu knapp bemessen ist und das Angebot weiterhin zweigeteilt ist. 39 der 45 befragten Kitas, die dem Gutscheinsystem angeschlossen sind, gaben an, dass die Gutscheine nicht ausreichen, um die Vollkosten zu decken. Davon haben 85 Prozent unterschiedliche Tarife für Gutscheinplätze und private Plätze. Dabei machen sie kein Geheimnis daraus, dass sie die höheren privaten Tarife vor

allem dazu nutzen, das Defizit zu decken, das aufgrund der zu tief angesetzten Tariflimite entsteht.

Ein weiterer Nachteil der zu ungenügend hohen Tariflimite besteht darin, dass Innovation unterbunden wird. Die Tariflimite zwingt Kitas dazu, sehr knapp zu kalkulieren und es fehlen die Mittel, um in innovative Ideen zu investieren. So sieht jede vierte Kita von Investitionen ab, um mit den wenigen freien Mitteln den Fehlbetrag zwischen Gutscheinerlös und Kostendeckung auszugleichen. Dieses Resultat zeigt sich unter anderem in der fehlenden Entwicklung von Spezialangeboten.

Eine Aufhebung oder zumindest Anhebung der Tariflimite wird daher empfohlen. Mit der Tariflimite in der Stadt Bern sollte ursprünglich sichergestellt werden, dass alle Familien unabhängig vom Einkommen den gleichen Zugang zu Betreuungsleistungen haben und die Chancengleichheit dadurch gewährleistet werden kann. Eine solche ist aber nur dann notwendig, wenn die Tarife ohne Limite stark ansteigen würden. Daher stellt sich die Frage, wie sich die Tarife ohne Tariflimite entwickelt hätten. Ein Hinweis darauf liefern die Tarife für Betreuungsplätze ohne Gutschein. Sie liegen durchschnittlich bei 118.65 Franken (exkl. Verpflegung) und somit rund 8 Prozent über der Tariflimite. In diesen Tarifen ist aber teilweise die oben erwähnte Querfinanzierung der Gutscheinplätze mitberücksichtigt. Ohne die Querfinanzierung dürften die Tarife für Betreuungsplätze ohne Gutschein leicht tiefer sein. Dies zeigt auch die durchschnittliche Wunschkhöhe der Kitas für die Tariflimite. Sie ist mit 117.72 Franken zwar höher als die heutige Tariflimite (vgl. Grafik G2), liegt aber unterhalb des durchschnittlichen Tarifs für private Betreuungsplätze. Bezüglich Wunschkhöhe der Tariflimite gehen die Meinungen zwischen den befragten Kitas, die Gutscheinplätze anbieten, klar auseinander. Die genannten Wunschtarife liegen zwischen 112 und 130 Franken. Wichtig anzumerken ist zudem, dass die Tariflimite nicht mit der Subventionshöhe der öffentlichen Hand gleichgestellt ist. Eine Aufhebung der Tariflimite wirkt sich somit nicht auf die öffentlichen Finanzen aus, sondern erhöht den Kostenanteil der Eltern.

FAZIT Bezogen auf die Markteffekte zeigt die Evaluation, dass die Einführung von Betreuungsgutscheinen für die familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Bern

mehrheitlich positiv beurteilt werden kann. Insgesamt hat der Systemwechsel das Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage entschärft. Das Angebot wurde spürbar ausgebaut und der Zugang zu den Kitas deutlich verbessert. Heute werden mehr Familien finanziell unterstützt als vor Einführung des Gutscheinsystems; das Subventionsvolumen hat sich erhöht. Neu können auch die Eltern, deren Platz subventioniert wird, selbst entscheiden, in welche Kita sie ihr Kind bringen wollen. Damit sind auch alle Kitas denselben Wettbewerbsbedingungen ausgesetzt.

Weniger positiv fiel die Beurteilung der Tariflimite aus. Die Tariflimite wirkt wettbewerbshemmend, insbesondere weil sie in den meisten Kitas nicht kostendeckend ist. Im Schnitt wünschen sich die Kitas eine Tariflimite, die 6.90 Franken über der aktuellen Limite von 110.85 Franken liegt. Aufgrund der aktuellen Tariflimite besteht weiterhin ein zweigeteilter Markt mit unterschiedlichen Tarifen für Plätze mit und solche ohne Betreuungsgutscheine. Die Kosten für Plätze ohne Betreuungsgutscheine liegen im Schnitt rund 8 Prozent über der Tariflimite. Aus Wettbewerbsüberlegungen muss deshalb empfohlen werden, die Tariflimite an- oder aufzuheben und die preisliche Diskriminierung zwischen nicht subventionierten und subventionierten Plätzen in ein und derselben Einrichtung zu unterbinden. ■

EVALUATION

Ecoplan (2016): *Betreuungsgutscheine in der Stadt Bern. Evaluation des Pilotprojekts*, (Bern: unveröffentlichte Studie).



Philipp Walker

MSc in Economics, Senior Consultant Ecoplan.
walker@ecoplan.ch



Annick Baeriswyl

MSc in Psychology, Consultant Ecoplan.
baeriswyl@ecoplan.ch

INVALIDENVERSICHERUNG

Entwicklung der Zusammenarbeit von IV-Stellen und Arbeitgebern

Thomas Geisen, Fachhochschule Nordwestschweiz
Edgar Baumgartner, Fachhochschule Nordwestschweiz

Die Gestaltung der Zusammenarbeit zwischen IV-Stellen und Arbeitgebern ist für eine erfolgreiche berufliche (Wieder-)Eingliederung von grosser Bedeutung. Eine neue Studie zeigt die Vielfalt der Zusammenarbeits- und Kontaktformen auf und hat dazu eine Typologie entwickelt.

Die Arbeitgeber spielen eine entscheidende Rolle, wenn es um den Erhalt eines Arbeitsplatzes oder die (Wieder-)Eingliederung in die Erwerbsarbeit geht (Geisen et al. 2008, Baumgartner et al. 2004). Entsprechend hat sich die Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern insbesondere seit der 5. IV-Revision zu einem zentralen Aufgabenbereich der IV-Stellen entwickelt. Um neue Wege in der Zusammenarbeit zu erproben, wurden gemeinsam auch Pilotprojekte entwickelt.¹

Zur Ausgestaltung der Beziehungen zwischen IV-Stellen und Arbeitgebern liegen bislang kaum systematische Erkenntnisse vor. Ältere Studien wiesen vor allem auf Defi-

zite hin. So nahmen die Arbeitgeber die IV-Stellen in einer frühen Phase ihrer Eingliederungsbemühungen kaum als Ansprechpartner wahr (Baer/Fasel 2011) und sie wünschten sich einen verbesserten Informationsaustausch sowie eine zielgerichtete Zusammenarbeit gleich zu Beginn des Eingliederungsprozesses (Butti et al. 2012). Die Studien zeigen auch die Vielfalt aktueller Zusammenarbeitsformen, die sich grundsätzlich nach fallabhängigen und fallunabhängigen Kontakten unterscheiden lassen. Fallabhängige Kontakte bestehen bei der unmittelbaren Bearbeitung eines Versicherungsfalls und streben den Arbeitsplatzverlust an, entweder im bestehenden Unternehmen oder durch die Vermittlung in ein anderes Unternehmen, etwa auf einen neuen Arbeitsplatz oder im Rahmen einer Eingliederungsmassnahme. Fallunabhängige Kontakte zwischen IV-Stellen und Arbeitgebern

¹ Aus solchen Pilotprojekten ist beispielsweise die Organisation Compasso hervorgegangen, die sich als Informationsplattform zu Fragen der beruflichen Integration an der Schnittstelle von Unternehmen, Betroffenen, IV, Suva, Pensionskassen und Privatversicherern versteht: www.compasso.ch.

zielen auf die prospektive Akquise von Arbeits- und Ausbildungsplätzen zur Durchführung von Massnahmen oder auf die Begleitung und Unterstützung der Arbeitgeber in unklaren Situationen mit Beschäftigten (vgl. Bolliger et al. 2012).

Derzeit ist wenig bekannt über den Aufbau und die Pflege der Kontakte zwischen Arbeitgebern und IV-Stellen. Die im Folgenden vorgestellte Studie analysiert die unterschiedlichen Kontakt- und Kooperationsformen, beschreibt zugrundeliegende Strukturen und eingesetzte Instrumente und benennt Erfolgsfaktoren und Hindernisse für eine eingliederungswirksame Zusammenarbeit.

Die Studie stützt sich auf zwei Onlinebefragungen. Es wurden 23 IV-Stellen² und 109 Arbeitgeber befragt, mit denen die IV-Stellen vorgängig bereits zusammengearbeitet und die sie für eine Beteiligung an der Umfrage vorgeschlagen haben. Darüber hinaus wurden Fokusgruppendifkussionen mit Mitarbeitenden der 23 einbezogenen IV-Stellen geführt.

DIE PERSPEKTIVE DER ARBEITGEBER Die Kontaktaufnahme mit der zuständigen IV-Stelle erfolgt in erster Linie telefonisch und über Besuche von IV-Mitarbeitenden in den Betrieben. Die Besuche fanden zum Teil regelmässig statt, sowohl fallabhängig als auch fallunabhängig. Über diese Kanäle erhalten die Arbeitgeber auch Kenntnis vom Leistungsangebot der IV, dies deutlich häufiger als über Broschüren oder Informationen im Internet. Wenn ein Mitarbeiter oder eine Mitarbeiterin erkrankt, ist es meistens der Betrieb selbst, der für die Kontaktaufnahme mit der IV-Stelle sorgt.

Die Art der Kontaktaufnahme und auch die Zusammenarbeit mit den IV-Stellen beurteilen die Arbeitgeber überwiegend positiv. Rund drei Viertel der befragten Unternehmen sehen ihre Erwartungen an die Reaktionszeit der IV-Stelle auf Anfragen und an die Qualität der Antworten (eher bis sehr) gut erfüllt. Eine überwiegende Mehrheit der Arbeitgeber beurteilt die Ergebnisse sowie die Effizienz bzw. Wirksamkeit der Zusammenarbeit als gut. 69 Prozent der Befragten bestätigen, bei Angelegenheiten der beruflichen (Wieder-)Eingliederung (eher oder sehr) gut unterstützt zu werden.

Aus Sicht der Arbeitgeber besteht aber auch Verbesserungsbedarf bei der fallbezogenen Bearbeitung, die ihnen

oft zu lange dauert. Eine Einschätzung, die auch rund die Hälfte der 23 befragten IV-Stellen teilt. Trotz der zentralen Rolle, welche die Arbeitgeber der Zusammenarbeit mit den IV-Stellen zuschreiben, trägt diese allerdings derzeit kaum dazu bei, gesundheitliche Probleme von Mitarbeitenden früher zu erkennen oder die Bereitschaft der Unternehmen zu erhöhen, Stellensuchende der IV einzustellen.

DIE PERSPEKTIVE DER IV-STELLEN In den vergangenen Jahren wurden erhebliche Anstrengungen unternommen, um die Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern zu verbessern. Hierzu gehören vor allem Anpassungen in der Organisations- und Prozessstruktur der IV-Stellen sowie die Einführung neuer Kommunikations- und Arbeitsinstrumente. Insbesondere die 15 grösseren IV-Stellen haben hierzu zwischen 2010 und 2015 ausführliche Konzepte entwickelt und umgesetzt. Kleinere IV-Stellen hingegen sahen diesbezüglich bislang keinen Handlungsbedarf. Ihre Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern erfolgt in der Regel unkompliziert und wenig formalisiert. In ihrem Verhalten sind diese IV-Stellen meist reaktiv ausgerichtet und bemüht, jeweils eine angemessene Lösung für ein konkretes Erfordernis zu finden. Neben dieser Orientierung an den Arbeitgeberanliegen ist die Integrationsarbeit aber auch geprägt von der Ausrichtung am gesetzlichen Auftrag und an den Bedürfnissen der IV-Stellen.

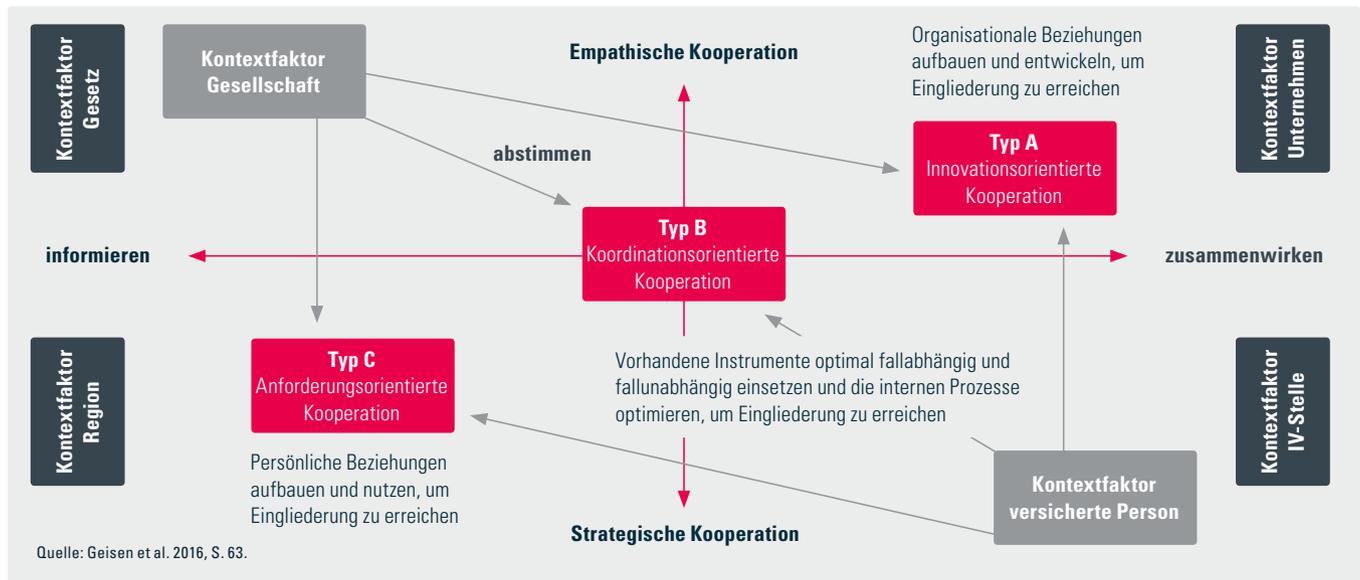
Von entscheidender Bedeutung für eine gelingende fallabhängige Zusammenarbeit ist ein rascher Kontaktaufbau durch die IV, die persönliche Kommunikation sowie der Wille von IV-Stelle und Arbeitgeber, sich regelmässig auszutauschen. Einige IV-Stellen beurteilen die Pflege der persönlichen Kontakte auch in der fallunabhängigen Zusammenarbeit als so wesentlich, dass sie diese als eigenständiges Tätigkeitsfeld ausweisen.

Die IV-Stellen haben in den vergangenen Jahren Kommunikations- und Arbeitsinstrumente für die Kontaktaufnahme und Zusammenarbeit mit den Unternehmen entwickelt. So wurden gedruckte und digitale Angebote zusammengestellt, welche die Arbeitgeber beispielsweise über die Leistungen der IV informieren oder IV-Mitarbeitende bei ihrer Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern anleiten. Verbreitet werden die Informationen über die Netzwerke und Datenbanken der Arbeitgeber, aber auch über die Websites der IV-Stellen. Die Arbeitgeberdatenbanken der IV-Stellen wurden hierzu in den vergangenen

² Es handelte sich um eine Vollerhebung, lediglich 3 von 26 IV-Stellen beteiligten sich nicht an der Studie.

Kooperationsformen zwischen IV-Stellen und Arbeitgebern

G1



Jahren erweitert. Besonders häufig greifen die IV-Mitarbeitenden dabei auf Angaben zu Branche, Berufs- und Tätigkeitsfeldern der Unternehmen zu und informieren sich über Stellenangebote oder Beschäftigungsmöglichkeiten. Weniger wichtig sind die Vermerke zu bisherigen Kontakten und zu Betriebsgrößen oder eine gemeinsame Terminkontrolle.

Insgesamt haben die IV-Stellen ihre Strukturen und Abläufe sowie ihr Kommunikations- und Arbeitsinstrumentarium inzwischen gut auf eine engere Zusammenarbeit mit Arbeitgebern ausgerichtet. Im Rahmen der fallunabhängigen Zusammenarbeit führen sie erfolgreich vielfältige Anlässe und Aktivitäten durch. In der fallabhängigen Zusammenarbeit wird vor allem eine zeitnahe Kontaktaufnahme angestrebt. Den IV-Stellen ist neben einer adäquaten Form der Kontaktaufnahme und -pflege v. a. eine gute Kontaktqualität wichtig. Ihre Gewährleistung wiederum, setzt zum einen die Bereitschaft der Arbeitgeber zur Zusammenarbeit voraus und verlangt dabei eine gewisse Beständigkeit. Zum anderen muss der Arbeitgeber darin einen ausreichenden Nutzen sehen.

TYPOLOGIE DER KONTAKT- UND KOOPERATIONSFORMEN Die Umfrageergebnisse zeigen, dass die IV-Stellen eine Vielzahl an unterschiedlichen Konzepten, Instrumenten

und Massnahmen entwickelt und etabliert haben, die ihnen die Vertiefung ihrer Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern erlaubt. Um die beobachteten Ansätze zu systematisieren, wurde eine Typologie der Kontakt- und Kooperationsformen³ entwickelt. Auf Basis der Umfrage und der Diskussionen mit den Fokusgruppen liessen sich mit der innovations-, koordinations- und anforderungsbezogenen Kooperation drei Typen der Zusammenarbeit identifizieren (vgl. Grafik G1).

Bei der innovationsorientierten Kooperation entwickeln oder optimieren IV-Stellen und Arbeitgeber Massnahmen und Angebote der (Wieder-)Eingliederung, die auf das Gesamtunternehmen ausgerichtet sind. Dabei geht es vor allem um die Entwicklung betriebspezifischer Lösungen im Umgang mit gesundheitlichen Herausforderungen der Belegschaft, beispielsweise psychischen Beeinträchtigungen. Koordinationsorientierte Kooperationen überprüfen primär

³ Bei der Typologie handelt es sich um Idealtypen, nicht um Realtypen, d. h. die verschiedenen IV-Stellen lassen sich nicht einfach einem Idealtyp zuordnen. Die konkrete Zusammenarbeit stellt jeweils vielmehr eine vom Idealtyp abweichende Mischform dar, in denen verschiedene Elemente der Idealtypen miteinander kombiniert sind. Auch handelt es sich bei den verschiedenen Idealtypen nicht um strukturell aufeinander aufbauende Stufen von Kooperationsformen. Ihnen liegen vielmehr unterschiedliche Handlungs- und Orientierungsmuster zu Grunde.

bestehende Abläufe und Prozesse zwischen IV-Stellen und Arbeitgebern bei der beruflichen (Wieder-)Eingliederung. Im Fokus steht dabei die prozessbezogene Optimierung der Leistungserbringung der IV-Stellen für Arbeitgeber. In der anforderungsorientierten Kooperation schliesslich, unterstützt die IV-Stelle den Arbeitgeber bei der konkreten, fallbezogenen (Wieder-)Eingliederung.

KONTEXTFAKTOREN UND ERFOLGSSTRATEGIEN Der Kooperationserfolg ist nicht nur abhängig von der praktischen Ausgestaltung der Zusammenarbeit, sondern auch von sogenannten Kontextfaktoren. Von Bedeutung sind insbesondere unternehmensbedingte Aspekte, wie die Grösse und Branche eines Unternehmens, gesellschaftliche Einflussgrössen, wie die Wirtschaftslage und die Qualifikationsanforderungen an Arbeitnehmende, oder regionale Gegebenheiten wie die soziogeografische Struktur. Zur erfolgreichen Gestaltung von (Wieder-)Eingliederungsprozessen sollten Kontextfaktoren daher in ihrer Wirkung auf Prozesse der Eingliederung verstärkt berücksichtigt werden. Dies gelingt vor allem dann, wenn folgende Handlungsstrategien Anwendung finden:

- Verbesserung von Kooperation und Koordination innerhalb der IV-Stellen;
- Festlegen von Zielen und Überprüfung der Zielerreichung;
- Herstellen von Transparenz und Commitment.

Die Zusammenarbeit ist v. a. dann erfolgsversprechend, wenn die beteiligten Akteure ihr Bedürfnis nach sachbezogener Fachlichkeit und persönlichem Austausch berücksichtigen. Zudem müssen eingliederungsbezogene Beratung durch die IV-Stellen und entsprechende finanzielle Leistungen der IV-Stellen an Versicherte und Arbeitgeber in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen. Weiter braucht es eine umsichtige Koordination der Kommunikation, des Informationsflusses sowie der gemeinsamen Aufgaben von IV-Stellen, Arbeitgebern und allfälligen sonstigen Akteuren.

AUSBLICK Die vorliegende Studie zeigt, dass die Zusammenarbeit der IV-Stellen mit den Arbeitgebern inzwischen vielfältige Formen angenommen und sich in Richtung einer wirksamen Unterstützung der Eingliederungsarbeit entwickelt hat. Im Hinblick auf eine Weiterentwicklung und Optimierung der

Zusammenarbeit sollten die IV-Stellen die bestehende Praxis zunächst überprüfen, um davon ausgehend verstärkt eine strategiegeleitete Form der Zusammenarbeit zu entwickeln. Entwicklungsbedarf besteht dabei insbesondere bei der fallunabhängigen Zusammenarbeit. Um die Arbeitgeber in der Bearbeitung komplexer Herausforderungen im Gesundheitsbereich effektiver unterstützen zu können, muss die Beratungskompetenz der IV-Mitarbeitenden vertieft werden. ■

LITERATUR

Baer, Niklas; Fasel, Tanja (2011): «Schwierige» Mitarbeiter. Wahrnehmung und Bewältigung psychisch bedingter Problemsituationen durch Vorgesetzte und Personalverantwortliche; [Bern: BSV]. Beiträge zur Sozialen Sicherheit. Forschungsbericht Nr. 1/11: www.bsv.admin.ch > Dokumentation > Publikationen > Forschungspublikationen.

Baumgartner, Edgar; Greiwe, Stephanie; Schwarb, Thomas (2004): *Die berufliche Integration von behinderten Personen in der Schweiz. Studie zur Beschäftigungssituation und zu Eingliederungsbemühungen*; [Bern: BSV]. Beiträge zur Sozialen Sicherheit. Forschungsbericht Nr. 4/04.

Bolliger, Christian; Fritschi, Tobias; Salzgeber, Renate; Zürcher, Pascale; Hübelin, Oliver (2012): *Eingliederung vor Rente. Evaluation der Früh-erfassung, der Frühintervention und der Integrationsmassnahmen in der Invalidenversicherung*; [Bern: BSV]. Beiträge zur Sozialen Sicherheit. Forschungsbericht Nr. 13/12.

Butti, Christine; Lepori, Angelica; Vaucher de la Croix, Carmen (2012): *Il potenziale d'inserimento degli assicurati AI nel mercato del lavoro. Un'indagine presso le aziende ticinesi*, Manno: SUPSI.

Geisen, Thomas; Lichtenauer, Anette; Roulin, Christophe; Schielke, Georg (2008): *Disability Management in Unternehmen in der Schweiz; Beiträge zur Sozialen Sicherheit*; [Bern: BSV]. Beiträge zur Sozialen Sicherheit. Forschungsbericht Nr. 13/08.

Geisen, Thomas; Baumgartner, Edgar; Ochsenbein, Guy; Duchêne-Lacroix, Cédric; Widmer, Lea; Drosz, Pascal; Baur, Roland (2016): *Zusammenarbeit der IV-Stellen mit den Arbeitgebenden*; [Bern: BSV]. Beiträge zur Sozialen Sicherheit. Forschungsbericht Nr. 1/16.



Dr. Thomas Geisen

Professor für Arbeitsintegration und Eingliederungsmanagement/Disability Management an der Hochschule für Soziale Arbeit der Fachhochschule Nordwestschweiz.
thomas.geisen@fhnw.ch



Dr. Edgar Baumgartner

Professor und Leiter des Instituts Professionsforschung und -entwicklung an der Hochschule für Soziale Arbeit der Fachhochschule Nordwestschweiz.
edgar.baumgartner@fhnw.ch

VORSORGE

Einkommensbezogene Umverteilung in der AHV

Lalanirina Schnegg, Bundesamt für Sozialversicherungen

Versicherte mit höheren Einkommen zahlen AHV-Beiträge, die für sie nicht mehr rentenbildend sind, da sie die Maximalrente erhalten. Die entsprechenden Mittel werden genutzt, um die Renten der Versicherten aufzubessern, die tiefe Einkommen erzielt haben. Die einkommensbezogene Solidarität ist aber weit weniger stark als gemeinhin angenommen.

Dieser Beitrag geht der Frage nach, in welcher Grössenordnung unter den aktuellen AHV-Rentnerinnen und -Rentnern¹ eine Umverteilung stattfindet, von solchen, die höhere, zu jenen, die tiefere Einkommen erzielt haben bzw. wie sich Solidaritätsspenden und Solidaritätsempfänger im betrachteten → Rentensystem² anteilmässig verteilen und welchen Beitrag die so erzielte Solidarität leistet.

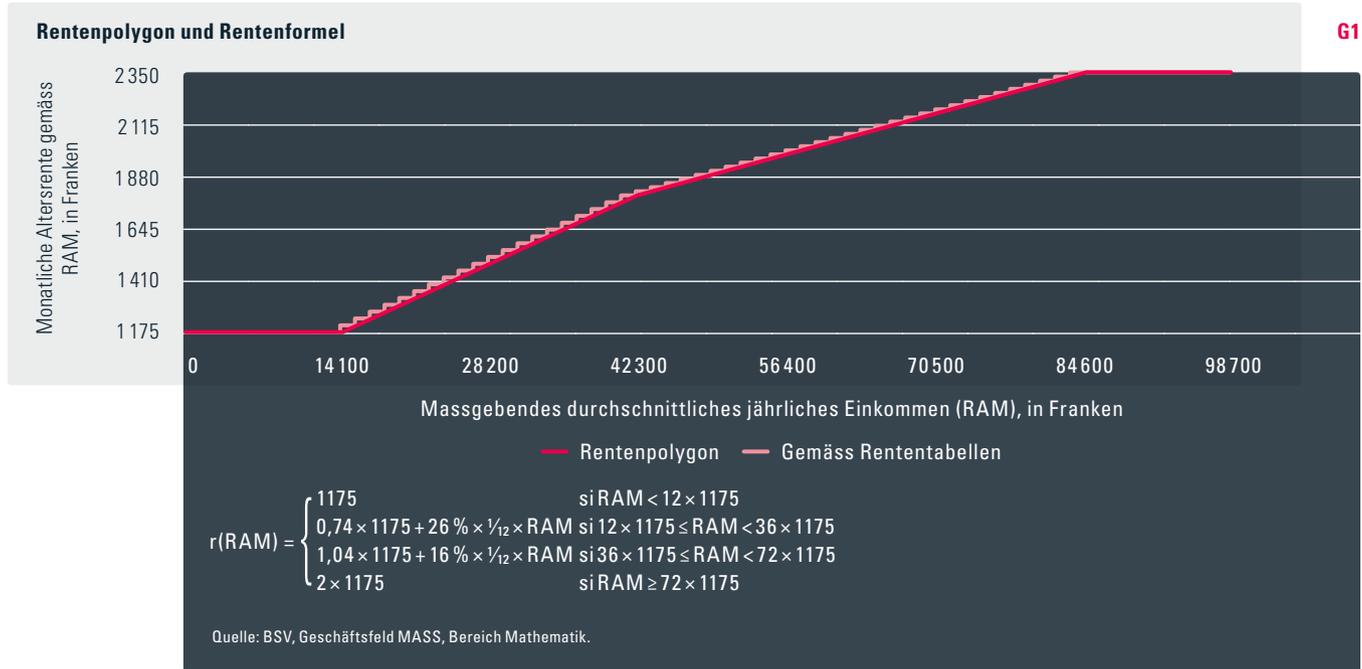
In der AHV sind verschiedene Solidaritäten angelegt. Die Bekannteste ist die im Umlageverfahren Verankerte, bei der die beruflich aktive Generation die Renten der Jahrgänge

mitfinanziert, die sich im Ruhestand befinden. Diese Solidarität ist allerdings nicht Thema dieses Beitrags. Vielmehr wird die in Art. 34 AHVG bzw. der dort verankerten → Rentenformel gründende Solidarität betrachtet, welche die sozialpolitische Absicht des Gesetzgebers widerspiegelt, eine gewisse Umverteilung von höheren zu tieferen Einkommen zu bewirken.

Alle Berechnungen basieren auf einem Modell, das sämtliche gesetzlichen Vorgaben, inkl. die Anpassung der → Minimalrente alle zwei Jahre berücksichtigt. Schritt für Schritt wird gezeigt, wie eine AHV-Rente berechnet wird und wie im Modell der Punkt bestimmt wird, an dem die Trennung der Rentner in Solidaritätsspenden und -empfänger erfolgt. Schliesslich wird das Modell mithilfe der aktuellsten Parameter so weiterentwickelt, dass gezeigt werden kann, wie

¹ Aufgrund der komplexen Materie und im Interesse einer möglichst schlanken Textführung wird nachfolgend auf eine geschlechtergerechte Formulierung verzichtet.

² Die mit einem Pfeil markierten Begriffe sind in einem Glossar zum Schluss des Beitrags erklärt.



sich die Solidaritätsspenden und -empfänger unter den aktuellen AHV-Rentnern verteilen und wie gross der Anteil der Solidarität im laufenden Rentensystem ist.

BERECHNUNG DER AHV-RENTE MITHILFE DER RENTENFORMEL Bei der Berechnung der AHV-Rente dient das sog. → massgebende durchschnittliche jährliche Einkommen (DJE, besser bekannt unter der französischen Abkürzung RAM für Revenu annuel moyen déterminant) als Ausgangsgrösse. Sie orientiert sich an der Einkommensentwicklung der Versicherten über alle Beitragsjahre, d.h. am Einkommen, auf dem AHV-Beiträge entrichtet werden. Neben der Lohn- und der Preisentwicklung sind im RAM demzufolge auch die Anzahl Beitragsjahre sowie allfällige Erziehungs- und Betreuungsgutschriften eingerechnet.

Mit Art. 30 Abs. 1 AHVG definiert der Gesetzgeber das RAM als den über die gesamte Beitragsdauer (BD) erzielten Durchschnitt auf dem Total aller aufgewerteten jährlichen Einkommen (SJE) und allen allfälligen Erziehungs- und Betreuungsgutschriften (SEB). Der Aufwertungsfaktor (AF) wird ermittelt, indem der Rentenindex (RI; gemäss Art. 33^{ter} AHVG definiert als arithmetisches Mittel von Lohn- und

Preisindex) durch den mit 1,1 gewichteten Durchschnitt aller Lohnindizes (DLI), von der ersten Eintragung in das individuelle Konto des Versicherten bis ein Jahr vor Eintritt des Versicherungsfalls, geteilt wird (Art. 51^{bis} AHVV).

$$\text{RAM} = \frac{\text{AF} \times \text{SJE} + \text{SEB}}{\text{BD}} \quad \text{AF} = \frac{\text{RI}}{1,1 \times \text{DLI}}$$

Die genaue Höhe einer AHV-Rente wird mithilfe der Rentenformel (vgl. Grafik G1) bestimmt und stellt für jedes RAM die so errechnete Rente dar. Eine volle Altersrente wird bei vollständiger AHV-Versicherungsdauer erzielt. Aktuell liegt diese bei 44 Jahren für Männer und 43 Jahren bei Frauen. Im Rentensystem 2015/2016 werden die Renten anhand einer → Minimalrente von 1175 Franken berechnet. Die AHV-Rente hat die Form eines Polygons (→ Rentenformel/Rentenpolygon), das in vier Abschnitte unterteilt ist. Zuerst wird bis zum minimalen RAM von 14 100 Franken (= 12 × 1175) die Minimalrente ausbezahlt. Danach folgen, gebrochen durch den sog. → Rentenknicke bei derzeit 42 300 Franken (= 36 × 1175), zwei Äste unterschiedlicher Steigung. Nur entlang dieser beiden Äste entwickelt sich die Monatsrente proportional

zum RAM, allerdings mit unterschiedlichen Proportionalitätsfaktoren. Ab dem maximalen RAM von 84 600 Franken (= 72×1175) wird dann immer die → Maximalrente von 2350 Franken (= 2×1175) ausbezahlt. Ein höheres RAM bewirkt nun kein Ansteigen der monatlichen Rente mehr.

Gemäss Art. 53 Abs. 1 AHVV stellt der Bundesrat verbindliche → Rententabellen auf, nach denen die errechneten Monatsrenten abgestuft werden.³ Im Rentensystem 2015/2016 wird die volle Monatsrente basierend auf einem auf die nächsten 1410 Franken ($1,2 \times 1175$) gerundeten RAM berechnet. Die Rentenbeträge sind somit um höchstens $2,6\% \times 1175$ abgestuft. Unter Berücksichtigung der Rundungen (Abstufungen) wird die Maximalrente von 2350 Franken in den Rententabellen damit bereits ab $84\,000 - 1410 + 1 = 83\,191$ Franken (vgl. Tabelle T2) erreicht.

WELCHES MINDESTEINKOMMEN FÜHRT ZUR MAXIMALLEN ALTERSRENTE? Der erste Teil der Betrachtung widmet sich der Frage, mit welchem effektiven Erwerbseinkommen eine Maximalrente erzielt werden kann.

Um zu ermitteln, welches Einkommen ein RAM von 83 191 Franken ergibt und damit zur Maximalrente berechtigt, muss ein theoretisches Verhältnis zwischen RAM und Einkommen bzw. dem letzten vor der Rente erzielten Einkommen festgelegt werden. Dazu ist ein mathematisches Modell notwendig. Das einfachste Modell ist aus der Definition des RAM selbst abgeleitet. Als Beispiel dient ein Versicherter, der 2015 pensioniert wurde. Er hat während seines gesamten Erwerbslebens als Arbeitnehmer AHV-Beiträge entrichtet und weist ununterbrochene Beitragszeiten auf. Sein jährliches Einkommen folgte der allgemeinen Lohnentwicklung gemäss schweizerischem Lohnindex (des BFS), und er hatte keinen Anspruch auf Erziehungs- oder Betreuungsgutschriften. Der Versicherte ist ledig und sein RAM setzt sich allein aus seinem eigenen Einkommen zusammen.

Ausgehend von der Definition des RAM basierend auf dem Aufwertungsfaktor und dem Durchschnittseinkommen sowie von der Definition des Aufwertungsfaktors in Abhängigkeit des Rentenindex und der durchschnittlichen Lohnkomponente (LK), lässt sich ein Verhältnis zwischen Einkommen

und RAM herleiten. Anhand des Beispiels mit den genannten Voraussetzungen kann aufgezeigt werden, dass das RAM 82,56 Prozent vom letzten Einkommen von 100 764 Franken (= $83\,191 / 82,56\%$) betrug, das 2014 nötig war, um genügend AHV-Beiträge zum Bezug der Maximalrente zu generieren (vgl. Tabellen T1 und T2). Damit waren die AHV-Beiträge auf dem Teil des Einkommens, der über diesen 100 764 Franken lag, nicht mehr rentenbildend.

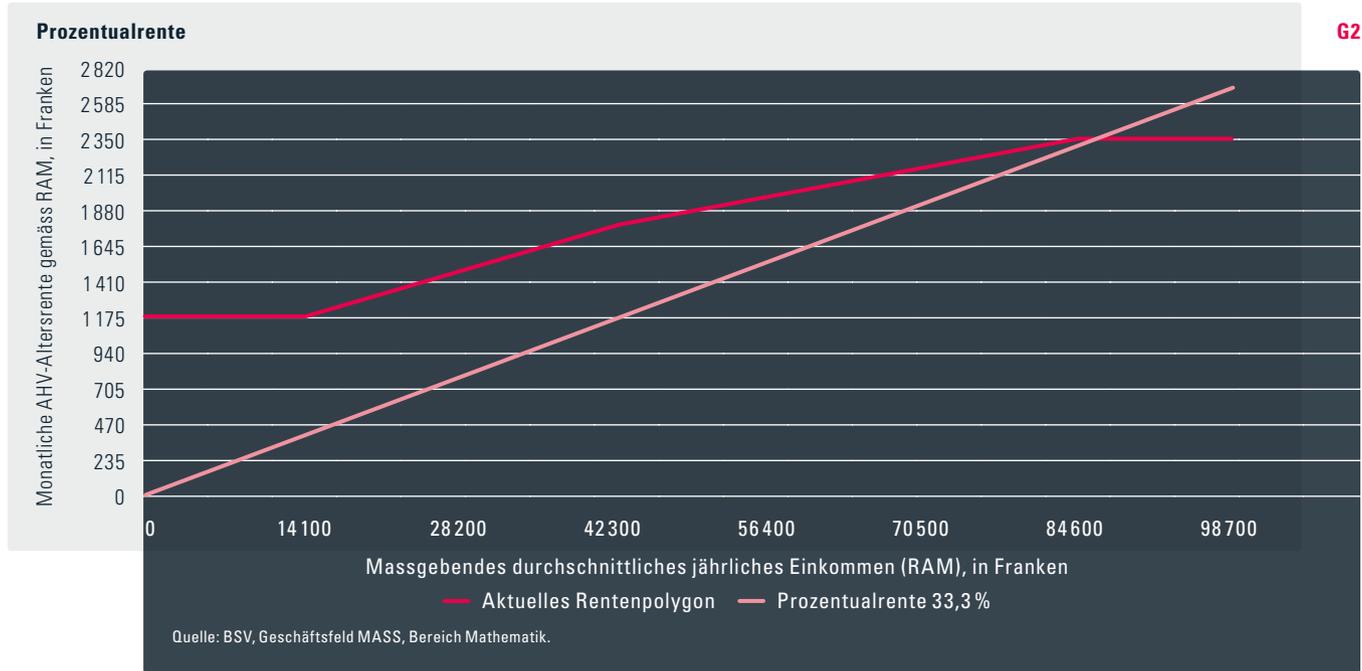
WIE VIELE BEITRAGSJAHRE WURDEN GELEISTET? Der Versicherte aus dem Beispiel hat von 1971 bis 2014 als Arbeitnehmer AHV-Beiträge mit einem Beitragssatz von (rund) 8,4 Prozent entrichtet. Basierend auf seinem vor der Rente zuletzt erzielten Einkommen von 100 764 Franken beläuft sich die Summe der während der Beitragsperiode entrichteten AHV-Beiträge – berechnet anhand der Beitragskapitalisierung und mit einem Zinssatz in gleicher Höhe wie der Anstieg des Lohnindex (goldene Regel) – auf 372 424 Franken (= $100\,764 \times 8,4\% \times 44$).

Die künftigen Renten werden alle zwei Jahre an den → Mischindex angepasst. Der künftige Mischindex wird ausgehend von einem Lohnanstieg von 1,9 Prozent und einem Preisanstieg von 1 Prozent⁴ kalkuliert. Berechnet anhand der Kapitalisierung der Altersrente (die Rente erlischt mit dem Tod des Rentners) und mit einem Zinssatz in Höhe des Anstiegs des Lohnindex, beläuft sich das Total der künftigen Renten auf 636 853 Franken. Im Durchschnitt reichen die auf diesem Gleichgewichtseinkommen basierenden jährlichen AHV-Beiträge allerdings lediglich für die Finanzierung von 13,5 Jahresrenten und nicht von 23 Renten aus, wie sie bei der derzeitigen durchschnittlichen Lebenserwartung von Männern und Frauen bei Renteneintritt⁵ nötig wären. Um die künftige Rente auszufinanzieren, wäre 2014 ein individuelles Gleichgewichtseinkommen von 172 309 Franken (= $100\,764 \times 636\,853 / 372\,424$) nötig. Wird berücksichtigt, dass sich die öffentliche Hand an der Finanzierung der Renten beteiligt (2015: 24,95 %; vgl. Tabelle T3), reduziert sich der Betrag auf 129 339 Franken. Unter Einbezug der je nach Bildungsstand unterschiedlichen Lebenserwar-

³ www.bsv.admin.ch > Praxis > Vollzug > AHV > Grundlagen der AHV > Weisungen Renten.

⁴ Gemäss Wirtschaftsprognosen für den Bundeshaushalt 2017.

⁵ Technische Grundlagen: Kohortensterbetafel für die Schweiz, BFS, Jahrgang 1950.

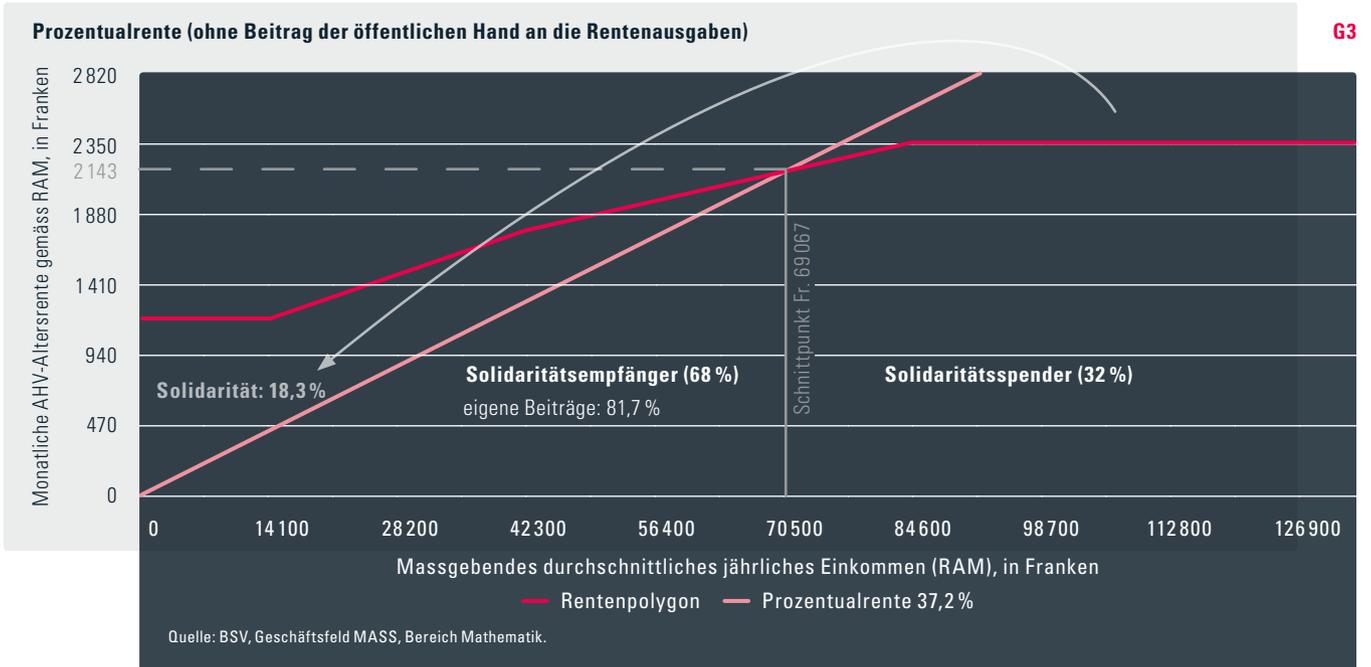


tung der 65-jährigen Männer oder Frauen (Differenz von 2,35 Jahren), variiert er um plus/minus 6700 Franken. Um tatsächlich Solidaritätsspender zu sein, müsste ein Rentner damit wesentlich mehr Einkommen erzielen als das Einkommen von 100 764, das derzeit ein RAM begründet, über dem die AHV-Beiträge nicht mehr rentenbildend sind.

DIE SOLIDARITÄT AM MODELL Die AHV-Rente (berechnet nach der Rentenformel) verhält sich nicht proportional zum RAM und auch nicht zu den AHV-Beiträgen, die zur vollständigen oder teilweisen Finanzierung der Rente auf dem Einkommen entrichtet werden. Im Gegensatz zur Rente besteht für die anteilmässig zum Einkommen entrichteten Beiträge keine Obergrenze. Deshalb findet in der AHV eine Umverteilung nach Einkommen statt, von den hohen zu den niedrigen Einkommen. Das Verhältnis zwischen der jährlichen Rente und dem RAM ist nicht konstant: Von 100 Prozent bei einem RAM von 14 100 Franken, sinkt das Verhältnis bei einem RAM von 84 600 Franken auf 33,3 Prozent und nimmt danach immer weiter ab.

Eine jährliche AHV-Rente, die proportional zum RAM verlaufen würde (sog. → Prozentual- oder Proportionalrente),

würde abgesehen von den Gutschriften, die im RAM zusätzlich zum Jahreseinkommen berücksichtigt und auf denen keine AHV-Beiträge entrichtet werden – keine Umverteilung bewirken. Die Gerade in Grafik G2 zeigt das Modell einer Proportionalrente. In der Grafik stellt diese Gerade die jährliche Proportionalrente mit einem effektiven Proportionalitätsfaktor von 33,3 Prozent dar (abgebildet ist die entsprechende monatliche AHV-Rente mit Schlüsselwerten des aktuellen Rentensystems). Mit diesem Proportionalitätsfaktor liegt der Schnittpunkt der Geraden und des Rentenpolygons gemäss RAM bei 84 600 Franken. Im Modell grenzt dieses RAM diejenigen Rentner, die eine höhere Rente beziehen als sich aus ihren eigenen Beiträgen ergibt, von denjenigen Rentnern ab, die ein höheres RAM erzielen und die zugunsten der weniger vermögenden Rentner auf jenen Teil ihrer Rente verzichten müssen, der über dem Höchstbetrag liegt. Dieses RAM teilt die Rentner in zwei Gruppen: in die Solidaritätsspender und die Solidaritätsempfänger. Mit einem tieferen Proportionalitätsfaktor käme der Schnittpunkt der Geraden und des Rentenpolygons bei einem RAM oberhalb von 84 600 Franken zu liegen. Dies lässt vermuten, dass einige Rentner mit einem RAM von mehr als 84 600 Franken und Anspruch auf

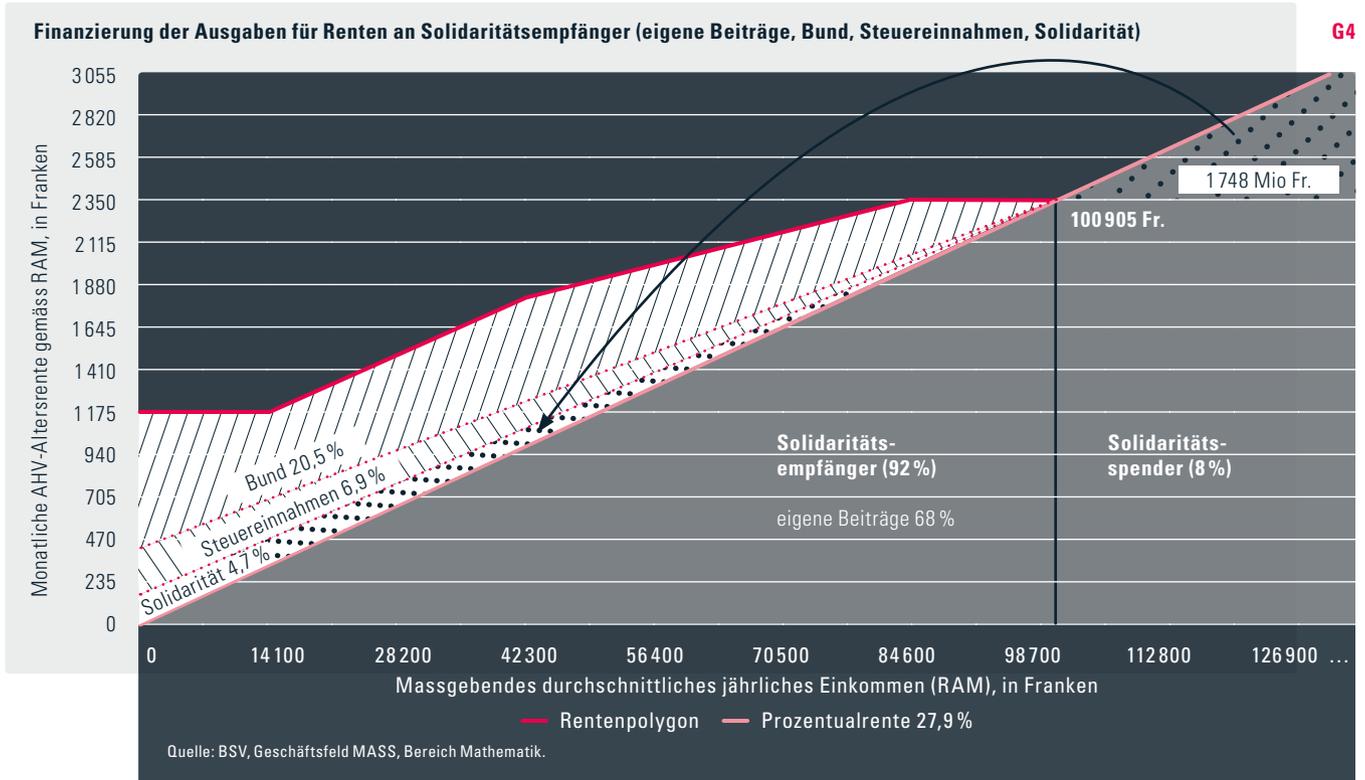


Maximalrente noch die Solidarität von anderen Rentnern in Anspruch nehmen. Ist der Faktor hingegen höher, liegt der Schnittpunkt der Geraden und des Rentenpolygons bei einem RAM unterhalb von 84 600 Franken. Es ist daher davon auszugehen, dass ein Teil der Rentner Solidaritätsspender sind, ohne die Maximalrente zu beziehen.

WIE SIEHT DIE SOLIDARITÄT BEI DEN DERZEITIGEN RENTNERN AUS? Nachfolgend wird der Umfang der Solidarität im aktuellen Rentensystem anhand der aktuellsten statistischen Daten aus dem → Rentenregister 2015 (RR 2015) evaluiert. Grafik **G3** zeigt, dass die Alters- und Hinterlassenenrente der AHV im Durchschnitt 37,2% des RAM entspricht (vgl. auch Tabelle **T4**). Dieser Wert ergibt sich aus dem Verhältnis zwischen gewichteter Durchschnittsrente und gewichtetem Durchschnitts-RAM, wobei die Gewichtung dem Anteil der ausgerichteten AHV-Rente verglichen mit einer vollen und ganzen Rente entspricht. Die Rentensumme, welche die Rentner mit einem RAM von über 69 067 Franken nicht erhalten, geht an die anderen Rentner und bessert deren Rentensumme um 18,3 Prozent auf. Ein Anteil,

der allerdings kleiner ausfällt, sobald der Beitrag der öffentlichen Hand von den Rentenausgaben abgezogen wird.

Gemäss RR 2015 beliefen sich die Rentenausgaben auf insgesamt 40 961 Mio. Franken (vgl. **T4**). Davon trug der Bund einen Anteil von 18,62 Prozent (7628 Millionen Franken). Weitere 6,32 Prozent (2587 Millionen Franken) waren durch Steuereinnahmen gedeckt. Insgesamt steuerte die öffentliche Hand damit jährlich 10 215 Millionen Franken an die Rentenausgaben der AHV bei. Die verbleibenden 30 747 Millionen Franken waren mit AHV-Beiträgen zu finanzieren. Aus dem Verhältnis zwischen der gewichteten Durchschnittsrente und dem gewichteten Durchschnitts-RAM ergibt sich eine Proportionalrente von 27,9 Prozent (vgl. Grafik **G4**). Unter der Annahme, dass die erwähnten Subventionen des Bundes vollständig in die Verbesserung der Renten gehen, zahlen Rentner mit einem RAM von über 100 905 Franken insgesamt 1,75 Milliarden Franken an die Rentenausgaben zugunsten der Solidaritätsempfänger. Damit finanzieren Letztere ihre Renten mit einem Anteil von 67,9 Prozent selbst, während die öffentliche Hand 27,4 Prozent (Bund: 20,5 %; Steuereinnahmen: 6,9 %) und die Solidaritätsspender 4,7 Prozent besteuern.



In Anbetracht dessen, dass der Teil der staatlichen Subventionen zugunsten der wohlhabenden Rentner letztlich anderen Rentnern zugutekommt, beläuft sich die Solidarität gar auf 2,7 Milliarden Franken.

Mithilfe der hier präsentierten Methode lässt sich die Entwicklung der Solidarität für jeden einzelnen AHV-Jahrgang aufzeigen.

CHSS-ARTIKEL ÜBER DIE SOLIDARITÄT IN DER AHV

Meier, René (1999): «Was ist Solidarität?», in *Soziale Sicherheit CHSS*, Nr. 2/1999, S. 60–62

Schluop, Kurt (1999): «Solidarität in der AHV: Einkommensbezogene Umverteilung in der AHV», in *Soziale Sicherheit CHSS*, Nr. 2/1999, S. 62–63

Kleinlogel, Gudrun (1999): «Die Wirksamkeit von Gutschriften in der AHV», in *Soziale Sicherheit CHSS*, Nr. 2/1999, S. 63–65

Nussbaum, Hans (1998): «Welches minimale Jahreseinkommen führt zur maximalen Altersrente?», in *Soziale Sicherheit CHSS*, Nr. 3/1998, S. 151–154

Brunner-Pathey, Olivier; Wirz, Robert (2005): «Vergleich von AHV und beruflicher Vorsorge (BV) aus wirtschaftlicher Sicht», in *Soziale Sicherheit CHSS*, Nr. 2/2005, S. 84–87

Wanner, Philippe (2012): «Unterschiedliche Sterblichkeit: Auswirkungen auf die Sozialversicherungen», in *Soziale Sicherheit CHSS*, Nr. 6/2012, S. 351–356



Lalanirina Schnegg

Mathematikerin, Bereich Mathematik, Geschäftsfeld Mathematik, Analysen, Statistik und Standards
Lalanirina.schnegg@bsv.admin.ch

ZAHLENANHANG

RAM und Einkommen		T1
2015	Jahr des Rentenbeginns	
1971	Jahr des ersten AHV-Beitrags	
213,6	Rentenindex (RI) 2015	
235,2	Lohnkomponente (LK) 2014 des Rentenindex 2015	
82,56 %	Verhältnis zwischen RAM 2015 und zuletzt erzieltm Einkommen 2014 = $RI / (1,1 \times LK)$	
Quelle: BSV, Geschäftsfeld MASS, Bereich Mathematik		

Gleichgewichtseinkommen (in Franken)		T2
28 200	Maximale jährliche Altersrente (2015)	
83 191	Mindest-RAM für Anspruch auf Maximalrente (2015)	
82,56 %	Verhältnis zwischen RAM 2015 und zuletzt erzieltm Einkommen (Mindesteinkommen für Maximalrente) 2014	
100 764	Zuletzt erzieltm Einkommen (Mindesteinkommen für Maximalrente) 2014	
372 424	Beitragssumme, Kapitalisierung mit Zinssatz = Lohnzuwachsrate	
636 853	Lohnsumme, Kapitalisierung mit Zinssatz = Lohnzuwachsrate	
172 309	Individuelles Gleichgewichtseinkommen (ohne Subventionen)	
24,94 %	Geschätzter Anteil Subventionen öffentliche Hand 2015	
158 815	Subventionen öffentliche Hand	
478 038	Rentensumme ohne staatliche Subventionen	
129 339	Gleichgewichtseinkommen, mitfinanziert durch Subventionen	
Quelle: BSV, Geschäftsfeld MASS, Bereich Mathematik		

Beitrag der öffentlichen Hand 2015 (AHV-Betriebsrechnung, in Millionen Franken)		T3
41 372	Gesamtausgaben AHV	
559	Hilflosenentschädigungen	
40 813	Gesamtausgaben AHV ohne Hilflosenentschädigungen	
8 159	Bundesbeitrag an die AHV-Ausgaben	
7 600	Bundesbeitrag an die AHV-Ausgaben ohne Hilflosenentschädigungen	
18,62 %	Anteil Bundesbeitrag an die Ausgaben für AHV-Renten	
2 578	Steuereinnahmen	
6,32 %	Anteil Beitrag Steuereinnahmen an die Ausgaben für AHV-Renten	
24,94 %	Anteil Beitrag öffentliche Hand an die Ausgaben für AHV-Renten	
Quelle: BSV, Geschäftsfeld MASS, Bereich Mathematik		

Der Bund übernimmt 19,55% der gesamten AHV-Ausgaben; davon wird der volle Beitrag an die Hilflosenentschädigungen abgezogen. In Bezug auf die jährlichen Ausgaben für AHV-Renten liegt die Bundesbeteiligung hingegen bei 18,62%. Durch die Erträge aus der MWST und der Spielbankenabgabe (Steuereinnahmen) leistet der Bund einen Beitrag von rund 6,32% (Art. 103 Abs. 1 und 2 AHVG; Art. 130 Abs. 3 BV). Gemäss Jahresrechnung der AHV belief sich die Beteiligung der öffentlichen Hand im Jahr 2015 auf insgesamt 24,9%.

Statistische Ergebnisse zu den Renten (RR 2015)

T4

2 474 843	Anzahl AHV-Rentner
40 961	Ausbezahlte Rentensumme (Mio. Fr.)
1 379	Mittlere Monatsrente (Fr.)
16 551	Mittlere Jahresrente (Fr.)
59 092	Mittleres RAM (Fr.)
1 717 551	Gewichtete Anzahl AHV-Rentner
64 055	Mittleres gewichtetes RAM (Fr.)
1 987	Mittlere gewichtete Monatsrente (Fr.)
23 849	Mittlere gewichtete Jahresrente (Fr.)
37,2 %	Verhältnis zwischen mittlerer gewichteter Jahresrente und mittlerem gewichtetem RAM

Quelle: BSV, Geschäftsfeld MASS, Bereich Mathematik

Glossar

Maximalrente: Gesetzlich festgelegter Höchstbetrag, abhängig vom massgebenden durchschnittlichen Jahreseinkommen und der Beitragsdauer. Die Maximalrente beträgt das Doppelte der Minimalrente, und somit 2350 Franken pro Monat für Einzelperson und 3525 Franken für Ehepaare. Die beiden Einzelrenten eines Ehepaares dürfen zusammen nicht mehr als 150 Prozent der Maximalrente für Alleinstehende betragen. Pensionierte mit minderjährigen Kindern oder Kindern unter 25 Jahren, die noch in Ausbildung sind, erhalten zusätzlich eine Kinderrente zwischen 470 und 940 Franken pro Monat und Kind. Die AHV passt die Höhe der Renten im Normalfall alle zwei Jahre der allgemeinen Lohnentwicklung und Teuerung (Mischindex) an.

Minimalrente: Personen, die eine vollständige Beitragsdauer und ein massgebendes durchschnittliches Jahreseinkommen (RAM) von höchstens 14 100 Franken aufweisen, erhalten 1175 Franken pro Monat. Die Rente erhöht sich entsprechend dem RAM. Viele Definitionen, auch in anderen Sozialversicherungen, richten sich nach der AHV-Minimalrente.

Mischindex: Index, der dem Durchschnitt von Lohn- und Preisindex entspricht. Dieser wird in der Regel alle zwei Jahre für die Anpassung der Renten an der Lohn- und Preisentwicklung verwendet. Die Renten werden früher angeglichen, wenn die Teuerung innerhalb eines Jahres mehr als vier Prozent ausmacht.

Massgebendes durchschnittliches jährliches Einkommen (DJE, RAM): Grösse zur Berechnung der jährlichen AHV-Rente. Durchschnitt aus der aufgewerteten Summe der Einkommen (aufgrund der Beiträge aus Erwerbstätigkeit, der Nichterwerbstätigen-Beiträge, der gesplitteten Einkommen) und der Summe der Erziehungs- und Betreuungsgutschriften. Die Mindestrente wird bis zu einem RAM von 14 100 Franken entrichtet, die Maximalrente ab einem RAM von 84 600 Franken.

Rentenknick: Der sogenannte Knick wurde 1997 in der Rentenformel verankert. Die Beitragsleistungen von Personen mit kleinem Einkommen (deutlich unter dem Durchschnittslohn) werden damit stärker rentenbildend angerechnet als Beitragsleistungen von Personen mit höheren Einkommen.

Rentenformel/Rentenpolygon: Mit der Rentenformel wird die Höhe der Renten aus dem massgebenden durchschnittlichen Jahreseinkommen (RAM) errechnet. Sie hat die Form eines Polygons mit vier Abschnitten. Zuerst wird bis zum Minimaleinkommen die Minimalrente ausbezahlt. Danach folgen zwei Äste mit unterschiedlicher Steigung. Ab dem maximalen RAM wird dann immer die Maximalrente ausbezahlt.

Rentenregister: Ein zentrales Register der laufenden Renten, worin die Geldleistungen erfasst sind und das dazu dient, ungerechtfertigte Zahlungen

zu vermeiden, die Anpassung der Leistungen zu erleichtern. Das Rentenregister wird von der Zentralen Ausgleichsstelle in Genf geführt.

Rententabellen: Die Berechnung der AHV/IV-Renten basiert auf einem auf die nächsten 1410 Franken gerundeten RAM und entspricht den Berechnungsvorgaben des BSV. Die Rententabellen werden vom BSV erstellt und sind verbindlich (Art. 53 Abs. 1 AHVV).

Prozentualrente: Mathematische Grösse für die in diesem Beitrag gemachte Modellrechnung. Verhältnis (in Prozent) der Rente, die in einem Rentensystem ausbezahlt wird, zum RAM. Die Renten und die RAM werden nach dem Anteil der tatsächlich entrichteten Rente im Verhältnis zu den vollen und ganzen Renten gewichtet. Die Rentensumme entspricht einem festen Prozentsatz des RAM. Es findet keine Umverteilung statt. Da beide Grössen sich jedes Jahr verändern, ändert sich jeweils auch der Prozentsatz.

Rentensystem: Im Rentensystem 2015/16 wurden die Renten anhand der aktuell gültigen Rentenformel und mit einer Mindestrente von 1175 Franken berechnet. Alle Schlüsselwerte der AHV basieren auf diesem Betrag. Der Betrag der Mindestrente in der AHV/IV wird in der Regel alle zwei Jahre an die Entwicklung des Mischindex angepasst.

KRANKENVERSICHERUNG

Effiziente Leistungskontrolle mit SwissDRG

Stephan Hill, DRGplus und h-consulting ag

Die Abrechnung stationärer, akutsomatischer Spitalleistungen mittels prospektiver Fallkostenpauschalen eröffnet den Versicherern bei geeigneten Prüfprozessen erhebliche Einsparungspotenziale.

SwissDRG wurde am 1. Januar 2012 im Rahmen der Ende 2007 vom Parlament verabschiedeten und Anfang 2009 in Kraft gesetzten Revision des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) eingeführt. Es handelt sich um eine schweizweit einheitlich geregelte, prospektive Fallkostenpauschale, die das alte objektfinanzierte Entschädigungsmodell für stationäre, akutsomatische Spitalleistungen ablöste. Diese werden in Abhängigkeit von Haupt- und Nebendiagnosen, Prozeduren, Eintritts- und Austrittsvariablen, Geschlecht und Alter, sowie dem Geburtsgewicht bei den Säuglingen pauschal vergütet. Die erwähnten Parameter bestimmen das sog. Fallgewicht eines entsprechenden Spitalaufenthaltes, das mit der sog. Baserate multipliziert wird, welche die Tarifpartner Versicherer und Spital miteinander aushandeln. Bei einer durchschnittlichen Baserate von 9500 Franken und einem Fallgewicht von 1,0 erhält das Spital z. B. 9500 Franken für seine Leistung. Das Fallgewicht

orientiert sich an der Komplexität des Falles. Der Gesetzgeber versprach sich von dieser Neuerung ein schweizweites Tarifmodell, welches ermöglicht, die Leistungen der Spitäler besser zu vergleichen und den Wettbewerb zwischen den Leistungserbringern zu intensivieren. Dadurch sollte das Kostenwachstum im stationären Spitalbereich eingedämmt und die Qualität der Leistungen bewahrt werden.

Für die Spitäler war die Umstellung auf SwissDRG aufwendig: Um medizinisch qualifizierte Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen mit der Kodierung betrauen zu können, mussten Ausbildungs- und Schulungsgänge konzipiert werden. Hierzu wurde der Abschluss «Eidgenössischer Fachausweis medizinischer Kodierer» ins Leben gerufen. Zudem mussten die entsprechenden Arbeitsplätze geschaffen und technisch ausgestattet werden. Auch Pflegende und Ärzte waren mit der korrekten Leistungserfassung vertraut zu machen. Nach vier Jahren Praxis hat sich der Kodieralltag in den meis-

ten Spitalern gut etabliert. Allerdings kämpfen viele Spitäler nach wie vor damit, gute und geeignete Fachkräfte für die Kodierung zu finden und zu halten. Vor allem kleinere und mittlere Krankenhäuser bekunden Mühe damit, die Qualität ihrer Kodierung auf einem guten Niveau zu wahren: Häufig fehlt die kritische Masse an Personen in einem Kodierteam, um mit Wissensaustausch und der fachlichen Weiterentwicklung im Team einen hohen Arbeitsstandard zu gewährleisten. Ohne eine genügend qualifizierte fachliche Leitung kann die Qualität der Kodierung ebenfalls nicht sichergestellt werden. Bei ungenügender Qualität der internen Dokumentation oder der Kodierung entgeht den betroffenen Spitalern auch bei sachlich und fachlich korrekt erbrachten Leistungen das entsprechende Ertragspotenzial.

Mit Einführung der SwissDRG standen die Kranken-, Invaliden-, Unfall- und Militärversicherungen vor einer ähnlichen Ausgangslage wie die Spitäler: Auch hier waren ein erheblicher Personal- und Sachaufwand nötig, um die Kontrolle von DRG-Rechnungen vornehmen zu können. Viele Versicherer haben Mühe, genügend qualifiziertes Personal in der Kodier-Kontrolle zu finden. Analog zu den Spitalern kämpfen sie mit Schwierigkeiten bei der Personalentwicklung, die sie dann möglicherweise mit einer Belastung durch ungerechtfertigte Kosten bezahlen und die es ihnen erschweren, ihrem gesetzlichen Auftrag zur Kostenkontrolle nachzukommen. Zudem gibt es Versicherer, welche die Kontrolle von DRG-Rechnungen personell auf zu viele Köpfe verteilen oder zu stark dezentralisieren, was der Qualität der geleisteten Arbeit ebenso abträglich ist.

DER PRÜFPROZESS IN DER VERSICHERUNG Die Versicherer sind weder personell in der Lage, noch dazu berechtigt, sämtliche DRG-Rechnungen zu kontrollieren. Sie müssen die Fälle wählen, welche sie einer spezialisierten Prüfung zuführen wollen. Dies kann auf zwei Arten geschehen: einerseits durch sog. Selektionslisten, wodurch manuell die Fälle ausgeschieden werden, die genauer geprüft werden. Andererseits durch Softwaretools, welche die elektronisch übermittelten Datensätze auf die Einhaltung der Kodierregeln überprüfen oder unwahrscheinliche Kombinationen von Diagnosen und operativen Prozeduren anhand von hinterlegten medizinischen Regeln aufspüren. Anschliessend erfolgt in beiden Fällen die Prüfung der solchermassen ausgeschiede-

nen DRG-Rechnungen durch speziell ausgebildetes Personal. Dabei kommen neben dem Kodierungshandbuch wiederum Softwaretools sowie die ICD- und CHOP-Kataloge¹ zum Einsatz. Die Qualifikation und Erfahrung der prüfenden Kodierer und Kodierinnen entscheiden über den Erfolg und damit auch die potenziellen Einsparungen durch das Auffinden nicht korrekter Rechnungen. Die Versicherer kämpfen mit denselben Problemen bei der Personalentwicklung wie die Spitäler. Mangelnde fachliche Qualifikation wirkt sich zudem auf das Verhältnis zwischen den Tarifpartnern aus, indem die stationären Leistungserbringer beispielsweise mit unsinnigen Fragen oder fachlich ungerechtfertigten Rechenkorrekturen behelligt werden, die für sie ein teures Ärgernis darstellen.

DER OUTSOURCING-PROZESS AM BEISPIEL Es gibt Versicherer, welche die gesamte Rechnungsprüfung von der Vorselektion bis zur detaillierten Kontrolle an einen spezialisierten externen Dienstleister auslagern. Meistens jedoch wird nach erfolgter interner Vorselektion erst die detaillierte Prüfung an den externen Kodierspezialisten und seine Vertrauensärzte und -ärztinnen übergeben. Für beide Fälle lassen sich die Tools Sumex DRG-Expert und Sumex DRG-Box einsetzen, welche der SUVA gehören und von der Firma ELCA entwickelt wurden und den Versicherern äusserst kostengünstig abgegeben werden. Die eingebauten medizinischen Prüfregeln sowie die verwendeten statistischen Modelle erweisen sich sowohl in der Vorprüfung als auch in der Detailanalyse als sehr hilfreich und effizient.

Die zu prüfenden Unterlagen werden über speziell verschlüsselte E-Mails (HIN) oder dedizierte Server datenschutzkonform übermittelt. Für den Umgang mit den medizinischen Akten haben Krankenversicherer mit ISO 27001 und VDSZ höhere Datenschutzrichtlinien zu beachten als Spitäler oder die anderen Versicherungen, die über SwissDRG abrechnen. Auch ihre externen Dienstleister sind an den verschärften Datenschutz gebunden. Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, empfiehlt sich eine möglichst enge Verschränkung der Prüfprozesse zwischen dem externen

¹ Beim ICD-Schlüssel handelt es sich um eine medizinische Klassifikation zur Systematisierung von Diagnosen (ICD = International Classification of Diseases). Der CHOP-Katalog umfasst die schweizerische Operationsklassifikation.

Dienstleister und dem jeweiligen Versicherer. Medizinische Akten, die zur vollständigen Fallprüfung gesichtet werden müssen, werden durch den Versicherer eingeholt und an den externen Dienstleister weitergeleitet. Auch die Aufforderung an ein Spital, seine Rechnung zu überprüfen, erfolgt durch den Versicherer.

Das Outsourcing der Rechnungsprüfung kann für Versicherer und Leistungserbringer auch Nachteile bringen. Unter Umständen kann eine Auslagerung etwas teurer sein als die Beschäftigung eigener Leute. Die Bearbeitungszeiten können sich länger als geboten hinziehen, die Verrechnungsmodelle komplex und das Angebot des Outsourcing-Partners auf eine Geschäftssprache limitiert sein. Allerdings hat der seit einigen Jahren spielende Wettbewerb kürzere Bearbeitungszyklen, Mehrsprachigkeit, niedrigere Kosten für die externe Rechnungsprüfung und einfachere Verrechnungsmodelle hervorgebracht. Die Vorteile eines Outsourcings sind v. a. dann gegeben, wenn der externe Dienstleister aufgrund der fachlichen Spezialisierung seiner Mitarbeitenden hohe Einsparungen erzielt, indem er möglichst viele nicht gerechtfertigte DRG-Rechnungen triagiert und dann auf Korrektheit prüft. Zudem übernimmt der Outsourcing-Partner Risiken in der Personalplanung, indem er für genügend Personalressourcen und Leitungskapazitäten mit dem nötigen Know-how sorgt. Mithilfe eines geeigneten Outsourcings kann ein Versicherer ein Verhältnis von ca. 1:3 zwischen dem Aufwand für die Auslagerung der DRG-Rechnungskontrolle und den erzielten Einsparungen erreichen. Damit rechnet sich der entsprechende Business-Case schnell. Dennoch halten verschiedene kleine und mittlere Versicherer an der eigenen DRG-Rechnungskontrolle fest.

EXTERNE PRÜFVERFAHREN IN DER IV Für Kinder und Jugendliche mit Anspruch auf medizinische Massnahmen gemäss Art. 14 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (IVG) vergütet die IV auch stationär erbrachte Behandlungen. Im Rahmen ihrer Rechnungsprüfungspflicht hat sie die tarifkonforme Abrechnung der meist sehr kostenintensiven Leistungen durch die Spitäler sicherzustellen. Analog zu den Versicherern entscheiden sich auch einzelne IV-Stellen für eine externe Rechnungsprüfung. Da der Datenaustausch hier noch zu wenig greift, umfasst die Vorbereitung für die externe Rechnungsprüfung in jedem Fall

eine manuelle Vorselektion der eingehenden Rechnungen durch die IV-Stelle. Auch hier lassen sich durch eine möglichst enge Prozessintegration von IV-Stelle und externer Rechnungsprüfung der zeitliche und personelle Aufwand für das Outsourcing minimieren. Geringe Kosten entstehen der IV-Stelle nur für das Controlling, falls auch sie den Erfolg der externen Prüfungstätigkeit sauber messen und dokumentieren will. Die Erkenntnisse, die sich in den vergangenen zwei Jahren aus der externen Rechnungsprüfung für stationäre Leistungen nach Art. 14 IVG gewinnen liessen, haben mit einem Verhältnis von 1:5 (Aufwand – Ertrag) positiv überrascht. Mit dem Outsourcing an einen gut ausgewiesenen, qualitätsbewussten externen Partner lassen sich in den massgeblichen Eckwerten gute Resultate erzielen: Eine enge Prozessintegration gewährleistet schlanke Abläufe, die wiederum in kurzen Antwortzeiten von durchschnittlich unter drei Wochen resultieren. Der finanzielle Erfolg, der sich damit erzielen lässt, ist beträchtlich.

FAZIT Die Kontrolle von Rechnungen für stationäre Leistungen ist seit der Einführung der SwissDRG deutlich komplexer geworden und bedingt den Einsatz medizinisch qualifizierter Mitarbeitender. Versicherer mit genügend gut geschultem Prüfungs- und Leitungspersonal sind in der Lage, die DRG-Leistungskontrolle selber durchzuführen, insbesondere wenn sie bei komplexen Fällen oder für die Abdeckung der französischen oder italienischen Schweiz auf internes Know-how oder einen Outsourcing-Partner zurückgreifen können. Für kleine und mittlere Versicherer und für IV-Stellen generell rechnet es sich aber nicht, DRG-Rechnungen selbst zu prüfen. Mit dem Outsourcing zu einem geeigneten Partner können diese Dienstleistungen schnell, effizient, ohne Schwankungen in Phasen von Überlast oder Ferienzeiten, mehrsprachig und vor allem mit markanten Einsparungen eingekauft werden. ■



Dr. rer. pol. Stephan Hill

Geschäftsführer DRGplus und h consulting ag.
stephan.hill@drgplus.ch

INTERNATIONAL

EFTA-Übereinkommen: Aktualisierungen bei der sozialen Sicherheit

Kati Fréchelin, Bundesamt für Sozialversicherungen

Der Teil des EFTA-Übereinkommens über Soziale Sicherheit wurde per 1. Januar 2016 aktualisiert und an die jüngsten Entwicklungen des Abkommens über den freien Personenverkehr zwischen der Schweiz und der EU angepasst.

Mit dem Übereinkommen zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) gelten unter den EFTA-Staaten (Island, Liechtenstein, Norwegen und Schweiz) im Bereich der Sozialen Sicherheit die gleichen Regeln wie mit dem Abkommen über den freien Personenverkehr zwischen der Schweiz und der EU (FZA). Damit besteht in Europa eine gleichartige Koordination. Die Koordinierungsregeln sollen verhindern, dass Personen, die von einem Staat in den anderen ziehen, in ihrem Anspruch auf Leistungen der Sozialen Sicherheit benachteiligt werden. Eine Harmonisierung der einzelstaatlichen Systeme findet nicht statt. Die Regeln legen jedoch Grundsätze fest, die über den nationalen Vorschriften stehen.

Die EU passt ihre Verordnungen periodisch an. Die koordinationsbedingte enge Zusammenarbeit kann nur optimal funktionieren, wenn alle Parteien dieselben Bestimmungen anwenden. Deshalb werden das FZA und das EFTA-Überein-

kommen regelmässig aktualisiert. Infolge der letzten Änderung des FZA in den Jahren 2012 und 2014 wurde auch im EFTA-Übereinkommen der Teil über die Soziale Sicherheit angepasst. Er ist am 1. Januar 2016 in Kraft getreten.

INHALT Mit dieser Aktualisierung werden endlich die wichtige Verordnung (EG) Nr. 883/2004 und ihre Durchführungsverordnung in das EFTA-Übereinkommen integriert. Der Text ersetzt die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 und stellt die Grundlage zur Koordination im Bereich der Sozialen Sicherheit dar. Die Grundsätze der bisherigen Verordnung (Gleichbehandlung, Leistungsexport, Regeln zur Festlegung des anwendbaren Rechts, Berücksichtigung der ausländischen Versicherungszeiten) wurden übernommen und dahingehend modernisiert, dass sie der Entwicklung von Rechtsprechung und Praxis entsprechen. Die Verordnung wurde 2012

ins FZA integriert und wird in den Beziehungen der Schweiz zur EU seither ohne Schwierigkeiten angewandt.¹

Die schweizerischen Sozialversicherungsträger haben daher bereits Erfahrung mit diesen Verordnungen. In den Beziehungen zu den EFTA-Staaten bringen die neuen Verordnungen keine grossen Änderungen. Die bilateral spezifisch vereinbarten Regeln, insbesondere zwischen der Schweiz und Liechtenstein, wurden beibehalten.

Die Aktualisierung nimmt auch die jüngsten Verordnungen der EU auf, darunter die Verordnung (EU) Nr. 465/2012, welche die Unterstellungsregeln anpasst (diese legen fest, welcher Staat für die Versicherung einer Person zuständig ist), insbesondere für Fälle, in denen eine Person in mehreren Staaten gleichzeitig erwerbstätig ist.²

FAZIT Künftig werden zwischen der Schweiz und der EU bzw. der EFTA dieselben Koordinierungsregeln angewandt. Jedoch sind das FZA und das EFTA-Übereinkommen nicht miteinander verbunden und die Regeln gelten jeweils nur für die Angehörigen der Vertragsstaaten des entsprechenden Abkommens. Beispielsweise gilt das FZA nicht für liechtensteinische Staatsangehörige, die in Österreich wohnen und in der Schweiz arbeiten. Manchmal muss zwischen den verschiedenen anwendbaren Instrumenten (FZA, EFTA-Übereinkommen, bilaterale Sozialversicherungsabkommen) jongliert werden. Dazu müssen die Sozialversicherungsträger der verschiedenen Staaten gut zusammenarbeiten. ■

¹ Vgl. Fréhelin, Kati (2012): «Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU: Inkrafttreten neuer Verordnungen», in *Soziale Sicherheit CHSS* Nr. 2/2012, S. 125 f.

² Vgl. Fréhelin, Kati (2015): «Änderung von Anhang II des Abkommens über die Personenfreizügigkeit (FZA)» in *Soziale Sicherheit CHSS* Nr. 1/2015, S. 47 f.



Kati Fréhelin

Juristin, Bereich Abkommen, Geschäftsfeld Internationale Angelegenheiten, BSV.
kati.frechelin@bsv.admin.ch

PARLAMENT

Parlamentarische Vorstösse

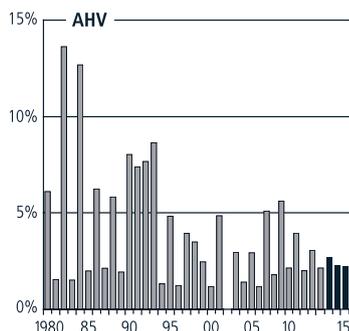
Geschäfts-Nr.	Vorstoss		Antrag Bundesrat
Arbeit			
15.4111	Motion Munz Martina (NR; SP/SH) vom 8.12.2015	Fachkräftemangel. Situationsanalyse	Ablehnung
15.4174	Motion Feller Olivier (NR; FDP/VD) vom 17.12.2015	Bekämpfung der Schwarzarbeit. Erstellung eines Verzeichnisses getroffener und geplanter Massnahmen der AHV-Ausgleichskassen und eines Best-Practice-Katalogs	Ablehnung
Familienpolitik			
15.4197	Postulat Fridez Pierre-Alain (NR; SP/JU) vom 17.12.2015	Eine Zulage für jedes Kind	Annahme
Sozialpolitik			
15.4140	Postulat Frehner Sebastian (NR; SVP/BS) vom 16.12.2015	Nacheheliche Unterhaltspflicht	Ablehnung
15.4143	Motion Tornare Manuel (NR; SP/GE) vom 16.12.2015	Umsetzung der Uno-Agenda 2030. Unabhängige Beobachtungsstelle	Ablehnung
15.4163	Motion Friedl Claudia (NR; SP/SG) vom 17.12.2015	Umsetzung der Uno-Agenda 2030. Institutionelle Vorkehrungen	Annahme
15.4188	Motion Nussbaumer Eric (NR; SP/BL) vom 17.12.2015	Umsetzung der Uno-Agenda 2030. Finanzierungsstrategie	Ablehnung
Sozialversicherungen			
15.4123	Motion Feller Olivier (NR; FDP/VD) vom 14.12.2015	Ausgleichsfonds AHV/IV/EO. Vergabe der extern verwalteten Portfolios an Vermögensverwalter mit Sitz in der Schweiz	Ablehnung
15.4133	Motion Amaudruz Céline (NR; SVP/GE) vom 15.12.2015	Freizügigkeitsguthaben. Das Verlassen der Schweiz als Wegzug definieren	Ablehnung
15.4141	Postulat Frehner Sebastian (NR; SVP/BS) vom 16.12.2015	Massnahmen gegen die Überversorgung im Gesundheitswesen	Annahme
15.4157	Motion Bischofberger Ivo (SR; CVP/AI) vom 17.12.2015	Franchisen der Kostenentwicklung der obligatorischen Krankenpflegeversicherung anpassen	Ablehnung
15.4181	Postulat Amherd Viola (NR; CVP/VS) vom 17.12.2015	Konsequenzen einer fehlenden Regelung im Übergang von der IV ins KVG-Regime	Ablehnung
15.4222	Motion Weibel Thomas (NR; GLP/ZH) vom 18.12.2015	Richtige Anreize mit Wahlfranchisen	Ablehnung
15.4229	Motion Herzog Verena (NR; SVP/TG) vom 18.12.2015	ADHS ist keine Krankheit! Die wirklichen Ursachen müssen nun angepackt werden	Ablehnung
15.4231	Motion Brand Heinz (NR; SVP/GR) vom 18.12.2015	Masterplan für eine bezahlbare Krankenversicherung 2030	Ablehnung
16.3000	Postulat SGK-SR vom 12.1.2016	Alternativen zur heutigen Steuerung der Zulassung von Ärztinnen und Ärzten	Annahme
16.3001	Motion SGK-NR vom 22.1.2016	Gesundheitssystem. Ausgewogenes Angebot durch Differenzierung des Taxpunktwertes	Annahme

Gesetzgebung: Vorlagen des Bundesrats (Stand 30. April 2016)

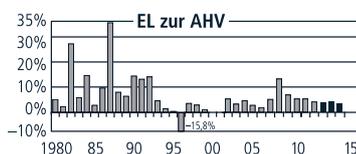
Botschaft: Geschäfts-Nr. Curia Vista	Datum der Botschaft	Publ. im Bundesblatt	Erstrat		Zweitrat		Schluss- abstimmung (Publ. im BBI)	Inkrafttreten/ Volksentscheid
			Kommission	Plenum	Kommission	Plenum		
Bundesgesetz über die Reform der Altersvorsorge 2020: 14.088	19.11.14	BBI 2015, 1	SGK-S 15./16.1., 10.2., 26./27.3., 23./24.4., 12./13./14.8.15 FK-S 29.1.15	SR 14./15./16.9.15	FK-N 15.10.15 SGK-N 20./21./22.1., 6./7./8.4.16			
Ausgleichfonds- gesetz: 15.087	18.12.15	BBI 2016, 311						
Änderung des Bun- desgesetzes über Ergänzungsleistun- gen (anrechenbare Mietzinsmaxima): 14.098	17.12.14	BBI 2015, 849	FK-N 30./31.3.15 SGK-N 25./26.6.15 24./25./26.2.16	NR 22.9.15				
Freizügigkeitsge- setz. Ansprüche bei Wahl der Anlage- strategie durch die versicherte Person: 15.018	11.2.15	BBI 2015, 1793	SGK-N 28./29.5.15	NR 22.9.15	SGK-S 2./3.11.15	SR 30.11.15	18.12.15	
KVG. Bestimmungen mit internationalem Bezug: 15.078	18.11.15	BBI 2016, 1	SGK-S 11./12.1.16	SR 16.3.16				
KVG. Stärkung von Qualität und Wirtschaftlichkeit: 15.083	4.12.15	BBI 2016, 257	SGK-S 2.2., 21./22.3.16					
Bundesgesetz über die Unfallversiche- rung. Änderung: 08.047	30.5.08	BBI 2008, 5395 BBI 2014, 7911 (Zusatzbotschaft)	SGK-N 20.6., 9.9., 16.10., 6./7.11.08; 15./16.1., 12./13.2., 26./27.3., 27.8., 9.10., 29.10.09; 28.1., 24.6.10; 13./14.11.14; 15./16./17.4., 28./29.5.15	NR Entwurf 1: 11.6.09 (Rück- weisung an SGK-N); 22.9.10 (Rückweisung an Bundesrat); 4.6.15 (Abschreibung) Entwurf 2: 11.6.09 (Sistierung); 4.6., 10.9.15 Entwurf 3: 4.6., 10.9.15	SGK-S 31.1.11; 12./13./14.8.15	SR Entwurf 1: 1.3.11 (Rück- weisung an Bundesrat); 8.9.15 (Abschreibung) Entwurf 2: 1.3.11 (Sistierung); 8.9., 16.9.15 Entwurf 3: 8.9.15	Entwurf 2: 25.9.15 Entwurf 3: 25.9.15	
ZGB. Vorsorgeaus- gleich bei Schei- dung: 13.049	29.5.13	BBI 2013, 4887	RK-S 1./2.7., 27.8., 14.11.13; 15.1., 15.5.14	SR 12.6.14; 19.6.15	RK-N 13./14.11.14; 22./23.1., 16./17.4.15	NR 1.6., 19.6.15	19.6.15	
Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit. Bundesgesetz: 15.088	18.12.15	BBI 2016, 157						
Soziale Sicherheit. Abkommen mit der Volksrepublik China: 16.018	3.2.16	BBI 2016, 1297	SGK-S 21./22.3.16					
Volksinitiative «AHVplus: für eine starke AHV»: 14.087	19.11.14	BBI 2014, 9281	FK-S 29.1.15 SGK-S 10.2., 26./27.3.15	SR 9.6.15	FK-N 3./4.9.15 SGK-N 12./13.11.15	NR 16.12.15	18.12.15	25.9.16
Volksinitiative «Für ein bedingungsloses Grundeinkommen»: 14.058	27.8.14	BBI 2014, 6551	FK-N 13./14.10.14 SGK-N 13./14.11.14; 28./29.5.15	NR 23.9.15	SGK-S 9.10.15	SR 17.12.15	18.12.15	5.6.16

NR = Nationalrat / SR = Ständerat / SGK = Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit / RK = Kommission für Rechtsfragen / FK = Finanzkommission

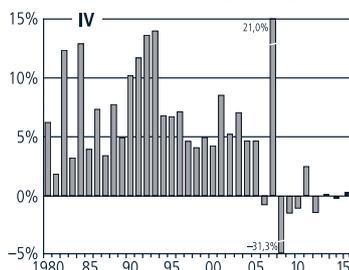
Veränderungen der Ausgaben in % seit 1980



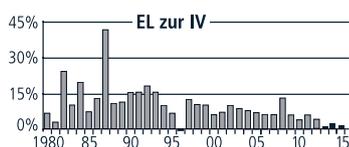
AHV	1990	2000	2010	2014	2015	Veränderung in % VR ¹
Einnahmen inkl. Kapitalwertänderung (Mio. Fr.)	20355	28792	38495	42574	41177	-3,3%
davon Beiträge Vers./AG	16029	20482	27461	29942	30415	1,6%
davon Beiträge öff. Hand	3666	7417	9776	10598	10737	1,3%
Ausgaben	18328	27722	36604	40866	41735	2,1%
davon Sozialleistungen	18269	27627	36442	40669	41533	2,1%
Total Betriebsergebnis	2027	1070	1891	1707	-558	-132,7%
Kapital²	18157	22720	44158	44788	44229	-1,2%
Bezüger/innen AV-Renten (Personen)	1225388	1515954	1981207	2196459	...	2,5%
Bezüger/innen Witwen/r-Renten	74651	79715	120623	137987	...	3,5%
AHV-Beitragszahlende	4289723	4547970	5243475	5542707	...	1,4%



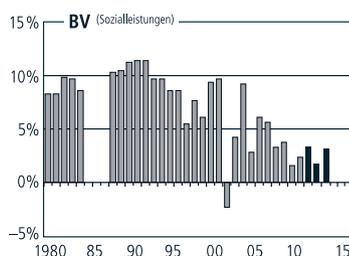
EL zur AHV	1990	2000	2010	2014	2015	VR ¹
Ausgaben (= Einnahmen) (Mio. Fr.)	1124	1441	2324	2712	2778	2,4%
davon Beiträge Bund	260	318	599	696	710	1,9%
davon Beiträge Kantone	864	1123	1725	2016	2069	2,6%
Bezüger/innen (Personen, bis 1997 Fälle)	120684	140842	171552	196478	201182	2,4%



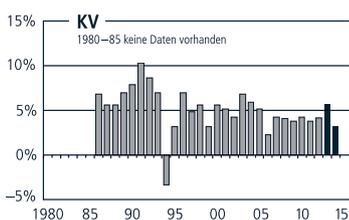
IV	1990	2000	2010	2014	2015	VR ¹
Einnahmen inkl. Kapitalwertänderung (Mio. Fr.)	4412	7897	8176	10177	9918	-2,5%
davon Beiträge Vers./AG	2307	3437	4605	5018	5096	1,6%
Ausgaben	4133	8718	9220	9254	9304	0,5%
davon Renten	2376	5126	6080	5773	5612	-2,8%
Total Betriebsergebnis	278	-820	-1045	922	614	-33,5%
Schulden bei der AHV	6	-2306	-14944	-12843	-7229	7,8%
IV Fonds²	5000	5707	-0,8%
Bezüger/innen IV-Renten (Personen)	164329	235529	279527	259930	...	-2,0%



EL zur IV	1990	2000	2010	2014	2015	VR ¹
Ausgaben (= Einnahmen) (Mio. Fr.)	309	847	1751	1967	2004	1,9%
davon Beiträge Bund	69	182	638	702	713	1,6%
davon Beiträge Kantone	241	665	1113	1264	1290	2,0%
Bezüger/innen (Personen, bis 1997 Fälle)	30695	61817	105596	112864	113858	0,9%

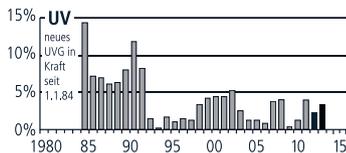


BV/2.Säule (Quelle: BFS/BSV)	1990	2000	2010	2014	2015	VR ¹
Einnahmen (Mio. Fr.)	32882	46051	62107	69635	...	2,9%
davon Beiträge AN	7704	10294	15782	17753	...	2,4%
davon Beiträge AG	13156	15548	25432	28354	...	10,9%
davon Kapitalertrag	10977	16552	15603	15292	...	7,5%
Ausgaben	16447	32467	45555	51202	...	1,4%
davon Sozialleistungen	8737	20236	30912	34273	...	3,1%
Kapital	207200	475000	617500	770300	...	8,1%
Rentenbezüger/innen (Bezüger/innen)	508000	748124	980163	1074741	...	2,0%

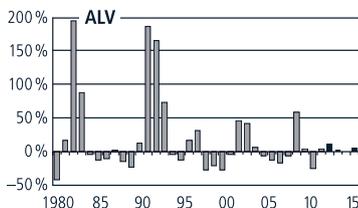


KV Obligatorische Krankenpflegeversicherung OKPV	1990	2000	2010	2014	2015	VR ¹
Einnahmen (Mio. Fr.)	8623	13907	22472	25944	...	3,3%
davon Prämien (Soll)	6954	13442	22051	25845	...	3,4%
Ausgaben	8370	14204	22200	26155	...	3,0%
davon Leistungen	7402	13190	20884	24650	...	2,6%
davon Kostenbeteiligung d. Vers.	-801	-2288	-3409	-3989	...	-2,4%
Rechnungssaldo	254	-297	273	-212	...	21,5%
Kapital	6600	6935	8651	13199	...	9,1%
Prämienverbilligung	332	2545	3980	4007	...	-0,2%

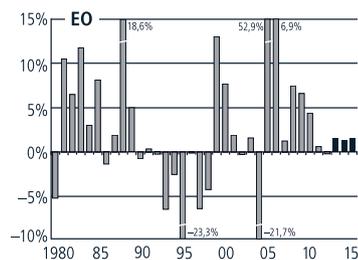
Veränderungen der Ausgaben in % seit 1980



UV alle UV-Träger	1990	2000	2010	2014	2015	VR ¹
Einnahmen inkl. Kapitalwertänderung (Mio. Fr.)	4181	5992	7863	7773	...	0,0%
davon Beiträge AN/AG	3341	4671	6303	6089	...	0,1%
Ausgaben	3259	4546	5993	6662	...	3,5%
davon direkte Leistungen inkl. TZL	2743	3886	5170	5698	...	3,6%
Rechnungssaldo	923	1446	1870	1111	...	-16,7%
Kapital	12553	27322	42817	50530	...	3,5%



ALV (Quelle: seco)	1990	2000	2010	2014	2015	VR ¹
Einnahmen (Mio. Fr.)	736	6230	5752	7260	7483	3,1%
davon Beiträge AN/AG	609	5967	5210	6633	6796	2,5%
davon Subventionen	-	225	536	618	634	2,5%
Ausgaben	452	3295	7457	6523	6874	5,4%
Rechnungssaldo	284	2935	-1705	737	610	-17,3%
Kapital	2924	-3157	-6259	-2149	-1539	28,4%
Bezüger/innen ³ (Total)	58503	207074	322684	302862	...	2,3%



EO	1990	2000	2010	2014	2015	VR ¹
Einnahmen inkl. Kapitalwertänderung (Mio. Fr.)	1060	872	1006	1838	1811	-1,5%
davon Beiträge	958	734	985	1790	1818	1,6%
Ausgaben	885	680	1603	1668	1703	2,1%
Total Betriebsergebnis	175	192	-597	170	108	-36,5%
Kapital	2657	3455	412	968	1076	11,1%

FZ	1990	2000	2010	2014	2015	VR ¹
Einnahmen (Mio. Fr.)	2689	3974	5074	5957	...	3,9%
davon FZ Landwirtschaft	112	139	149	121	...	-6,7%

Gesamtrechnung der Sozialversicherungen GRSV* 2014

Sozialversicherungszweig	Einnahmen Mio. Fr.	Veränderung 2013/2014	Ausgaben Mio. Fr.	Veränderung 2013/2014	Rechnungssaldo Mio. Fr.	Kapital Mio. Fr.
AHV (GRSV)	41331	1.5%	40866	2.2%	465	44788
EL zur AHV (GRSV)	2712	4.1%	2712	4.1%	-	-
IV (GRSV)	10007	1.4%	9254	-0.6%	753	-7843
EL zur IV (GRSV)	1967	2.3%	1967	2.3%	-	-
BV (GRSV) (Schätzung)	69635	2.9%	51202	1.4%	18432	770300
KV (GRSV)	25944	3.3%	26155	3.0%	-212	13199
UV (GRSV)	7773	0.0%	6662	3.5%	1111	50530
EO (GRSV)	1804	1.6%	1668	1.8%	136	968
ALV (GRSV)	7260	2.6%	6523	0.5%	737	-2149
FZ (GRSV)	5957	3.9%	5761	2.4%	196	1510
Konsolidiertes Total (GRSV)	173683	2.4%	152065	1.9%	21619	871302

Volkswirtschaftliche Kennzahlen vgl. CHSS 6/2000, S.313ff.

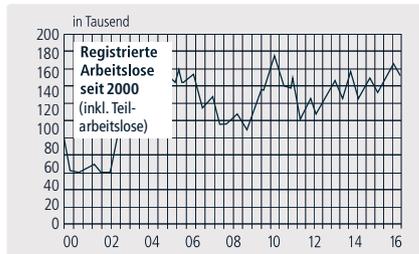
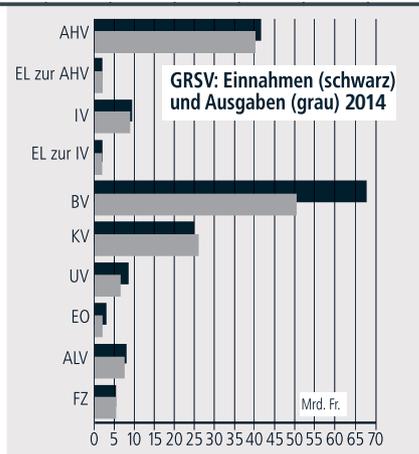
	2000	2005	2010	2012	2013	2014
Soziallastquote ⁴ (Indikator gemäss GRSV)	25,1%	25,5%	25,2%	26,1%	26,6%	26,9%
Sozialleistungsquote ⁵ (Indikator gemäss GRSV)	18,0%	20,3%	19,6%	19,8%	20,1%	20,4%

Arbeitslose

	Ø 2013	Ø 2014	Ø 2015	Feb 16	Mrz 16	Apr 16
Registrierte Arbeitslose	136524	136764	142810	161417	155324	149540
Arbeitslosenquote ⁶	3,2%	3,2%	3,3%	3,7%	3,6%	3,5%

Demografie Basis: Szenario A-00-2015

	2014	2015	2020	2030	2040	2050
Jugendquotient ⁷	32,9%	32,6%	32,6%	34,7%	34,7%	34,2%
Altersquotient ⁷	29,9%	30,2%	32,6%	41,3%	47,6%	52,2%



¹ Veränderungsrate des letzten verfügbaren Jahres.
² Überweisung von 5 Mrd. Franken per 1.1.2011 vom AHV- zum IV-Kapitalkonto.
³ Daten zur Arbeitslosigkeit finden Sie weiter unten.
⁴ Verhältnis Sozialversicherungseinnahmen zum Bruttoinlandprodukt in %.
⁵ Verhältnis Sozialversicherungsleistungen zum Bruttoinlandprodukt in %.
⁶ Anteil der registrierten Arbeitslosen an der Zahl der erwerbstätigen Wohnbevölkerung.

⁷ Jugendquotient: Jugendliche (0–19-Jährige) im Verhältnis zu den Aktiven.
 Altersquotient: Rentner/innen (M < 65-jährig / F < 64-jährig) im Verhältnis zu den Aktiven.
 Aktive: 20-Jährige bis Erreichen Rentenalter (M 65 / F 64).

Quelle: Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2016 des BSV; seco, BFS.
 Auskunft: salome.schuepbach@bsv.admin.ch

NACHGEFRAGT

Integrationsvorlehre

Ende 2015 hat der Bundesrat ein vierjähriges Pilotprogramm (2018–2021) zur Verstärkung der Integrationsmassnahmen für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene beschlossen. Es sieht die verbesserte Sprachförderung für Asylsuchende mit Bleibeperspektive vor und will mit einer sogenannten Integrationsvorlehre Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene auf eine Berufsbildung oder den Eintritt in den Arbeitsmarkt vorbereiten.



Adrian Gerber,
Staatssekretariat für
Migration

Was ist das Programmziel? Das Ziel des Pilotprogrammes ist es, die

Erwerbsintegration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen nachhaltig zu verbessern. Damit will der Bundesrat das Potenzial dieser Arbeitskräfte besser ausschöpfen, ihre Sozialhilfeabhängigkeit senken sowie einen Beitrag zur Umsetzung von Artikel 121a BV (Masseneinwanderungsinitiative) leisten.

Welche Herausforderungen sind zu meistern, um das Pilotprogramm erfolgreich umzusetzen? Die geplante Integrationsvorlehre umfasst eine rund einjährige intensive Ausbildung mit Elementen der sprachlichen, beruflichen und sozialen Integration. Zwingend ist der Praktikumseinsatz in einem Betrieb. Die Federführung bei

der Umsetzung liegt bei den kantonalen Berufsbildungsbehörden. Die bestehende Rollenteilung der verschiedenen Partner in der Verbundpartnerschaft bleibt bestehen. Eine erste Herausforderung liegt darin, die Organisationen der Arbeitswelt von Beginn weg in die Entwicklung und Umsetzung der Integrationsvorlehre einzubeziehen. Zweitens stehen die verschiedenen Stellen der Migration und Integration, der Sozialhilfe und des Arbeitsmarkts vor der Aufgabe, ihre Prozesse so untereinander zu regeln, dass eine kontinuierliche Begleitung, Förderung und Fallführung gewährleistet und unnötige Wartezeiten vermieden werden. Stichworte hierzu sind: Auswahl der Personen anhand Potenzialabklärung und Triage, klare Fallführung, Begleitung für eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt (z. B. Jobcoaching).

WAS IST EIGENTLICH?

Ar|mut

[aʁmu:t]

Es existieren verschiedene Konzepte von Armut. Je nach Betrachtungsperspektive kann sie als Mangel an materiellen Ressourcen verstanden werden (Ressourcenansatz), aber auch als ungenügende Ausstattung in mehreren sich ungünstig beeinflussenden materiellen und immateriellen Lebensbereichen (Lebenslagenansatz). Schliesslich kann auch der Mangel an Verwirklichungschancen aufgrund bestimmter individueller Voraussetzungen und gesellschaftlicher Rahmenbedingungen darunter fallen (Capability-Ansatz).

Quelle: www.gegenarmut.ch

DIE SOZIALE ZAHL

30 742

junge Erwachsene (18–25 J.) bezogen schweizweit im Jahr 2014 Sozialhilfe. Mit einer Sozialhilfequote von 3,9 Prozent sind von hundert Köpfen der ständigen Wohnbevölkerung vier junge Erwachsene darauf angewiesen. Gedacht als zeitlich begrenztes, letztes Netz der sozialen Sicherung soll Sozialhilfe, die Betroffenen darin unterstützen, in die persönliche und wirtschaftliche Eigenständigkeit zurückzufinden. Das Alter gehört neben Nationalität, Bildung und Zivilstand zu den wichtigsten Risikofaktoren für einen Bezug von Sozialhilfe. Nach den Kindern tragen die jungen Erwachsenen diesbezüglich das grösste Risiko. Ihre Risikoquote lag 2014 0,7 Prozentpunkte höher als der Durchschnitt der Bevölkerung, die eine Quote von 3,2 Prozent auswies.

Quelle: www.bfs.admin.ch >

13 – Soziale Sicherheit > Sozialhilfe

VOR 20 JAHREN

Einführung des KVG

1890 wurden in der Bundesverfassung die Grundlagen für ein allgemeines Krankenkassenobligatorium verankert. Es trat 1996 mit dem Krankenversicherungsgesetz (KVG) in Kraft.



Plakat für die Volksabstimmung vom 4. Dezember 1994

1996 löste das KVG von 1994 das Kranken- und Unfallversicherungsgesetz (KUVG) von 1911 ab und führte das landesweite Obligatorium für die Krankenversicherung ein. Dies nachdem bis anhin nur die Unfallversicherung sowie rund die Hälfte der Kantone und ein-

zelne Städte ein solches gekannt hatten. Seine Einführung gestaltete sich schwierig und langwierig. Nachdem 1987 erneut eine Teilrevision des KUVG gescheitert war, entschied sich der Bundesrat für eine Totalrevision, die 1992 ins Parlament kam und die auch ausserhalb des Ratsbetriebs für Diskussionen sorgte: So verlangte z. B. das Krankenkassenkonkordat eine Erhöhung der Kassensubventionen, während die SP einkommensabhängige Prämien forderte: Beide Volksinitiativen wurden 1992 bzw. 1994 abgelehnt. Gleichzeitig verschärfte sich der Reformdruck durch den ungebremsten Anstieg der Gesundheitskosten und Krankenkassenprämien. Die Hauptziele des KVG waren der begrenzte Risikoausgleich zwischen den Kassen, die Förderung der Prävention und des Wettbewerbs sowie eine bessere Kostenkontrolle.

www.geschichtedersozialensicherheit.ch

KURZ NOTIERT

Fachkräfteinitiative: Zwei neue Förderprogramme im Gesundheitswesen

Im Rahmen der Fachkräfteinitiative hat der Bundesrat mit den beiden Förderprogrammen «Unterstützungs- und Entlastungsangebote für pflegende Angehörige 2017–2021» sowie «Interprofessionalität im Gesundheitswesen 2017–2021» zwei neue Massnahmen im Gesundheitsbereich beschlossen. Ziel ist es, den Fachkräftemangel im Gesundheitswesen abzufedern.

www.bag.admin.ch

Betreibungs- und Konkursstatistik 2015

Die Zahl der im Jahr eröffneten Konkursverfahren lag bei 13016, was gegenüber 2014 einer Zunahme um 9,9 Prozent entspricht. Von dieser Entwicklung besonders stark betroffen war die Genferseeregion. Der Anstieg ist mehrheitlich auf die Konkurse von im Handelsregister eingetragenen Personen zurückzuführen. Die Zahl der Betreibungen stieg weniger stark an.

www.statistik.admin.ch > 06 – Industrie, Dienstleistungen > Unternehmen > Indikatoren > Unternehmensdemografie

AGENDA

Internationale Migrationskonferenz

Bei der 16. Konferenz wird Generation im Kontext von Migration diskutiert sowie die Verwendung des Generationenbegriffs in der empirischen Forschung und in den öffentlichen Diskursen betrachtet.

23.–25.6.2016, Innsbruck
www.migrationskonferenz.ch

Erscheinungsformen der Jugendgewalt

Die 7. nationale Fachtagung, lädt zum Austausch über Gewaltthemen ein, fördert Netzwerke und regt zur interdisziplinären Zusammenarbeit an.

6.7.2016, Zürich
www.sifg.ch

Nationale Konferenz gegen Armut

Mit dem Schwerpunkt «Armutsprävention durch Bildung» gibt das Nationale Programm gegen Armut neue Impulse für die Armutsprävention und -bekämpfung in der Schweiz.

22.11.2016, Biel
www.gegenarmut.ch



ETWAS
GEGEN
ARMUT?

BILDUNG

... ICH HABE,
WAS SIE
BRAUCHEN!

IMPRESSUM

Herausgeber

Bundesamt für Sozialversicherungen

Redaktion

Suzanne Schär

E-Mail: suzanne.schaer@bsv.admin.ch

Telefon 058 462 91 43

Die Meinung BSV-externer Autor/innen muss nicht mit derjenigen der Redaktion bzw. des Amtes übereinstimmen.

Redaktionskommission

Jérémie Lecoultre, Marco Leuenberger,

Katharina Mauerhofer, Stefan Müller,

Robert Nyffeler, Michela Papa,

Xavier Rossmannith, Nicole Schwager

Abonnemente

Bundesamt für Bauten und Logistik

3003 Bern

Telefax 031 325 50 58

E-Mail: verkauf.zivil@bbl.admin.ch

Einzelnummern

Bundesamt für Sozialversicherungen

Soziale Sicherheit CHSS

3003 Bern

E-Mail: kommunikation@bsv.admin.ch

Übersetzungen

Sprachdienst des BSV

Copyright

Nachdruck von Beiträgen erwünscht;
nur mit Zustimmung der Redaktion

Auflage

Deutsche Ausgabe 2200

Französische Ausgabe 1070

Abonnementspreise

Jahresabonnement (4 Ausgaben): Fr. 35.–
inkl. MwSt., Einzelheft Fr. 9.–

Vertrieb

BBL/Vertrieb Publikationen,

3003 Bern

Gestaltung

MAGMA – die Markengestalter, Bern

Satz und Druck

Cavelti AG, Gossau

Wilerstrasse 73, 9201 Gossau SG

318.998.2/16d

