

SOZIALE SICHERHEIT

CHSS N° 1 / 2017

Sozialpolitik

Das Nationale Programm
gegen Armut zieht eine erste
Zwischenbilanz

6

Invalidenversicherung

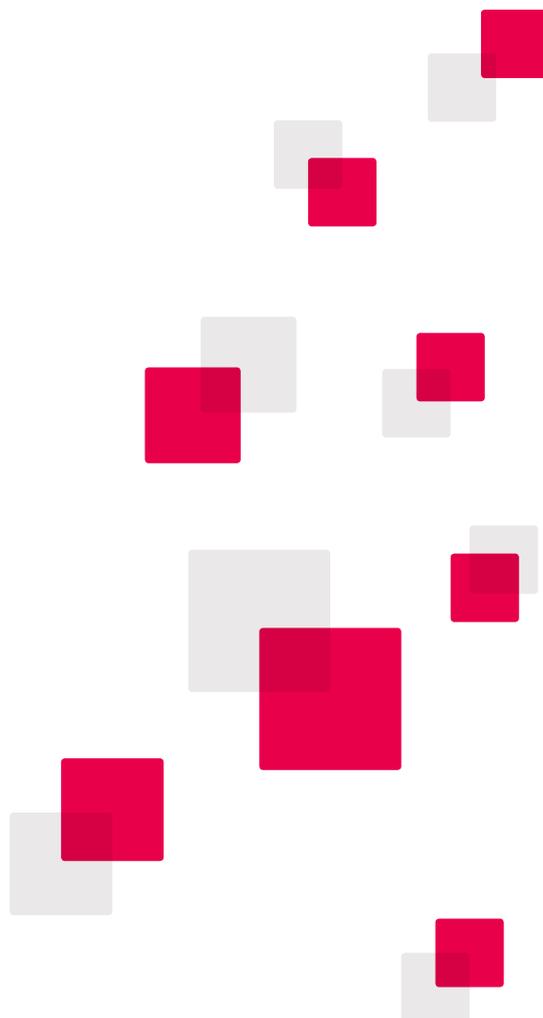
Die Weiterentwicklung der IV
findet mehrheitlich Zustimmung

24

Unfallversicherung

Das revidierte Unfallver-
sicherungsgesetz ist in Kraft

35



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV

Jahr der Entscheidungen



Jürg Brechbühl

Direktor Bundesamt für Sozialversicherungen

70 Jahre nach ihrer deutlichen Annahme in der Referendumsabstimmung vom 6. Juli 1947 stellt sich die AHV am 17. März wiederholt einer Schlussabstimmung in den eidgenössischen Räten. Der Existenzsicherung im Alter verpflichtet, beweist sie einmal mehr ihre Anpassungsfähigkeit an den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel. Auf einen massvollen Ausbau erfolgte 1977 mit der neunten Revision eine wirtschaftliche Konsolidierung. Die bislang letzte umfassende Revision realisierte 1994 mit dem Splitting den zivilstands-unabhängigen Rentenanspruch. In Anerkennung eines veränderten Familienbilds wurden Frauen und Männer in der AHV fortan gleich behandelt.

Demografische Alterung und sinkende Kapitalrenditen gefährden die Altersvorsorge und verlangen ihre umfassende Reform, sowohl in der 1. als auch im obligatorischen Teil der 2. Säule. Über die Hauptziele – Erhalt des Rentenniveaus und Sicherung des finanziellen Gleichgewichts – besteht Einigkeit. Wo die Hebel angesetzt werden, ist Sache der laufenden politischen Auseinandersetzung. Dass es aber hier und jetzt im Namen des Generationenvertrags und der Solidarität mit wirtschaftlich Schwächeren einen Kompromiss braucht, der in einer Volksabstimmung bestehen kann, ist ein Gebot der Stunde.

Mit der IV und den Ergänzungsleistungen (EL) werden derzeit auch die beiden anderen Sicherungsmechanismen

der 1. Säule weiterentwickelt. Ausgerichtet auf die berufliche (Re-)Integration ist es der IV seit 2004 gelungen, Rentenbestand und Neurenten deutlich zu senken. Das ist ein wichtiger Erfolg und wesentlicher Beitrag an ihre Entschuldung, aber für sich allein nicht genügend. Denn die Wirkung der ergriffenen Massnahmen ist nicht nur vom Versicherungsstandpunkt her zu beurteilen, sondern auch aus Sicht der Betroffenen. Erwerbstätigkeit fördert neben der sozialen Teilhabe auch das Selbstvertrauen und unterstützt die Mobilisierung gesundheitlicher Ressourcen; wesentliche Punkte, wenn es darum geht, Jugendlichen und psychisch Erkrankten eine berufliche Perspektiven zu eröffnen. Dieses Anliegen steht im Zentrum der Weiterentwicklung der IV. Allerdings kann sie die Aufgabe nicht allein stemmen. Genauso braucht es das Engagement der Sozialpartner, der Kantone und der Betroffenen. Der erfolgreiche Start der nationalen Konferenz Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Behinderung vom Januar lässt hoffen.

Die EL helfen dort, wo eine AHV- oder IV-Rente, ergänzt durch allfällige Bezüge aus der beruflichen Vorsorge oder einem andern Einkommen, die minimalen Lebenskosten nicht deckt. Auch die EL verzeichnen eine erhebliche Kostenentwicklung. Mit der Reform – unter Berücksichtigung der Vorlage zur Anpassung der seit 2001 geltenden Mietzinsmaxima sind es genaugenommen zwei – soll das Niveau der Existenzsicherung gehalten und es sollen Schwelleneffekte abgebaut sowie beeinflussbare Kosten korrigiert werden. Die zunehmende Belastung der EL durch steigende Pflegekosten hingegen, die in einer Minderheit der Kantone über die EL finanziert werden, lässt sich nicht über das ELG beeinflussen. Sie muss vielmehr Thema im Finanzausgleich und in der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) sein.

Alle drei Reformen stellen sich den Herausforderungen, die der sozialen Sicherung derzeit zusetzen. Im Sinn ihrer Gründer bauen sie auf die darin angelegten Solidaritäten, zählen aber auch auf das Verantwortungsbewusstsein jedes und jeder Einzelnen sowie der Sozialpartner. ■

- 03 Editorial
- 42 Sozialversicherungsstatistik
- 44 Gut zu wissen

Sozialpolitik

- 6 **Zwischenbilanz der Armutsprävention und -bekämpfung** Anlässlich der nationalen Konferenz gegen Armut zogen Städte, Gemeinden, Kantone und der Bund im November 2016 eine positive Zwischenbilanz über das 2014 lancierte Nationale Programm gegen Armut. **Michael Löw-Le Bihan, Bundesamt für Sozialversicherungen**

- 9 **Beschäftigung und Produktivität im Sozialbereich** Die Studie zeigt die Beschäftigungsentwicklung im Sozialbereich in den vergangenen Jahren auf, analysiert Erklärungsansätze, erstellt eine Projektion der künftigen Entwicklung und diskutiert mögliche Ansätze zur Effizienzsteigerung. **Wolfram Kägi / Boris Kaiser / Michael Lobsiger; B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung / Donat Knecht, Hochschule Luzern – Soziale Arbeit**

- 14 **Erfolgreiche Gassenarbeit dank starker Demokratie** Mit ihrem Schaffen an der Basis der Gesellschaft setzt die Gassenarbeit auf soziale Emanzipation und Bürgersinn gleichermassen. Und sie ist immer wieder bereit, in ihrem breiten Aufgabengebiet, das Pädagogik und Erziehung ebenso umfasst wie die Gesundheitsförderung und Gewaltprävention, neue Wege zu gehen. **Vincent Artison, Biel**

Familie, Generationen und Gesellschaft

- 19 **Kommunale Strategien und Massnahmen gegen Familienarmut** Gegen eine Viertelmillion Kinder und deren Eltern sind von Armut betroffen. Viele von ihnen leben in Einelternhaushalten oder Migrationsfamilien. Die Gemeinden können dieses Problem nicht im Alleingang lösen. Aber sie haben in der Prävention und Bekämpfung von Familienarmut wichtige Aufgaben. **Heidi Stutz, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS**

Invalidenversicherung

- 24 **Die Weiterentwicklung der IV findet mehrheitlich Zustimmung** Im Rahmen des mehrheitlich positiv rezipierten Reformprojekts Weiterentwicklung der IV erprobte das BSV erstmals die halbelektronische Erfassung und Auswertung einer Vernehmlassung. Zudem ergänzte – auch dies eine Premiere im BSV – eine Zusammenfassung der Vorlage in leichter Sprache die verschickten Unterlagen. **Adelaide Bigovic, Bundesamt für Sozialversicherungen**

Gesundheitswesen

30 Welche Faktoren beeinflussen das Wachstum der kantonalen Gesundheitsausgaben? Der Anstieg der Gesundheitsausgaben und die damit verbundene Finanzierungslast für die öffentlichen Haushalte ist eine zunehmend wichtige wirtschaftspolitische Herausforderung. Dieser Beitrag diskutiert die Bestimmungsgründe der kantonalen Gesundheitsausgaben und stellt die Frage nach einer nachhaltigen Finanzierung. **Thomas Brändle / Carsten Colombier; Eidgenössische Finanzverwaltung**

Unfallversicherung

35 Das revidierte Unfallversicherungsgesetz ist in Kraft In einem langjährigen Prozess wurden das Bundesgesetz über die Unfallversicherung (UVG) und die entsprechende Verordnung (UVV) erstmals revidiert. Die Neuerungen, die am 1. Januar 2017 in Kraft traten, sollen die Anwendung des Unfallversicherungsrechts, das sich grundsätzlich bewährt hat, in einzelnen Punkten verbessern und vereinfachen. **Cristoforo Motta / Manuel Locher / Susanne Piller Gugler / Marianne Gubser / Grégory Mosimann / Henri Jurgons; Bundesamt für Gesundheit**

Hinweis

Sozialpolitische Gesetzgebung seit Anfang 2017 in der elektronischen CHSS

Die bisherigen Rubriken Parlamentarische Vorstösse und Gesetzgebung der gedruckten «Sozialen Sicherheit» wurden auf Anfang 2017 in die elektronische Ausgabe überführt. Auf unserer Internetseite kann gezielt nach den aktuellen sozial- und gesundheitspolitischen Geschäften auf Bundesebene gesucht werden. Derzeit umfasst das Angebot alle Volks-, Ständes- und parlamentarischen Initiativen sowie die

Geschäfte des Bundesrats. Alle Einträge sind verschlagwortet und lassen sich nach Geschäftstyp und Entscheidungsphase filtern. Nach demselben Prinzip werden demnächst auch die laufenden Motionen und Postulate erfasst und das französische Angebot aufgebaut.

www.sociale-sicherheit-chss.ch > Gesetzgebung

SOZIALPOLITIK

Zwischenbilanz der Armutsprävention und -bekämpfung

Michael Löw-Le Bihan, Bundesamt für Sozialversicherungen

Anlässlich der nationalen Konferenz gegen Armut zogen Städte, Gemeinden, Kantone und der Bund im November 2016 eine positive Zwischenbilanz über das 2014 lancierte Nationale Programm gegen Armut.

Das Nationale Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut wurde im Jahr 2014 lanciert. Getragen wird es gemeinsam von Bund, Kantonen, Städten, Gemeinden und privaten Organisationen. Es stellt gesichertes Wissen zu den verschiedenen Themen der Armutsprävention und -bekämpfung bereit, gibt Impulse zu ihrer Weiterentwicklung und fördert die Vernetzung und Zusammenarbeit der beteiligten Akteure. Das Programm ist bis Ende 2018 befristet.

Weiterführende Informationen:

- www.gegenarmut.ch
- «Soziale Sicherheit» Nr. 2/2016: Schwerpunkt (www.soziale-sicherheit-chss.ch).

Die Konferenz vom 22. November 2016 versammelte Verantwortungsträger, Fachpersonen und Armutsbetroffene aus allen Landesteilen in Biel, um eine Zwischenbilanz zum Nationalen Programm gegen Armut zu ziehen, auf interessante Strategien und Projekte der Armutsprävention hinzuweisen und um die aktuellen Herausforderungen und

Lösungsansätze sowohl aus fachlicher als auch aus politischer Perspektive zu diskutieren.

Es war ein Kernanliegen der Konferenzorganisation, Armutsbetroffene aktiv in die Konferenz einzubinden. Dadurch liessen sich eigene Anliegen direkt einbringen und die Debatte der Fachleute blieb nahe an der Lebensrealität betroffener Menschen. Eine wichtige Rolle hatten dabei die Betroffenenorganisationen, die in der Begleitgruppe des Nationalen Programms gegen Armut vertreten sind und die sich zu Beginn der Konferenz an das Plenum richteten. Im Zentrum ihres Manifests stand die Forderung, armutsbetroffene Menschen an der Ausarbeitung, Umsetzung und Evaluation von Entscheidungen zu beteiligen, die sie betreffen. Die Aufgabe des Staats sei es, eine aktive Partizipation sicherzustellen. Akteure aller drei Staatsebenen müssten sich dafür einsetzen, auch diejenigen Personen zu erreichen, die noch nicht gehört werden.

POLITISCHE BILANZ Armut hat vielfältige Ursachen. Daher ist deren Prävention und Bekämpfung ein komplexes Unterfangen. Betroffen sind verschiedene Politikbereiche und alle Staatsebenen. Bei der Erarbeitung zielgerichteter und wirkungsvoller Massnahmen ist die Koordination aller Akteure und ihrer Aktivitäten zentral. Infolgedessen gehörte das Schlusspodium der Konferenz den Vertretern aller Staatsebenen und von Nichtregierungsorganisationen.

Die Podiumsteilnehmer waren sich einig, dass weiterhin viel zu tun sei, um die Lage armutsbetroffener Menschen zu verbessern. Das Nationale Programm gegen Armut habe erreicht, was von ihm erwartet werden konnte: Das Thema Armut sei fundiert aufbereitet worden und werde stärker beachtet. Das Programm biete wertvolle Diskussionsgrundlagen und gebe allen Akteuren die Gelegenheit, die eigenen Aufgaben zu prüfen.

Caritasdirektor Hugo Fasel betonte, dass die Zusammenarbeit in der Armutsprävention und -bekämpfung unbedingt über die Laufzeit des befristeten Programms hinaus weitergeführt werden soll. Jörg Kündig wünschte sich als Vertreter der Gemeinden mehr Unterstützung durch die Kantone und den Bund. Letztere sollen die Kosten langfristig mittragen und dabei über die üblichen Anschubfinanzierungen hinausgehen. Bundesrat Alain Berset betonte, dass es ein zentrales Anliegen des nationalen Programms sei, der föderalen Aufgabenteilung Rechnung zu tragen, die Kräfte zu bündeln und die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Staatsebenen zu stärken. Alle Beteiligten müssten in ihrem Aufgabenbereich Verantwortung übernehmen und zugleich die aktive Mitwirkung der anderen Staatsebenen beobachten und wenn nötig einfordern. Regierungsrat und SODK-Präsident Peter Gomm betonte die Bedeutung der interkantonalen Zusammenarbeit beim Aufbau und der Sicherung der sozialen Netzwerke in der Schweiz.

Mit der gemeinsamen Erklärung vom 22. November 2016 bekräftigen Bund, Kantone, Städte und Gemeinden ihren Willen, die aktive Zusammenarbeit im Rahmen des Nationalen Programms gegen Armut bis Ende 2018 fortzusetzen. Sie erklären gleichzeitig ihre Absicht, die Programmempfehlungen zum Anlass zu nehmen, bestehende Strategien und Massnahmen der Armutsprävention zu überprüfen und gegebenenfalls weiterzuentwickeln.

FACHLICHE BILANZ Die fachliche Annäherung an die verschiedenen Handlungsfelder der Armutsprävention – Chancengleichheit, soziale und berufliche Integration sowie allgemeine Lebensbedingungen – erfolgte einerseits über Referate, andererseits über Projektpräsentationen und -besichtigungen im Rahmen von Workshops. Zentrale, im Rahmen der Konferenz diskutierte Aspekte werden in den folgenden Abschnitten zusammengefasst.

BETROFFENE MENSCHEN MIT HILFSANGEBOTEN ERREICHEN Ein Referat der Fachdebatte richtete den Blick auf die wenig erforschte und verstandene Tatsache, dass viele Personen keine sozialstaatlichen Leistungen beziehen, obwohl sie darauf Anspruch hätten. Dies führt zu unsichtbarer Armut und dazu, dass die Lage armutsbetroffener Personen durch das bestehende System weniger als möglich verbessert wird. Das gilt für Geldleistungen genauso wie für andere Angebote wie Beratungsstellen, Treffpunkte oder Wohnhilfe. Anbieter müssen folglich den Gründen für die begrenzte Reichweite ihres Angebots nachgehen.

CHANCENGERECHTIGKEIT GEWÄHRLEISTEN Chancengerechtigkeit ist ein zentrales Ziel. Mehrere Workshops und Referate thematisierten mit der frühen Förderung und der Elternzusammenarbeit wichtige Instrumente zur Sicherung von Chancengerechtigkeit. Die frühe Förderung von Kindern ab der Geburt bis zum Eintritt in die obligatorische Schulzeit verhilft Kindern aus sozial benachteiligten Familien zum Ausbildungs- und Berufserfolg. Auch wirtschaftlich lohnen sich Investitionen in die frühe Förderung: Zum einen erzielen die geförderten Kinder als Erwachsene ein höheres Einkommen, zum anderen erhöhen vor allem ihre Mütter oft das Arbeitspensum, wenn sie ihre Kinder betreut wissen. Dadurch steigt das Einkommen der Familie, der Unterstützungsbedarf sinkt. Frühe Förderung ist dann wirksam, wenn die Qualität der Angebote stimmt. Hierfür müssen diese allen Kindern gleichermaßen zugänglich sein. Das Personal muss ausgebildet sein und sich laufend weiterbilden. Die Lernangebote müssen zum Kind passen und die Eltern einbeziehen.

Eltern kommt eine Schlüsselrolle für die (früh-)kindliche Entwicklung zu. Für armutsbetroffene Eltern ist es schwierig, ihren Kindern ein anregendes Umfeld und gute Start-

chancen zu bieten. Sie sollen deshalb in ihren Beziehungs-, Betreuungs- und Erziehungskompetenzen gestärkt werden. Für eine gelingende Elternzusammenarbeit werden die Bezugspersonen zunehmend in die Bildungsprogramme einbezogen und Förderangebote zusammen mit den Eltern konzipiert. Zudem sollen diese befähigt werden, ihre Kinder bei der Berufswahl besser zu begleiten. Elternzusammenarbeit soll deshalb in der Aus- und Weiterbildung von Lehrpersonen mehr Gewicht erhalten.

SOZIALE UND BERUFLICHE INTEGRATION FÖRDERN Bei erwerbsfähigen Erwachsenen verfolgt die Armutsprävention u. a. die gezielte Förderung der beruflichen und sozialen Integration armutsbetroffener oder -gefährdeter Menschen. Die Schulung von mathematischen und sprachlichen Grundkompetenzen bei Personen ohne Berufsabschluss, aber auch die Nachholbildung sind wichtige Instrumente hierzu.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass erwachsene Personen in der Nachholbildung andere Bedürfnisse haben als junge Auszubildende; insbesondere dann, wenn Verwandte in ihrem Haushalt leben, die wirtschaftlich von ihnen abhängig sind. Hier ist staatliche Unterstützung gefragt. Um den Lebensunterhalt während der Nachholbildung zu sichern, müssten z. B. Stipendien oder andere Unterstützungsleistungen in angemessener Höhe ausgerichtet werden. Zudem kann die Nachholbildung für Erwachsene oft auf Vorwissen aufbauen. Für Zugewanderte kann bereits die Anerkennung ausländischer Diplome eine grosse berufliche Verbesserung bedeuten. Ein Coaching kann dazu beitragen, solche Möglichkeiten individuell abzuklären und zu nutzen.

Bei der beruflichen Integration spielen die Arbeitgeber eine entscheidende Rolle. In der Berufsbildung sind sie zusammen mit den Kantonen bereits stark engagiert.

LEBENSBEDINGUNGEN ARMUTSBETROFFENER UND -GEFÄHRDETER MENSCHEN VERBESSERN Günstiger Wohnraum und das Abwenden von Schulden, insbesondere in Familienhaushalten sind wichtige Instrumente zur Verbesserung der Lebensbedingungen Armutsbetroffener. Die Stiftung Casanostra beispielsweise bietet am Konferenzort Biel gut ausgebaute Wohnungen preisgünstig an. Ihre Mieterinnen und Mieter sollen mehr als ein Dach über dem Kopf haben und sich in ihrer Wohnung zu Hause fühlen. Dadurch

sollen nachbarschaftliche Kontakte und die Integration im Quartier gefördert werden.

Eine günstige Wohnung entlastet das Budget für andere Fixkosten wie Steuern und Krankenkassenprämien. Sie sind die häufigsten Gründe für Zahlungsrückstände. Von Verschuldung und Armut sind Haushalte mit Kindern deutlich häufiger betroffen als Haushalte ohne Kinder. Das gilt umso mehr für Einelternhaushalte und Familien mit drei und mehr Kindern. Um der Überschuldung privater Haushalte vorzubeugen, wäre etwa an die Verbesserung der finanziellen Bildung zu denken.

Einiges ist in der Schweiz darüber bekannt, welche Gruppen wie stark von Armut betroffen sind und was dagegen zu tun ist. Rund zehn Kantone publizieren hierzu Sozialberichte, die sich jedoch im Inhalt und in der Nutzung stark unterscheiden. Manche beschreiben vor allem die Armutslage, andere beinhalten auch eine Sozialplanung. Das Interesse an den Sozialberichten als Grundlage für die politische Steuerung der Armutsprävention und -bekämpfung nimmt schweizweit zu und damit auch die Überlegungen, wie die Berichte harmonisiert und für politische Entscheidungen genutzt werden könnten. ■



Michael Löw-Le Bihan

MSc, wissenschaftlicher Mitarbeiter im Nationalen Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut, Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft, BSV (bis 31. Dezember 2016).

SOZIALPOLITIK

Beschäftigung und Produktivität im Sozialbereich

Wolfram Kägi,
Boris Kaiser,
Michael Lobsiger; B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung
Donat Knecht, Hochschule Luzern – Soziale Arbeit

Die Studie zeigt die Beschäftigungsentwicklung im Sozialbereich in den vergangenen Jahren auf, analysiert Erklärungsansätze, erstellt eine Projektion der künftigen Entwicklung und diskutiert mögliche Ansätze zur Effizienzsteigerung.

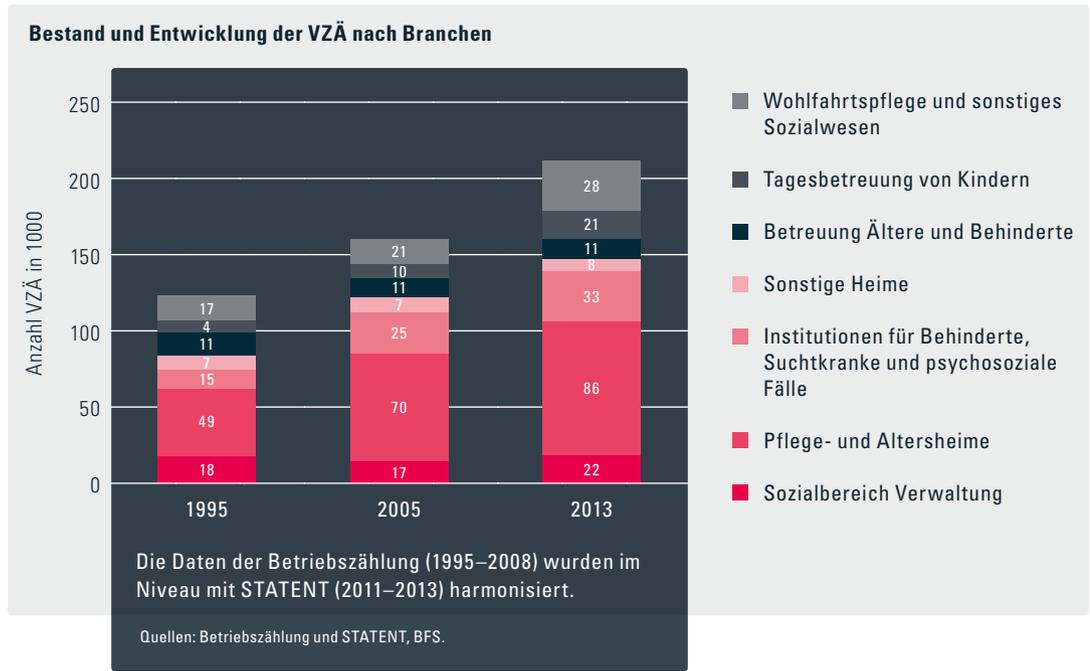
Die Nachfrage nach Fachkräften ist in den letzten Jahren in verschiedenen Branchen stark gestiegen. Dies gilt insbesondere auch für den Sozialbereich. Dabei besteht die Gefahr, dass das Angebot an entsprechend qualifizierten Fachkräften mit der gestiegenen Nachfrage nicht mithalten kann. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, mit welchen Massnahmen auf den bereits bestehenden oder drohenden Fachkräftemangel reagiert werden kann. Das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) hat im Jahr 2011 die Fachkräfteinitiative lanciert. Vor diesem Hintergrund wurde das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) u. a. beauftragt, in Zusammenarbeit mit den Kantonen einen Bericht zur Beschäftigung und zur Produktivität im Sozialbereich zu verfassen. Mit der vom Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) in Auftrag gegebenen und hier zusammengefassten Studie liegen die entsprechenden Ergebnisse vor.

Breite Definition des Sozialbereichs für die vorliegende Studie

Die Abgrenzung des Sozialbereichs für diese Studie erfolgt nach Branchen anhand der Branchennomenklatur NOGA 2008 des BFS. Diese beinhaltet neben dem stationären und ambulanten Sozialwesen (NOGA 87 und 88) auch Teile der öffentlichen Verwaltung und die Sozialversicherungen (NOGA 84). Weiter ordnet die Studie – der nationalen und internationalen Statistik folgend – die Pflege- und Altersheime (NOGA 871000 und 873001) dem Sozialbereich zu. Damit geht die statistische Abgrenzung weit über den Sozialbereich im engeren Sinne hinaus und deckt auch Teile des Gesundheitswesens ab. Für gewisse Auswertungen erfolgt eine zusätzliche Abgrenzung nach Berufsfeldern anhand der Schweizerischen Berufsnomenklatur SBN 2000 des BFS.

**ÜBERDURCHSCHNITTLICHES BESCHÄFTIGUNGS-
WACHSTUM** Zwischen den Jahren 1995 und 2013 fand im Sozialbereich ein Beschäftigungswachstum von 121 000 auf 209 000 Vollzeitäquivalente (VZÄ) statt. Dies entspricht einer Zunahme von 88 000 VZÄ bzw. 73 Prozent. Über den gleichen Zeitraum ist die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung

G1



(gemessen in VZÄ) um rund 16 Prozent angestiegen. Dabei gilt es zu beachten, dass bei dieser Betrachtung keine berufsbezogene Abgrenzung stattfindet. Neben Personen mit einer dem Sozialbereich zugeordneten Fachausbildung wie z. B. Sozialarbeiter / Sozialarbeiterin werden in dieser Betrachtung z. B. auch kaufmännische Angestellte oder Köche und Köchinnen, die im Sozialbereich arbeiten, berücksichtigt.

Die höchsten Wachstumsraten waren bei der Tagesbetreuung von Kindern festzustellen. Im Hinblick auf die absoluten Zahlen an VZÄ war das Wachstum in den Bereichen Alters- und Pflegeheime sowie den Institutionen für Menschen mit Beeinträchtigungen, Suchtkranke und psychosoziale Fälle am grössten (vgl. Grafik G1).

Zwischen 1995 und 2003 stieg die Beschäftigung um 75 Prozent.

SOZIAL- UND GESUNDHEITSBERUFE DOMINIEREN Der Sozialbereich wird von zwei Berufsfeldern geprägt. Im Jahr 2014 übten rund 26 Prozent der Erwerbstätigen im Sozialbereich einen Sozialberuf und rund 24 Prozent der Erwerbstätigen einen Gesundheitsberuf aus. Die restlichen 50 Prozent der Erwerbstätigen verteilen sich auf Berufe aus dem Gastgewerbe, der Hauswirtschaft, auf kaufmännisch-administrative Berufe, Unterrichtsberufe, Berufe aus dem Berufsfeld der Reinigung und Körperpflege, dem sozial-, geistes- und naturwissenschaftlichen Bereich und dem Managementbereich.

UNTERDURCHSCHNITTLICHE ZUWANDERUNGSQUOTE Die Zuwanderungsquote von Erwerbstätigen aus dem Ausland (definiert als der Anteil der in den letzten zehn Jahren aus dem Ausland zugewanderten Erwerbstätigen im Sozialbereich) hat wie in den anderen Branchen im Betrachtungszeitraum (2003–2014) zugenommen, liegt im Niveau allerdings tiefer als im Durchschnitt über alle Branchen. Während die Zuwanderungsquote im Sozialbereich von 5,5 Prozent im Jahr 2003 auf 7,6 Prozent im Jahr 2014 zugenommen hat, ist die Zuwanderungsquote in den anderen Branchen von 6,8 Prozent im Jahr 2003 auf 12,6 Prozent im Jahr 2014 angestiegen.

WELCHE FAKTOREN TREIBEN DIE BESCHÄFTIGUNGS-ENTWICKLUNG?

Die Beschäftigungsentwicklung ist grundsätzlich durch folgende Determinanten getrieben:

- demografische Entwicklung
- gesellschaftliche Veränderungen (wie z. B. der höhere Prozentsatz von berufstätigen Müttern und der zunehmende Bedarf an familienergänzender Kinderbetreuung)
- politische Initiativen (wie z. B. die Anschubfinanzierung für Angebote im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung).

Auf Grundlage dieser Determinanten identifiziert die Studie Erklärungs-faktoren, die quantifiziert werden können und korreliert diese mit der Beschäftigungsentwicklung. Diese Analyse hat nur deskriptiven Charakter, lässt also keine kausale Interpretation zu. Die Daten liefern Hinweise, dass das Beschäftigungswachstum im Sozialbereich stark mit der Grösse der Gesamtbevölkerung, dem Anteil der älteren Bevölkerung (> 64-jährig bzw. > 80-jährig), der Erwerbsquote der Mütter und der Wirtschaftsleistung (zunehmender Wohlstand schafft die Voraussetzungen, um mehr und bessere soziale Dienstleistungen bereitzustellen) in Zusammenhang steht.

Demografische Entwicklung, gesellschaftliche Veränderungen und politische Initiativen treiben die Beschäftigungsentwicklung.

Eine höhere Wirtschaftsleistung bzw. ein höheres Einkommen schaffen die Voraussetzung, dass die öffentliche Hand mehr und bessere soziale Dienstleistungsangebote bereitstellen kann und dass privatwirtschaftlich angebotene Dienstleistungen von den Konsumenten auch stärker nachgefragt werden.

WEITERER BESCHÄFTIGUNGSANSTIEG ERWARTET Projektionen auf der Grundlage der identifizierten Erklärungsfaktoren zeigen, dass die Beschäftigung im Sozialbereich bis

zum Jahr 2030 gemäss mittlerem Szenario von 209 000 VZÄ im Jahr 2013 auf 317 000 VZÄ im Jahr 2030 um rund 52 Prozent zunehmen wird. Der Anteil des Sozialbereichs an der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigung dürfte gemäss den Beschäftigungsprojektionen gemäss mittlerem Szenario von 5,4 Prozent im Jahr 2013 auf 7,4 Prozent im Jahr 2030 zunehmen. Gemäss Projektionen wird das Beschäftigungswachstum in absoluten Zahlen bei Institutionen für Menschen mit Beeinträchtigungen, Suchtkranken und psychosozialen Fällen sowie in den Alters- und Pflegeheimen besonders gross ausfallen. Die Wachstumsrate (also das prozentuale Wachstum) wird bei der Tagesbetreuung von Kindern am grössten sein.

ANGESPANNTE FACHKRÄFTESITUATION Die Fachkräftesituation wird vor dem Hintergrund der vergangenen und künftig zu erwartenden dynamischen Beschäftigungsentwicklung beurteilt. Die Analyse liefert Hinweise auf eine zunehmend angespannte Fachkräftesituation im Sozialbereich. Dies betrifft mit den Sozial- und Gesundheitsberufen insbesondere die zwei grössten Berufsfelder im Sozialbereich.

VERSCHIEDENE MASSE DER PRODUKTIVITÄT In der makroökonomischen Statistik ist die Arbeitsproduktivität als Wertschöpfung pro Arbeitseinheit (z. B. Vollzeitäquivalent VZÄ) definiert. Diese Definition liefert für den Sozialbereich jedoch aus verschiedenen Gründen keine aussagekräftigen Ergebnisse. Daher hat die Studie ein alternatives Produktivitätsmass entwickelt, das für einen Teil des Sozialbereichs verwendet werden kann: Heimtage pro VZÄ. Werden die Veränderungen der Morbidität der Heimbewohner (gemessen an deren Alter) und der Qualifikationsstruktur der Mitarbeitenden berücksichtigt, zeigt eine Analyse der Alters- und Pflegeheime, dass die entsprechende Produktivität in den vergangenen Jahren stabil geblieben ist.

ABSCHWÄCHUNG DES KÜNFTIGEN FACHKRÄFTEBEDARFS DURCH PRODUKTIVITÄTSSTEIGERUNGEN? Schliesslich identifiziert die Studie auf Basis einer Literaturanalyse, von Expertengesprächen und Workshops mögliche Massnahmen zur Effizienz- bzw. Produktivitätssteigerung im Sozialbereich. Ein im Rahmen des Projektes

Handlungsansätze und Handlungsebenen – Beispiele **G2**

		Handlungsansätze		
		Qualitätsabbau	Optimierung	Innovation
Handlungsebenen	Makroebene: Sozialstaatliche Leistungs- und Versorgungssysteme	A	D	G
	Mesoebene: Organisationen des Sozialwesens	B	E	H
	Mikroebene: Erbringung sozialer Hilfen	C	F	I

Quelle: Kaegi et al. 2016.

entwickelter Denkraum unterscheidet die Handlungsansätze Qualitätsabbau, Optimierung und Innovation. Diese Handlungsansätze können auf der Ebene der sozialstaatlichen Rahmenbedingungen (Makroebene), auf der Ebene der Institutionen des Sozialbereichs (Mesoebene) und auf der Ebene der Erbringung sozialer Hilfen (Mikroebene) greifen. Werden die Handlungsansätze und Handlungsebenen kombiniert, eröffnet dieser Denkraum neun Handlungsfelder (vgl. Grafik G2).

Vertreter von Kantonen und Institutionen des Sozialbereichs sehen die grössten Chancen im Bereich der Optimierung (insbesondere Handlungsfelder D und E, Grafik G2). Hier wurden zahlreiche mögliche Massnahmen genannt. Auf der Makroebene wären das z. B. verbesserte Planung, mehr Koordination oder Informationsaustausch zu Good Practice, auf der Mesoebene die Konzentration auf das Kerngeschäft, Realisation von Skalenerträgen durch grössere Einrichtungen oder Optimierung des Skill- und Grademixes in der Belegschaft. Weit weniger denken die im Rahmen des Projektes befragten Stakeholder an eigentliche Innovationen; genannt wurden aber u. a. Umsetzung personenzentrierter und sozialraumorientierter Ansätze sowie der Einsatz tech-

nischer Innovationen in den Bereichen Information, Kommunikation, Monitoring und Robotik.

HANDLUNGSMÖGLICHKEITEN AUF DER EBENE VON BUND UND KANTONEN UND DEREN BEWERTUNG

Wie kann der Staat entweder direkt oder durch die Schaffung entsprechender Rahmenbedingungen dazu beitragen, dass Produktivitätsverbesserungen im Sozialbereich erreicht werden? Möglichkeiten sind u. a.: bessere Koordination und Abstimmung zwischen Sozialleistungs- und Versorgungssystemen, Optimierung von Regulierung (wobei manche Branchenvertreter einen Abbau von Regulierungen fordern, andere hingegen neue und/oder verbesserte Regulierungen für notwendig halten), Änderungen bei der Finanzierung von Sozialleistungen und sozialen Institutionen, Einführung von mehr wettbewerblichen Elementen, Finanzierung von Aus- und Weiterbildung sowie Förderung von Innovation, u. a. durch Investitionen in Forschung, Wirkungsmessung und Identifikation von Good-Practice-Beispielen im In- und Ausland. Bezüglich der Priorisierung der zu implementierenden Massnahmen bietet die Studie insofern Unterstützung, als sie aufzeigt, welche Bereiche des

Sozialwesens heute die meisten Ressourcen binden und wo besonders grosse Wachstumsraten zu erwarten sind. Gleichzeitig weist der Bericht auf die komplexen Wirkungszusammenhänge von möglichen staatlichen Massnahmen zur Effizienzerhöhung hin, stellt mögliche Zielkonflikte dar (z. B. zwischen einer Reduktion des Aufwands im Bereich der externen Kinderbetreuung und der aus verschiedenen Gründen erwünschten Erhöhung der Erwerbsquote der Mütter) und warnt daher vor einer unreflektierten Implementierung von auf den ersten Blick erfolgversprechenden Massnahmen.

Mögliche Ansätze zur Produktivitätssteigerung unterstehen komplexen Wirkungszusammenhängen und diversen Zielkonflikten.

FAZIT Der Sozialbereich wird, sofern sich die in der Vergangenheit beobachteten Trends fortsetzen, auch in Zukunft deutlich mehr personelle Ressourcen benötigen. Dies stellt die Gesellschaft im Hinblick auf die Verfügbarkeit von Fachpersonen vor grosse Herausforderungen. Die vorliegende Studie zeigt auf, dass zahlreiche Ideen zur Optimierung und Innovation im Sozialbereich vorhanden sind. Die Erwartungen an die möglichen Wirkungen produktivitätssteigernder Massnahmen im Sozialbereich müssen jedoch realistisch bleiben. Die untersuchten Determinanten des Beschäftigungswachstums im Sozialbereich werden durch die im Bericht skizzierten Massnahmen nicht verändert: Bevölkerungswachstum und Altersstruktur sind durch langfristige Entwicklungen determiniert; Wirtschaftswachstum und eine steigende Erwerbsquote der Mütter sind gesellschaftlich erwünscht, Letztere ist integraler Bestandteil der Strategie gegen den Fachkräftemangel. ■

LITERATUR

Kägi, Wolfram; Kaiser, Boris; Lobsiger, Michael; Knecht, Donat (2016): *Beschäftigung und Produktivität im Sozialbereich*; [Bern: BSV]. Beiträge zur Sozialen Sicherheit. Forschungsbericht Nr. 16/16: www.bsv.admin.ch > Publikationen & Service > Forschung und Evaluation > Forschungspublikationen.

Wolfram Kägi

Dr. rer. pol., Geschäftsführer, B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung.
wolfram.kaegi@bss-basel.ch

Boris Kaiser

Dr. rer. oec., Projektleiter, B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung.
boris.kaiser@bss-basel.ch

Donat Knecht

Sozialarbeiter FH/MBA Sozialmanagement, Dozent und Projektleiter, Hochschule Luzern – Soziale Arbeit.
donat.knecht@hslu.ch

Michael Lobsiger

Dr. rer. oec., Projektleiter, B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung.
michael.lobsiger@bss-basel.ch

SOZIALPOLITIK

Erfolgreiche Gassenarbeit dank starker Demokratie

Vincent Artison, Biel

Mit ihrem Schaffen an der Basis der Gesellschaft setzt die Gassenarbeit auf soziale Emanzipation und Bürgersinn gleichermassen. Und sie ist immer wieder bereit, in ihrem breiten Aufgabengebiet, das Pädagogik und Erziehung ebenso umfasst wie die Gesundheitsförderung und Gewaltprävention, neue Wege zu gehen.

Die Anfänge von Streetwork – auch Gassenarbeit, mobile Sozialarbeit, Strassensozialarbeit oder aufsuchende Sozialarbeit – gehen auf die Arbeiten der Chicago-Schule (USA) Mitte der 1920er-Jahre zurück. Federführend waren die beiden Soziologen Shaw und McKay, die sich mit Kriminalität und Delinquenz jugendlicher Randgruppen befassen (Specht 2010). Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden in Frankreich (Peyre, Tétard 2006), ab Mitte der 1960er-Jahre auch in anderen europäischen Ländern (Grossbritannien, Niederlande, Deutschland usw.) die ersten Projekte gestartet. 1971 schrieb Alinsky, ausgehend von den Erfahrungen der mobilen Jugendarbeit in den USA, ein Handbuch für Sozialarbeiterinnen und -arbeiter (Alinsky 1976), das die Jugendpolitik vielerorts beeinflusst hat.

SITUATION IN DER SCHWEIZ In der Westschweiz trat die Gassenarbeit unter dem Einfluss der französischen *prévention spécialisée* erstmals in Form von Wohltätigkeitsarbeit ausserhalb der traditionellen religiösen Einrichtungen auf. Ab Ende der 1980er-Jahre etablierte sie sich in der Suchthilfe und der Prävention von Geschlechtskrankheiten. Die offene Sozialarbeit nahm sich der zunehmenden Anzahl junger Menschen an, die in die Drogenszene abgerutscht waren. In den 2000er-Jahren schliesslich richteten Stadtbehörden unter dem Eindruck zunehmender Gesundheits- und Sicherheitsbedenken vermehrt Dienststellen für Jugendliche ein, womit Streetwork an Bedeutung gewann. Immer häufiger hörte man Begriffe wie *éducateurs de rue*, *travailleurs sociaux de proximité*, *animateurs de rue*, *médiateurs de rue* oder *travailleurs de rue*. Zur Vereinheitlichung der Terminologie einig-

ten sich französisch- und deutschsprachige Westschweizer Fachleute auf den Begriff *travail social hors murs* bzw. aufsuchende Sozialarbeit.

Im Tessin, wo wiederholt Fälle von Belästigungen für Schlagzeilen sorgten, wurden in Anlehnung an die erfolgreichen Westschweizer Modelle ab 2010 mobile Sozialarbeitende eingestellt.

Unter dem Einfluss des deutschen Modells (Stuttgart), das sich wiederum am amerikanischen Ansatz orientierte und wie dieser der Basisgemeinschaft grosse Bedeutung beimass, entwickelte sich die Gassenarbeit in der Deutschschweiz in den 1980er-Jahren vor allem in der Region Zürich und in Zusammenhang mit dem Drogenkonsum im öffentlichen Raum (Maurer 1992, S. 9). Noch immer ist die aufsuchende Sozialarbeit in der Prävention und Schadensminderung (mobile Projekte, Partyszene usw.) sowie bei der kirchlichen Sozialarbeit und der soziokulturellen Animation (Dachverband offene Jugendarbeit Schweiz DOJ) anzutreffen und wichtig. Gleichzeitig aber mehren sich auf der Gasse Aktionen und Massnahmen, die sich an der Praxis von Ordnungskräften orientieren oder von Letzteren betreut werden und auf soziale Kontrolle und Überwachung abzielen (Organe für Sicherheit, Intervention, Prävention [SIP], private Sicherheitsdienste). Primär auf ihrem Auftritt bedacht, zirkulieren ihre Vertreter als uniformierte Sicherheitskräfte durch die Strassen. Der Wunsch nach absoluter Sicherheit macht sich in der Westschweiz in Form von *parrains de gare* (Bahnhofpatenschaften), *correspondants de nuit* (zivile Nachtstreife) oder *médiateurs citoyens* (Bürgermediation) breit. Das Bestre-

Gassenarbeit ist
Experimentiergrund für
mögliche neue Spielarten
demokratischer und
partizipativer Meinungs-
und Entscheidungsfindung.

«Der Anspruch absoluter Sicherheit oder Sicherheitswahn ist einfach nur die fixe Idee, in vollständiger Sicherheit leben zu wollen, eine Art überspitztes Vorsichtsprinzip. Es besteht darin, sich gegen alles abzusichern, ein immer engmaschigeres Netz um die gesamte Gesellschaft zu ziehen, um sich vor Leuten, die aus der Norm fallen, zu schützen. Wir erleben dies unbewusst jeden Tag, stehen aber erst am Anfang der Entwicklung und wissen nicht, wohin sie uns führt. Anfangs wirkt Sicherheitswahn beruhigend. Er spielt mit Emotionen. Emotionen aber sind neutral. Sie sind weder gut noch schlecht, weder demokratisch noch totalitär. Aber sie sind manipulierbar. Heute werden Emotionen gegen die Freiheit und gegen die Hoffnung geschürt und nie im Sinne der Menschlichkeit eingesetzt.»

Auszug aus einem Interview des französischen Richters, Lehrbeauftragten und Essayisten Serge Portelli, erschienen in der Revue «Témoignage Chrétien» vom 14. Mai 2011 (www.enseignantchretien.fr).

ben, auf die Zivilgesellschaft zuzugehen, ist an sich lobenswert, doch die Intervenierenden begegnen auf der Strasse komplexen Situationen, für die sie nicht das nötige Rüstzeug mitbringen. Ausserdem löst ihr Einsatz in Uniform, die mit Kontrolle in Verbindung gebracht wird, bei der Bevölkerung unweigerlich Misstrauen aus.

MERKMALE DER GASSENARBEIT Gassenarbeit bewegt sich am Rande mehrerer Disziplinen und setzt an der Basis einer Gemeinschaft an. Sie zielt darauf ab, soziale Bindungen und Vertrauensverhältnisse aufzubauen und die Emanzipation der Personen zu fördern – vor allem solcher, die sich bereits in der Ausgrenzungs- und Armutsspirale befinden. Gassenarbeit baut Brücken, versteht sich als Türöffner und trägt die Fragen und Anliegen der Bevölkerung oder der sie vertretenden Instanzen zu den politischen Behörden. Sie dient dem gesellschaftlichen Zusammenhalt und lenkt das Bewusstsein der Gemeinschaft auf die inneren Werte und Möglichkeiten der einzelnen Mitglieder. Indem sie auch Wahlverweigerer und «Stimmenlose» (ehemalige Häftlinge, Migrantinnen und generell alle nicht Stimmberechtigten und Personen ohne Aufenthaltsbewilligung) in ihr Wirken einbindet, ist Gassenarbeit Experimentiergrund für mögliche neue Spielarten einer demokratischen und partizipativen Meinungs- und Entscheidungsfindung. Indem sie sozial, wirtschaftlich, affektiv und gesundheitlich benachteiligte Personen in ihrer Handlungsfähigkeit bestärkt, anerkennt Gassenarbeit deren Geschichte als festen Bestandteil der Gemeinschaft und fördert ihre gesellschaftliche Teilhabe.

Die Präsenz auf der Strasse und in den Lebensräumen der Bevölkerung steht im Zentrum der aufsuchenden Sozialarbeit. Bei den Begegnungen mit der Bevölkerung fühlen die Gassenarbeiterinnen und -arbeiter den Puls der Gesellschaft, erlangen eine Vorstellung von ihren Ressourcen und Anliegen und sie geben wichtige und offizielle Informationen weiter. Zusätzlich zu diesen Kernaufgaben betreiben sie Aufklärungsarbeit bei der Öffentlichkeit und bei den Behörden (z. B. Gesundheitsförderung, Schadensminderung, Gutachten und Empfehlungen), unterstützen die Selbstorganisation von Personen (z. B. Obdachlosengruppen) und führen eigene Aktivitäten (Musik, Sport usw.). Indem sie den Alltag der Menschen begleiten und teilen, werden die Streetworker für die breite Öffentlichkeit fassbar. Handlungsleitend sind die Grundsätze der Freiwilligkeit, der Anonymität und der Bedingungslosigkeit. Ausserdem sollen keine Verhalten aufgezwungen, verboten oder normiert werden.

EINE WELT DER BEZIEHUNGEN Gassenarbeiterinnen und -arbeiter knüpfen Beziehungen mit der Bevölkerung im Allgemeinen¹ und mit ausgegrenzten, isolierten, armutsbetroffenen, misshandelten oder kranken Jugendlichen und Erwachsenen im Besonderen. Zur Gemeinschaftsförderung beispielsweise in einem Quartier suchen sie v. a. den Kontakt zu Eltern mit Kleinkindern oder zu Betagten. Die betroffenen Bevölkerungsgruppen sind dabei nicht nur Begünstigte oder, je nach Terminologie, Benutzerinnen und Benut-

Betroffene verfügen oft über unverzichtbares Wissen in den Einsatzgebieten von Streetwork.

¹ Alle Situationen, welche die gesellschaftliche Stigmatisierung bestimmter Gruppen oder Individuen verstärken könnten, müssen entschärft werden. Würde man sich nur der Personen annehmen, die von der Gesellschaft als von der Norm abweichend betrachtet werden, wäre allein schon der Kontakt mit Strassensozialarbeiterinnen und -arbeitern negativ konnotiert, im Sinne von «Wenn ich mit einem Gassenarbeiter rede, bin ich ein Problemfall».

zer oder Kundinnen und Kunden, sondern auch (tatsächliche oder mögliche) Partner. Oft verfügen sie über unverzichtbares praktisches Wissen in den Einsatzgebieten von Streetwork. Aufgrund dieser Dynamik richten sich Gassenarbeiterinnen und -arbeiter vielfach zunächst an das natürliche Umfeld (Familie, Kinder usw.) ihrer Zielgruppen. Im erweiterten Umfeld stehen sie in Kontakt mit verschiedenen Einrichtungen wie Gemeindestellen (für Soziales, Kultur, Polizei, Sport, Raumentwicklung usw.), Vereinen, Strafanstalten, Ärztinnen und Ärzten, Schulen, Wiedereingliederungszentren, Ausbildungsstätten, kantonalen und eidgenössischen Instanzen (Gerichte, Suchthilfe, Kultur, Integration, Sport, Raumplanung usw.), Migrantengemeinschaften, Sport- und Kulturverbänden, Einrichtungen für Präventions- und Gesundheitsförderung, Psychiatriezentren oder Hilfswerken. Diese Einrichtungen werden zwar oft als Partner der Gassenarbeit wahrgenommen, profitieren aber gleichzeitig auch vom Know-how und der Arbeit der mobilen Sozialarbeiterinnen und -arbeiter.

BERUFSALLTAG Liebeskummer, betrunkene Personen, Projektunterstützung, Arbeitgeber, die gegen das Arbeitsrecht verstossen, Strassenschlägereien, Anfragen hilfloser Eltern, Häftlingsbesuche, junge Frauen, die einen Schwangerschaftsabbruch wünschen, Kokainabhängige, Nachbarschaftsstreitigkeiten, Chefs, die sich Sorgen um Lernende machen, Spannungen zwischen den Ordnungskräften und bestimmten Gruppen prägen den Alltag der aufsuchenden Sozialarbeit. Gassenarbeiterinnen und -arbeiter bewegen sich mitten im oft von Schwierigkeiten und Konflikten geprägten Lebensraum der Bevölkerung. Sofern sie in solchen Situationen unparteiisch handeln können, versuchen sie vor Ort, Raum für das Gespräch zu schaffen und die Lage konstruktiv zu entschärfen. Auf diese Weise ermöglichen sie einen Prozess, der es den Involvierten durch die Anerkennung des von ihnen Erlebten erlaubt, sich selbst, aber auch ihr Gegenüber zu respektieren (Ricoeur 2004).

Gleichzeitig stehen Gassenarbeiterinnen und -arbeiter zur Öffentlichkeit in einem privilegierten Verhältnis, das dazu führen kann, dass sie in ebendieser Öffentlichkeit vermitteln müssen. Diese Aufgabe will gelernt sein. Sie bedarf einer entsprechenden Ausbildung und setzt voraus, dass man sich Gedanken darüber macht, wo die Grenzen der Interven-

tion liegen. Mediation schafft nicht nur Bindungen, sondern hilft als Instrument der Konfliktbewältigung auch, Unausgesprochenes zur Sprache zu bringen, Gefühle zu äussern, die Kreativität einer und eines jeden einzubeziehen und Streitigkeiten ohne langwierige (strafrechtliche), oft belastende und kostspielige Verfahren beizulegen.

GOVERNANCE-STRUKTUREN Historisch gesehen ist Streetwork noch immer häufig an private Einrichtungen wie Vereine oder Stiftungen geknüpft. Diese wirken als Schnittstelle zwischen der Zivilgesellschaft und den öffentlichen Verwaltungen, welche die Gassenarbeit im Namen einer Gemeinde, einer Agglomeration, eines Kantons oder des Bundes finanziell unterstützen können. So kann zum Beispiel eine Stiftung, die den sozialen Zusammenhalt eines Quartiers stärken möchte, dem Kanton ein entsprechendes Projektbudget unterbreiten. Oder ein Verein stellt ein Projekt für Schadensminderung im Bereich Suchtmittelkonsum auf die Beine und bittet das Bundesamt für Gesundheit (BAG) um finanzielle Unterstützung. Aufgrund ihrer Rechtsform sind Vereine und Stiftungen auch berechtigt, private Unterstützungsbeiträge und Spenden entgegenzunehmen.

Seit gut zehn Jahren ist Gassenarbeit zur Umsetzung der Jugendpolitik und von Massnahmen zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts allerdings vermehrt den Gemeindebehörden angegliedert. Diese Tendenz wirft Fragen auf, da es sich um ein atypisches kommunales Betätigungsfeld handelt, das gute Kenntnisse der Herausforderungen verlangt, die mit der Weiterentwicklung der Gassenarbeit einhergehen: So sind Anpassung im Personalreglement nötig und es muss Know-how für die Rekrutierung oder den adäquaten Einsatz von Gassenarbeiterinnen und -arbeitern aufgebaut werden. Mangels solcher Vorkehrungen kommt es nicht selten vor, dass Gassenarbeiterinnen und -arbeiter die meiste Zeit im Büro, in einem Aufnahmezentrum, einer Sporthalle oder an Sitzungen verbringen. Die kompetentesten und motiviertesten unter ihnen, die ihre sozialpädagogische Aufgabe auch wirklich erfüllen möchten, erleben diese Institutionalisierung als unnötige Einbindung in administrative Zwänge, die auf Kosten ihrer Präsenz und ihrer Verfügbarkeit vor Ort geht. Finanziert wird Streetwork zur Hauptsache über das Budget der Gemeindeverwaltungen, manchmal auch mit Unterstützungsbeiträgen von Kanton oder Bund.

So unterstützte das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) im Rahmen des Programms Projets urbains zwischen 2005 und 2008 Quartierentwicklungsprojekte in kleinen und mittelgrossen Städten sowie in Agglomerationsgemeinden.

Praktisch untersteht Streetwork den für private oder öffentliche Einrichtungen geltenden gesetzlichen Grundlagen, die sich wiederum auf eine breiter gefasste Gesetzgebung wie zum Beispiel ein Jugendschutzgesetz abstützen.

BERUFLICHE WEITERENTWICKLUNG Ist das Berufsbild des Streetworkers auf internationaler Ebene² klar definiert, entwickelt es sich in der Schweiz nur zögerlich: Obschon Pflichtenhefte erstellt, Reflexionsräume eingerichtet, Tätigkeitsberichte, Forschungsarbeiten und Artikel veröffentlicht werden, kommt die formale Ausbildung in der Schweiz nicht voran. Obwohl sich einige Fachschulen oder Fachhochschulen (für Soziales und Gesundheit) dafür interessieren, ist die Anzahl der Kurse zum Thema Gassenarbeit verschwindend klein.

In der Schweiz entwickelt sich das Berufsbild des Streetworkers nur zögerlich.

GASSENARBEIT SCHAFFT SICHERHEIT Der Autor dieses Artikels hat 2015 ein Buch veröffentlicht, das auf seiner langjährigen Praxiserfahrung und Beschäftigung mit dem Thema Gassenarbeit beruht. Es zeichnet hauptsächlich ein Bild von der Gassenarbeit in der Westschweiz, wirft aber auch einen vergleichenden Blick auf die Niederlande, Spanien, Belgien, Dänemark, Kanada, Frankreich, Portugal, England, Benin, Burkina Faso, Senegal, Brasilien und Mexiko. Rund 50 Personen – Gassenarbeiterinnen und -arbeiter, Betroffene auf der Strasse, Vertreterinnen und Vertreter von Ordnungskräften, Fachverbänden und Ausbildungsstätten in der Schweiz und in Québec – haben sich daran beteiligt. Neben der Strassenso-

² Siehe die Aktivitäten der NGO Dynamo International: www.travailderue.org

zialarbeit nähert sich das Buch unter einem ethischen, soziologischen, politischen und philosophischen Gesichtspunkt der Frage, wie sich unsere Gesellschaften für die Verlässlichkeit von Beziehungen und den sozialen Zusammenhalt einsetzen.

Ordnungskräfte und Zielgruppen bestätigen die Aussagen der befragten Gassenarbeiterinnen und -arbeiter, dass es diesen mehrheitlich gelingt, zu den von ihnen betreuten Personen Beziehungssicherheit herzustellen. Gerade verzweifelte oder suizidgefährdete Personen und solche, die terroristische Anschläge (als diffuseste aller Ausdrucksformen) planen, bedürfen einer äusserst umsichtigen zwangs- und repressionsfreien Annäherung. Dank ihrem Fachwissen

Sicherheit erfordert soziale Emanzipation.

über soziale Bindungen, Früherkennung und -intervention oder Gesundheitsförderung und ihrer täglichen Konfrontation mit der Strasse, sind Gassenarbeiterinnen und -arbeiter besonders berufen, misshandelten, ausgegrenzten und armutsbetroffenen Menschen die bedingungslose Aufmerksamkeit und Beziehungssicherheit zu geben, in der Vertrauen entstehen und echte Emanzipation beginnen kann. ■

LITERATUR

Artison, Vincent (2015): *Le travail social hors murs et les enjeux de sa formalisation. Focus sur les notions de sécurité et d'insécurité*, Bern: Peter Lang (deutsche Übersetzung in Vorbereitung).

Specht, Walther (2010): «Mobile Jugendarbeit in Europa», in: Specht, Walther (Hg.); *Mobile Jugendarbeit im globalen Wandel – Reaching the Unreachable*, Stuttgart: ISMO, S. 78–90: www.ismo-online.de > Downloads.

Peyre, Vincent; Tétard, Françoise (2006), «Des éducateurs dans la rue. Histoire de la prévention spécialisée», in: *Revue d'histoire de l'enfance «irrégulière»*, Nr. 8/2006, S. 185–187.

Ricœur, Paul (2004): *Parcours de la reconnaissance*, Louvain-la-Neuve und Paris: De Boeck Supérieur.

Barber, Benjamin R. (?1997): *Démocratie forte* [1984], Paris: Desclée de Brouwer (An dieses Buch lehnt sich der Titel des vorliegenden Artikels an).

Maurer, Renato (1992): *Alles wird gut. Gassenarbeit in der Schweiz 1981–91*. Solothurn: Gruppo Verlauto.

Alinsky, Saul D. (1976), *Manuel de l'animateur social*, Paris: Seuil, S. 249 (Übersetzung von *Rules for Radicals: A Pragmatic Primer for Realistic Radicals*, 1971, New York: Random House).



Vincent Artison

Master in Sozialer Arbeit, selbstständiger Berater, Biel.

vincent.artison@gmx.ch

FAMILIE, GENERATIONEN UND GESELLSCHAFT

Kommunale Strategien und Massnahmen gegen Familienarmut

Heidi Stutz, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS

Gegen eine Viertelmillion Kinder und deren Eltern sind von Armut betroffen. Viele von ihnen leben in Einelternhaushalten oder Migrationsfamilien. Die Gemeinden können dieses Problem nicht im Alleingang lösen. Aber sie haben in der Prävention und Bekämpfung von Familienarmut wichtige Aufgaben.

Familienarmut steht oft im Fokus, weil sie ein Risikofaktor ist für die Entwicklungschancen von Kindern und dazu führen kann, dass auch sie lebenslang armutsgefährdet bleiben. Städte und Gemeinden prägen die Lebensbedingungen und Chancen von armutsgefährdeten Familien und ihren Kindern vor Ort. Deshalb kommt ihnen eine wichtige Rolle zu. Häufig können und müssen sie sich bei ihren Leistungen auf den Kanton, regionale Zusammenarbeit oder private Anbieter und Hilfswerke stützen, aber grundsätzlich haben sie einen grossen Gestaltungsspielraum. Um für Gemeinden geeignete Strategien und Massnahmen zu identifizieren, gab das Nationale Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut eine Studie in Auftrag.

FORSCHUNGSANSATZ Die Bestandsaufnahme (Stutz et al. 2017) in 15 grösseren Gemeinden und Städten¹ in der ganzen Schweiz zeigt, was diese bereits für die Prävention und Bekämpfung von Familienarmut tun und wo sie Handlungsbedarf orten. Armut und deren Prävention umfassen viele Lebensbereiche. Entsprechend vielfältig sind die in der Bestandsaufnahme untersuchten Themen. Sie umfassen Geldleistungen, Wohnen, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die Förderung der Erwerbsintegration von

¹ Die Erhebung umfasst die fünf grossen Städte Zürich, Genf, Basel, Lausanne und Lugano, die fünf Regionalstädte Biel, La Chaux-de-Fonds, Fribourg, Wil SG und Olten sowie die fünf grossen Gemeinden Kriens, Dietikon, Glarus Nord, Martigny, Herisau. Vertiefende Gruppengespräche mit den wichtigsten involvierten Akteuren wurden in Zürich, Lausanne, Lugano, Biel, Kriens und Martigny geführt.

Eltern mit Kinderbetreuungsaufgaben, soziale Teilhabe und Integration, Nachholbildung für Eltern mit Kinderbetreuungsaufgaben, Information, Beratung und Begleitung sowie Chancengerechtigkeit für die Kinder. Die Bestandsaufnahme wurde ergänzt durch eine Aufarbeitung der Fachliteratur.

ERKENNTNISSE AUS DER LITERATUR Gestützt auf wissenschaftliche Erkenntnisse und Empfehlungen internationaler Gremien wie UNICEF, OECD und EU lassen sich folgende Strategien zur Prävention von Familienarmut identifizieren:

- **Erwerbchancen armutsgefährdeter Eltern verbessern:** Damit Eltern langfristig dank besseren Löhnen ihren Lebensunterhalt selbstständig bestreiten können, sind Investitionen in ihre Berufsausbildung und gute Rahmenbedingungen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf wichtig.
- **Gutes Aufwachsen und Chancengerechtigkeit für die Kinder:** Empfohlen wird, deutlich mehr Mittel in den Vorschulbereich und die frühe Förderung zu investieren, und in der Schulzeit die Mittel stärker auf benachteiligte Kinder zu fokussieren. Auch die Wohnverhältnisse und das unmittelbare Lebensumfeld im Quartier prägen die Entwicklungsmöglichkeiten von Kindern. Zudem sind die Chancen sozialer Teilhabe davon beeinflusst, ob Sport- und Freizeitangebote vorhanden und für einkommensschwache Familien zugänglich sind.
- **Nicht ohne die Eltern:** Massnahmen erreichen mehr, wenn sie auch die Eltern fördern, unterstützen und sie konsequent einbeziehen.
- **Frühzeitig in Menschen investieren, um langfristige Probleme zu vermeiden:** Empfohlen werden präventive, integrierende und begleitende Massnahmen für armutsgefährdete Familien.
- **Kräfte bündeln und vernetzen:** Gute Einzelprojekte können ihre volle Wirkung nur entfalten, wenn sie sich auf Grundstrukturen stützen können, die allen Familien Chancen eröffnen, und wenn alle relevanten Angebote aufeinander abgestimmt sind. Dies bedingt Koordination und Kooperation über die Angebots- und Departementsgrenzen hinaus.
- **Zugangsprobleme im Auge behalten:** Unterstützende Angebote erreichen oft jene Familien schlecht, die am meis-

ten darauf angewiesen wären. Diesem Phänomen ist die nötige Beachtung zu schenken.

- **Potenzial in der Nachbarschaft und im Quartier mobilisieren:** Chancen für Gemeinden bieten die gegenseitige Unterstützung und das zivilgesellschaftliche Engagement in den Quartieren. Durch Mitsprache und Beteiligung der örtlichen Bevölkerung kann eine Gemeinde die Selbsthilfe fördern, statt Programme von oben herab umzusetzen.

Diesen Erkenntnissen aus der Literatur werden im Folgenden die Ergebnisse der Bestandsaufnahme aus den 15 untersuchten Gemeinden gegenübergestellt.

KOMMUNALE STOSSRICHTUNGEN UND STRUKTUREN

Viele Gemeinden verfügen nicht über Gesamtstrategien gegen Familienarmut, aber über konzeptionelle Grundlagen in einzelnen Bereichen, die im Kampf gegen Familienarmut relevant sind. Meistens ist auch keine einzelne Fachstelle oder Behörde für Familienarmut zuständig. Teilweise hat jedoch eine Verwaltungsstelle die Federführung und sorgt dafür, dass die nötigen Kooperationsnetzwerke quer durch die Departemente und bis hin zu den involvierten privaten Akteuren entstehen und aufrechterhalten werden. Klar geregelte Strukturen der Zusammenarbeit kennt nur die Stadt Zürich. In anderen Gemeinden sind es die zuständigen Fachpersonen, die sich über die Grenzen ihrer Dienste hinweg austauschen und miteinander kooperieren. Die Gemeinden beurteilen das bei ihnen vorhandene Fachwissen in Sachen Familienarmut und die Qualität der Ange-

Ungünstige Strukturen
und Prozesse beschneiden
das Potenzial kommunaler
Massnahmen gegen
Familienarmut.

bote generell als gut. Aber die Massnahmen greifen nicht immer ineinander, zielen nicht gebündelt in die gleiche Richtung und entfalten dadurch nicht ihr volles Potenzial.

MONETÄRE LEISTUNGEN AUF GEMEINDEEBENE In der Sozialhilfe sind die Spielräume der Gemeinden meistens begrenzt. Es sind mehrheitlich die Kantone, welche die Regeln der Existenzsicherung definieren. Darüber hinaus können die Gemeinden Armutsbetroffenen jedoch ermöglichen, an Fördermassnahmen teilzunehmen. Die Praxis ist sehr unterschiedlich und hängt auch mit der Finanzkraft einer Gemeinde zusammen. Weiteren familienbezogenen Geldleistungen auf Gemeindeebene kommt von der Gesamtsumme her keine grosse Bedeutung zu. Aber die punktuellen Hilfen zur Vermeidung von Verschuldung, die Verbilligung von Sport- und Freizeitaktivitäten für Kinder und Jugendliche sowie objektfinanzierte Treffpunkte und Freizeitanlagen sind für einkommensschwache Familien wichtig. Solche Unterstützungen bestehen in praktisch allen Gemeinden und sind politisch weitgehend unbestritten.

ZUGANG ZU WOHNRAUM Familien mit tiefem Einkommen finden nur mit grosser Mühe eine geeignete Wohnung. Daher betreiben alle grossen Städte eine aktive Wohnpolitik, die auch Hilfe bei der Wohnungssuche und Wohnbegleitung umfasst. Genf, Basel und Lausanne zahlen bei Bedarf Mietzinsbeiträge. Die untersuchten Regionalstädte und sonstigen grossen Gemeinden engagieren sich seltener. Teils haben sie ausreichend freie Wohnungen. Teils bestehen politische Vorbehalte, weil bei einem grösseren Angebot an günstigen Wohnungen Neuzuzüge von Personen mit Unterstützungsbedarf befürchtet werden.

VEREINBARKEIT VON FAMILIE UND BERUF Besonders im Vorschulbereich fehlen noch an verschiedenen Orten Betreuungsplätze für Kinder. Im Schulalter ist die Betreuung während der Schulferien nicht überall kompatibel mit einer Erwerbsarbeit. Ansonsten sind für einkommensschwache Familien in gewissen Gemeinden vor allem hohe Preise für Kinderbetreuung ein Problem. Die Betreuungsquoten unterscheiden sich stark. Zürich deckt im Vorschulalter mit einer Betreuungsquote von 68 Prozent den Bedarf noch nicht. Daran lässt sich ermessen, dass auf viele Gemeinden

mit teils bedeutend tieferen Quoten eine grosse Aufgabe zukommt.

FÖRDERUNG DER ERWERBSINTEGRATION VON ELTERN MIT KINDERBETREUUNGSAUFGABEN Insbesondere Mütter mit Kinderbetreuungsaufgaben werden bei der Förderung der Erwerbsintegration durch Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe oft übersehen. Man konzentriert sich auf Personen, die sofort ein hohes Pensum antreten können. Mütter haben vielerorts kaum Zugang zu arbeitsmarktlichen Massnahmen und berufsbezogener Förderung. Die Bestandsaufnahme zeigt, dass diesbezüglich nur ein langsames Umdenken einsetzt. Die fehlende Förderung widerspricht jedoch einer Armutspolitik, die auf eine bessere Erwerbsintegration abstützen will, wie dies nun auch die neuen SKOS-Richtlinien 2017 tun. Sie verlangen eine Erwerbstätigkeit von Alleinerziehenden, sobald das jüngste Kind ein Jahr alt ist. Bisher waren es drei Jahre.

SOZIALE INTEGRATION Die untersuchten Gemeinden tun viel, um auch Kindern und Jugendlichen aus ärmeren Familien gute Freizeitmöglichkeiten zu bieten und dadurch auch eine gute soziale Integration zu fördern. Auch sozialräumliche Ansätze der Quartierentwicklung werden von etlichen Gemeinden als sehr wichtig für die Teilhabe und den Zusammenhalt insgesamt erachtet. Sie setzen auf nutzernahe, von der Bevölkerung mitgestaltete, vernetzte Angebote und Begegnungsmöglichkeiten.

INTEGRATIONSFÖRDERUNG UND NACHHOLBILDUNG FÜR ELTERN MIT KINDERBETREUUNGSAUFGABEN Praktisch in allen untersuchten Gemeinden bestehen Integrations- und Basissprachkurse für Eltern. Oft vermitteln diese Kurse auch Informationen zum Funktionieren der Schule. Deutlich seltener finden sich auf Eltern mit Kinderbetreuungsaufgaben ausgerichtete Massnahmen, um arbeitsmarktrelevante Ausbildungen nachzuholen. Ein fehlender Zugang zu Ausbildungschancen wirkt hier als Armutsfalle.

INFORMATION, BERATUNG UND BEGLEITUNG Die Informations- und Beratungsangebote sind in den untersuchten Gemeinden gut ausgebaut. Sie erreichen jedoch sozial benachteiligte und fremdsprachige Familien oft nur

schwer. Um dies zu verbessern, setzen die Gemeinden auf interkulturelle Übersetzung, eine allgemein zugängliche Sozialberatung, eine bessere Vernetzung der Angebote, den Zugang zu Familien über Kinderbetreuungsstrukturen und Schulen, den Einbezug von Schulsozialarbeit und Integrationsfachstellen sowie das Zusammenlegen von Angeboten am gleichen Ort im Quartier. Je schwieriger die Situation einer Familie ist, desto wichtiger werden intensivere und entsprechend teurere Massnahmen der Entlastung und Begleitung. Viele Gemeinden kennen freiwillige Angebote von aufsuchender Familienarbeit und Familienbegleitung. Sie verweisen aber diesbezüglich auch auf Finanzierungsprobleme.

CHANCENGERECHTIGKEIT FÜR DIE KINDER Gute Tagesbetreuungsstrukturen werden am häufigsten als wirksame Massnahme für mehr Chancengerechtigkeit genannt. Die Bestandsaufnahme dokumentiert darüber hinaus zahlreiche neue Massnahmen der frühen und über die ganze Schulzeit fortgesetzten Förderung benachteiligter Kinder in den Gemeinden. Klar ersichtlich ist, dass die Haltung und das Engagement der Schule eine sehr wichtige Rolle spielen. Es zeichnet sich ab, dass mit der gezielten Förderung benachteiligter Kinder ein Weg beschritten wurde, der sich aus Sicht der Verantwortlichen bewährt und der politisch kaum bestritten ist, wenngleich immer die Gefahr besteht, dass in Sparrunden finanzielle Mittel gestrichen werden, da es sich bislang nicht um eine gesetzliche Aufgabe handelt.

ZUSAMMENFASSENDE EINSCHÄTZUNGEN Die meisten der untersuchten Gemeinden setzen sich intensiv mit der Prävention und Bekämpfung von Familienarmut auseinander. Es ist viel Wissen vorhanden, mancherorts bestehen vielversprechende Einzelprojekte. Es hat sich einiges bewegt. Gleichzeitig erweist es sich als eine anspruchsvolle Aufgabe, eine präventiv wirkende Politik gegen Familienarmut über verschiedene Verwaltungsbereiche hinweg aufzubauen. Dies stellt hohe Anforderungen an Kooperation und Koordination. Verantwortliche sind auf Unterstützung anderer Stellen angewiesen, die ihre Aufgabe nicht a priori in der Armutsbekämpfung sehen. Dazu gehören beispielsweise Kinderbetreuungsstrukturen, Schulen oder die Stadt- und Raumplanung. Überall ist dieser Umbauprozess von

einem versorgenden zu einem präventiver wirkenden Ansatz jedoch zumindest ein Stück weit im Gang.

Das Tempo des Umbaus wird vielerorts gebremst durch Finanzprobleme. Mangels Finanzierung können oft Projekte nicht realisiert werden, die an sich wirtschaftlicher wären und eine bessere Kosten-Nutzen-Bilanz aufweisen würden als das bestehende System. Je knapper die Mittel, desto wichtiger ist, dass die Prioritäten richtig gesetzt sind. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung OECD empfiehlt zwei Punkte zu priorisieren, nämlich 1. Familien möglichst schnell aus potenziell langfristigen Problemlagen zu holen sowie 2. benachteiligte Kinder früh und fortgesetzt zu fördern. Die untersuchten Gemeinden legen grösseres Gewicht auf den zweiten Ansatz als auf den ersten. Die grössten Gruppen von Familien mit langfristigen Problemen sind Alleinerziehende und Migrationsfamilien mit tiefqualifizierten Eltern. Hier fehlt eine wirksame Unterstützung für Alleinerziehende. Und es bestehen kaum Bildungschancen für Eltern ohne Berufsabschluss. Zu ergänzen ist, dass es nicht an den Gemeinden alleine ist, die Schwierigkeiten besser zu lösen. Die Gemeinden fordern denn auch wiederholt die engagiertere Kooperation von Bund und Kantonen im Kampf gegen Familienarmut. ■

LITERATUR

Stutz, Heidi (2017): *Kommunale Strategien und Massnahmen gegen Familienarmut*; [Bern: BSV]. Beiträge zur Sozialen Sicherheit. Forschungsbericht in Vorb.: www.bsv.admin.ch > Publikationen & Service > Forschung und Evaluation > Forschungspublikationen.



Heidi Stutz

Lic. phil. hist., Mitinhaberin und Bereichsleiterin Familienpolitik, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS, Bern.
heidi.stutz@buerobass.ch

Checkliste für Städte und grosse Gemeinden zur Entwicklung von Strategien gegen Familienarmut

T1

1. Selbstverpflichtung, Steuerung und Strukturen

- 1.1 Das Ziel setzen
- 1.2 Strukturen so ausgestalten, dass sie allen Familien Chancen bieten
- 1.3 Zusammenarbeiten und Vernetzen
- 1.4 Mut zum Nutzen von Spielräumen und zum Experimentieren

2. Finanzielle Unterstützung für einkommensschwache Familien

- 2.1 In Erwerbschancen sozialhilfebeziehender Eltern investieren
- 2.2 Teilhabe durch verbilligte Gemeindeleistungen ermöglichen
- 2.3 Verschuldung bekämpfen

3. Zugang zu Wohnraum und gute Wohnumgebung

- 3.1 Aktive Wohnpolitik
- 3.2 Soziale Durchmischung und gutes Zusammenleben in den Quartieren

4. Vereinbarkeit von Familie und Beruf

- 4.1 Bedarfsgerechte und für die Eltern preisgünstige Kinderbetreuungsstrukturen
- 4.2 Gleichstellung und Erwerbsintegration von Müttern fördern
- 4.3 Familienfreundliche Arbeitsbedingungen fördern

5. Förderung der Erwerbsintegration

- 5.1 Hindernisse beim Zugang zu Fördermassnahmen abbauen
- 5.2 Alleinerziehende nicht sich selbst überlassen

6. Soziale Integration und Teilhabe

- 6.1 Strukturen für gutes Zusammenleben schaffen und sozialen Zusammenhalt fördern
- 6.2 Chancen sozialräumlicher Ansätze der Quartierarbeit nutzen

7. Integrationsförderung und Nachholbildung

- 7.1 Integrationsstellen involvieren
- 7.2 Gute Integrationsangebote für Familien
- 7.3 Zugang tiefqualifizierter Eltern zu nachholender Bildung fördern
- 7.4 Möglichst schon potenzielle Eltern erfassen

8. Information, Beratung und Begleitung

- 8.1 Alle erreichen
- 8.2 Familien in Schwierigkeiten intensiv genug begleiten

9. Chancengerechtigkeit für die Kinder

- 9.1 Frühe Förderung
- 9.2 Das Engagement der Schulen ist zentral

10. Politische Umsetzung

- 10.1 Massnahmen für alle Familien konzipieren
- 10.2 Austausch zwischen Fachpersonen und Politik
- 10.3 Auf Bestehendes aufbauen
- 10.4 Strategische Schwerpunkte setzen
- 10.5 Finanzierungsfragen von Anfang an mitdenken

Quelle: Büro BASS, Bern.

INVALIDENVERSICHERUNG

Die Weiterentwicklung der IV findet mehrheitlich Zustimmung

Adelaide Bigovic, Bundesamt für Sozialversicherungen

Im Rahmen des mehrheitlich positiv rezipierten Reformprojekts Weiterentwicklung der IV erprobte das BSV erstmals die halbelektronische Erfassung und Auswertung einer Vernehmlassung. Zudem ergänzte – auch dies eine Premiere im BSV – eine Zusammenfassung der Vorlage in leichter Sprache die verschickten Unterlagen.

Am 4. Dezember 2015 eröffnete der Bundesrat das Vernehmlassungsverfahren zur Weiterentwicklung der Invalidenversicherung, das bis zum 18. März 2016 dauerte. Angeschrieben wurden insgesamt 121 Behörden und interessierte Organisationen. Eingegangen waren 123 Stellungnahmen, von denen 48 aus dem Kreis nicht offiziell angeschriebener Teilnehmer stammten. Die Unterlagen beinhalteten auch eine Zusammenfassung der Vorlage in leichter Sprache.

Erstmals erfolgte in einer Vernehmlassung des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) die halbelektronische Erfassung und statistische Auswertung der Stellungnahmen. Hierzu wurde zusammen mit den anderen Unterlagen ein vorstrukturierter Fragebogen verschickt, anhand dessen die Vernehmlasser ihre Haltung zu den wesentlichen Aspekten der Revision abgeben konnten. U. a. wurden die Teilnehmen-

den gebeten anzugeben, ob sie die Revision begrüßen oder eher begrüßen bzw. eher ablehnen oder vollständig ablehnen, und ihre Einstellung entsprechend zu erläutern. Indessen war es ihnen belassen, bei der Abgabe ihrer Stellungnahme dem Formular zu folgen oder sich in freiem Fliesstext zur Vorlage zu äussern. Gegen 80 Prozent der Vernehmlasser benutzten den Fragebogen. Die so strukturierten Antworten wurden im auswertenden Amt elektronisch erfasst und mit den entsprechenden Begründungen hinterlegt. So konnte die statistische Auswertung zeitsparend per Knopfdruck und in grafisch ansprechender Form erfolgen. Die eingehende Kenntnisnahme der Zustimmungen und der Ablehnungen sowie deren Gewichtung nach einbringender Organisation, der Äusserungen zu Aspekten, die nicht im Fragebogen abgefragt worden waren, wie auch die Zusam-

menstellung neu eingebrachter Revisionsvorschläge vervollständigten die Auswertungsarbeiten.

Mit den Vernehmlassungsunterlagen wurde eine Zusammenfassung der Revision in leichter Sprache versandt, was sehr geschätzt wurde. Dazu Procacp: «Dass eine Vernehmlassung zum ersten Mal für Menschen mit Lernschwierigkeiten über eine Zusammenfassung in «Leichter Sprache» zugänglich gemacht wurde, begrüssen wir sehr und bedanken uns dafür.»

GEGENSTAND DER VORLAGE Die im Bereich Eingliederung unternommenen Anstrengungen führten zwar insgesamt zu einer deutlichen Senkung des Rentenbestands und der Neurenten, dies gilt jedoch nicht für Jugendliche und Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen. Deshalb ist diesbezüglich eine Optimierung des Systems angezeigt.

Das Ziel der vorliegenden Reform ist die individuell angepasste Unterstützung von Kindern, Jugendlichen und psychisch erkrankten Versicherten. Daneben sieht die Vorlage auch Verbesserungen in der Koordination mit anderen Versicherungen (Unfall, Arbeitslosigkeit, Haftpflicht) sowie neue Regelungen zur Förderung der Eingliederung und Verbesserung der Vermittlungsfähigkeit vor.

DIE BEURTEILUNG DER VORLAGE IM ALLGEMEINEN Die Mehrheit der Vernehmlasser stimmt der Vorlage vollumfänglich oder eher zu. Die Präzisierung der Zielgruppen, die vorgeschlagenen Massnahmen zur Stärkung des Eingliederungspotenzials und der Vermittlungsfähigkeit, die angestrebte Verbesserung der Koordination unter den beteiligten Akteuren sowie das Ziel einer kostenneutralen Vorlage werden ausdrücklich begrüsst. Indessen verlangen u. a. die Mehrheit der Kantone, einige politische Parteien, ein Teil der Wirtschaftsdachverbände und zwei Behindertenorganisationen mehr Kostentransparenz. Sie erwarten eine Gesamtbetrachtung der IV-Finzen, insbesondere Prognosen zu deren Entwicklung in den nächsten Jahren unter Berücksichtigung aller laufenden Revisionen des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (IVG) und weiterer Reformvorhaben, die die IV betreffen. Darunter fallen insbesondere das Stabilisierungsprogramm des Bundes 2017–2019, die Reform der Altersvorsorge 2020 sowie die überwiesene Motion Schwaller (13.3990), welche wesentliche Punkte der

abgeschriebenen Vorlage 1 der IV-Revision 6b wieder aufnehmen will. Behindertenorganisationen fordern zudem eine Darstellung der finanziellen Konsequenzen für die Versicherten.

Zwei Drittel der Kantone, die Mehrheit der Parteien und der Wirtschaftsdachverbände und einige weitere Vernehmlasser fordern zusätzliche Kosteneinsparungen. Verschiedene Stellungnahmen verbinden die generelle Forderung nach Sparmassnahmen mit konkreten Vorschlägen, besonders die Wiederaufnahme der Vorlage 3 (Reduktion der Kinderrenten, Kürzung der Reisekosten, Anpassung der Regelung des Anspruchs auf Rente [Art. 28 IVG]) aus der IV-Revision 6b, aber etwa auch das lineare Rentensystem mit ganzer Rente ab einem Invaliditätsgrad von 80 Prozent oder einen Verzicht auf IV-Renten für Personen unter 25 oder 30 Jahren.

DIE VORLAGE IN DER BEURTEILUNG DER VERSCHIEDENEN AKTEURE Mit dem Fragebogen wurden die Vernehmlasser u. a. gebeten, ihre Grundhaltung zur Revision darzulegen.¹ 105 Akteure gaben hierzu eine Antwort ab (vgl. Tabelle T1).

Die Mehrheit der Kantone beurteilt das Reformvorhaben positiv oder eher positiv. Sehr viele weisen darauf hin, dass eine spätere Umsetzung der Revision allerdings nur mit zusätzlichen finanziellen Mitteln, u. a. Personalressourcen, zu bewältigen sein würde.

Die Mehrheit der Kantone beurteilt das Reformvorhaben positiv oder eher positiv.

Von den politischen Parteien stimmen CVP und SP der Revision eher zu. Für die CVP hat indessen der Schuldenabbau Vorrang vor dem Leistungsausbau. Sie fordert mit der klaren Entflechtung von Aufsicht und Durchführung einen Bürokratieabbau. Die SP begrüsst die Zielsetzung der Revi-

¹ Die entsprechende Frage lautete: «Sind Sie mit der Ausrichtung der IV-Revision «Weiterentwicklung der IV» einverstanden?».

Zustimmung zur Reform nach Akteursgruppen					T1
Kategorie	JA	eher JA	eher NEIN	NEIN	Total
Kantone	6	19	1	0	26
Politische Parteien	0	2	2	1	5
Städteverband usw.	1	1	0	0	2
Dachverbände Wirtschaft	2	2	1	1	6
Versicherungsinstitutionen	3	2	1	0	6
Behindertenorganisationen	2	9	2	0	13
Weitere	20	20	3	4	47
Total	34	55	10	6	105
Anteil	32%	52%	10%	6%	100%

Quelle: BSV.

sion. Sie stellt sich explizit gegen eine generelle Abschaffung von Renten für Personen unter 30 Jahren.

BDP, FDP und SVP stehen der Revision eher ablehnend oder ablehnend gegenüber. Die BDP will das Anliegen prüfen, Unterdreissigjährigen grundsätzlich keine Rente auszurichten. FDP und SVP bezweifeln, dass sich die IV bis 2030 sanieren lässt. Entsprechend lehnen beide einen allfälligen personellen Ausbau der IV-Strukturen ab. Da die geplante Intensivierung der Eingliederungsbemühungen und die Verbesserung der Vermittlungsfähigkeit zugunsten der jungen Erwachsenen einem Leistungsausbau gleichkomme und falsche Anreize setze und weil in dieser Altersgruppe ein Anstieg bei den Neuanmeldungen zu beobachten sei, weist die SVP die IV-Reform in dieser Form zurück.

Eine Mehrheit der gesamtschweizerischen Wirtschaftsdachverbände (Baumeisterverband, SBV; Gewerkschaftsbund, SGB; Travail Suisse; Fédération des Entreprises Romandes, FER) steht der Revision insgesamt positiv gegenüber, wobei sich der SGB nicht eindeutig zur Frage äussert, ob er die Vorlage befürwortet oder ablehnt. Angesichts der Tatsache, dass Menschen mit Behinderungen immer noch grosse Mühe hätten, in der Arbeitswelt Fuss zu fassen oder an den Arbeits-

platz zurückzukehren, betrachtet der SGB einen weiteren Leistungsabbau als unangebracht. Travail Suisse begrüsst das sachlich ausgerichtete und unspektakuläre Reformvorhaben und den weitgehenden Verzicht des Bundesrats auf radikale Sparmassnahmen oder symbolische Gesten. Der Gewerkschaftsdachverband ist auch zuversichtlich, dass die IV ihre Schulden bis 2030 vollständig tilgen kann.

Der Gewerbeverband (SGV) heisst die Präzisierung der Zielgruppen gut, äussert sich sonst aber eher ablehnend zur Revision. Er erwartet, dass die vorgeschlagenen Massnahmen nochmals gründlich hinsichtlich ihres Kosten-Nutzen-Verhältnisses überprüft werden. Weil der SGV einen Abbau des strukturellen Defizits auf Anfang 2018 sowie der Schulden bis 2030 als unrealistisch beurteilt, kann er sich den finanziellen Zielsetzungen nicht anschliessen. Vielmehr fordert er deshalb eine Verabschiedung der Sparmassnahmen, die im Rahmen der Vorlage 3 der IV-Revision 6b sistiert worden sind. Dieses Anliegen wird vom Arbeitgeberverband (SAV) geteilt, der zwar auch die genauere Fassung der Zielgruppen begrüsst, mit der allgemeinen Ausrichtung der Vorlage jedoch nicht einverstanden ist. Zur nachhaltigen finan-

ziellen Sanierung der IV fordert er zwingend Einsparungen im Leistungsbereich.

Die Versicherungsinstitutionen Vereinigung der Verbandsausgleichskassen (VVAK) und Konferenz der kantonalen Ausgleichskassen (KKAK) sehen in der Vorlage einen wichtigen Beitrag zur längerfristigen Kostensenkung in der IV und unterstützen daher die geplante Stossrichtung. Ausführlich Stellung genommen hat die IV-Stellen-Konferenz (IVSK). Mit der Stärkung des Eingliederungspotenzials unterstützt sie eines der zentralen Reformziele, äussert sich aber kritisch zu den Prognosen betreffend die Sanierung. Die IVSK fordert eine konsequente Trennung von Aufsicht und Durchführung und eine namhafte Aufstockung ihres Stellenetats für den zusätzlichen Aufwand, den neue Aufgaben verursachen würden.

Zahlreiche Behindertenorganisationen äussern sich eher zu einzelnen Massnahmen oder den potenziellen Auswirkungen der Revision auf ihre Klientinnen und Klienten und weniger zur Revision als Ganzes. Eher Ja zur Vorlage sagen Pro Infirmis, Inclusion Handicap (I. H.), der nationale Branchenverband der Institutionen für Menschen mit Behinderung (Insos), die Schweizer Paraplegiker-Vereinigung, die Schweizerische Multiple Sklerose Gesellschaft, die Schweizerische Gesundheitsligenkonferenz (Geliko), Avanti donne und die Lungenliga Schweiz. Eher ablehnend stehen die Behinderten-Selbsthilfe Schweiz (Agile) und Insieme Schweiz der Revisionsvorlage gegenüber. Wie I. H. kritisieren auch weitere Organisationen den Titel der Reform. Sie hätten eine fortlaufende Nummerierung der Revisionen bevorzugt und folglich lieber eine 7. IV-Revision beurteilt. I. H. stellt positiv fest, die zunehmende Fokussierung der IV auf die Eingliederung habe ebenfalls dazu beigetragen, Arbeitsplätze zu erhalten, mag aber den kausalen Zusammenhang zwischen der Eingliederungsoffensive und dem Rückgang der Neurenten nicht überbewerten. Dieser Rückgang allein sage nämlich noch nichts darüber aus, ob die intendierte Wirkung – die Eingliederung in den Erwerbsprozess – erzielt worden sei. Weiter kritisiert I. H. ein Übermass an Regelungsdichte. I. H. sieht keinen Sparbedarf, dürften doch die Schulden bis 2030 getilgt sein, begrüsst aber die Kostenneutralität der Vorlage.

Agile lehnt den Entwurf für die Weiterentwicklung der IV eher ab. Neben einer transparenten und nachvollziehba-

ren Darstellung der Kosten und einer Zusammenstellung der möglichen Auswirkungen auf die Versicherten verlangt der Behinderten-Dachverband auch eine echte Wirkungskontrolle der durchgeführten Massnahmen und eine inhaltliche Straffung der Botschaft. Zudem regt Agile in einigen Punkten die Vereinfachung der Gesetzessystematik an und stellt die Kostenneutralität der Vorlage infrage. Und Procap stellt wie verschiedene andere Behindertenorganisationen die Verwendung von Begriffen wie «invalid» und «hilflos» zur Diskussion.

Eher zu einzelnen Massnahmen als zur Revision als Ganzes äussern sich auch die nicht offiziell angeschriebenen Teilnehmer. Aufgrund ihrer Rückmeldungen kann davon ausgegangen werden, dass sie dem Vorhaben grossmehrheitlich zustimmen. So unterstützt beispielsweise die Verbindung der Schweizer Ärztinnen und Ärzte FMH den konsequenten Eingliederungsfokus der Revision. Der explizite Einbezug der behandelnden Ärzte in die entsprechenden Prozesse sei zentral.

Das Zentrum für selbstbestimmtes Leben (ZSL) schliesslich befürchtet, dass die Kantone, nachdem sie mit dem NFA entsprechende Kompetenzen erhalten haben, gewisse Kosten (Heimfinanzierung, Sonderschulen) wieder an den Bund zurückschieben, da die IV wieder schwarze Zahlen schreibe.

DIE BEURTEILUNG AUSGEWÄHLTER MASSNAHMEN

ZIELGRUPPE 1: KINDER In Bezug auf die Kinder sieht die Weiterentwicklung der IV insbesondere Reformen bei den medizinischen Massnahmen vor. Die Rückmeldungen dazu fallen mehrheitlich (eher) positiv aus: Zwei Drittel der Vernehmlasser, die sich zur Anpassung der Leistungen bei Geburtsgebrechen geäussert haben, begrüssen die Übernahme der WZW-Kriterien (wirksam, zweckmässig, wirtschaftlich) für medizinische Massnahmen, wie sie in Art. 32 KVG für die Vergütung von Leistungen in der obligatorischen Krankenversicherung verankert sind. Allfällige Vorbehalte beziehen sich insbesondere auf das Kriterium der Wirtschaftlichkeit. Auch die Aktualisierung der Geburtsgebrechen-Liste wird mehrheitlich befürwortet, wenn auch gewisse Kriterien als problematisch beurteilt werden.

Die Übernahme der WZW-Kriterien für medizinische Massnahmen wird mehrheitlich begrüsst.

ZIELGRUPPE 2: JUGENDLICHE UND JUNGE PSYCHISCH ERKRANKTE VERSICHERTE Die Vorschläge zur verstärkten Eingliederung Jugendlicher und junger psychisch Erkrankter werden grossmehrheitlich gutgeheissen. Durchwegs negativ beurteilt werden die vorgeschlagenen Orientierungskriterien im Rahmen der erstmaligen beruflichen Ausbildung (EBA). Ein Teil der Kantone und einzelne Behindertenorganisationen fordern eine höhere Beteiligung der IV von mindestens 50 Prozent an den kantonalen Übergangsangeboten und dem Case-Management-Berufsbildung (CMBB).

TAGGELD Aus der Vernehmlassung geht hervor, dass die geplanten Änderungen bei den Taggeldern für Jugendliche als notwendig erachtet werden, um diese besser in die wirtschaftliche Realität einzubinden und sie gesunden jungen Menschen gleichzustellen. Die Ausrichtung eines Taggeldes ungefähr in der Höhe eines Lernendenlohnes wird als wichtiger Motivationsfaktor angesehen. Einige Vernehmlasser sind indessen der Ansicht, dass diese Massnahmen die Chancen der Jugendlichen auf eine Lehr- oder Arbeitsstelle nicht verbessern. Andere kritisieren die Höhe der Taggelder für Versicherte über 25 Jahre.

RENTENSYSTEM Eine Mehrheit der Vernehmlasser spricht sich für die Einführung eines stufenlosen Rentensystems aus. Zentrales Argument ist die Förderung der Eingliederung und die Verringerung von Schwelleneffekten und Fehlanreizen. Etwa ein Drittel der Vernehmlasser will jedoch keine Systemumstellung. Bemängelt wird insbesondere, dass sich die vorgeschlagenen Modelle nicht konsequent am stufenlosen Rentensystem der Unfallversicherung orientierten. Nicht Fehlanreize des heutigen bewährten Systems, sondern

fehlende Arbeitsplätze stünden einer erfolgreichen beruflichen Integration von Menschen mit Behinderungen entgegen. Von den zwei in die Vernehmlassung gegebenen Modellen (ganze Rente ab Invaliditätsgrad 70 % oder 80 %) spricht sich eine überwiegende Mehrheit für die erste Variante aus: Erstens biete der Arbeitsmarkt für Menschen mit starken Einschränkungen kaum Stellen mit Kleinstpensen. Zweitens wird eine Kostenverschiebung in die Ergänzungsleistungen und die Sozialhilfe befürchtet. Einige wenige Vernehmlasser bevorzugen die Variante mit einer ganzen Rente ab 80 Prozent IV-Grad. Denn nur damit liessen sich die Arbeitsanreize richtig setzen und die gewünschten Einsparungen erzielen.

UNFALLSCHUTZ WÄHREND EINGLIEDERUNGSMASSNAHMEN Die Einführung eines Unfallschutzes für Personen, die eine Eingliederungs- oder eine Integrationsmassnahme absolvieren, wird allgemein begrüsst. Beide zur Diskussion gestellten Modelle einer Betriebs- oder einer Einheitsprämie werden indessen als unbefriedigend beurteilt.

Beim Modell der Betriebsprämie würden die Betroffenen zu gleichen Konditionen und beim gleichen Unfallversicherer wie die übrigen Angestellten des Einsatzbetriebs versichert. Hierbei befürchten die Vernehmlasser im Fall eines Schadenereignisses massive Prämienhöhungen und grossen administrativen Aufwand.

Das Modell Einheitsprämie, das für alle Personen mit Eingliederungsmassnahmen und unabhängig von der Unfallversicherung des Einsatzbetriebs dieselbe Prämie vorsehen würde, wäre den Vernehmlassern zu kompliziert und zu aufwendig.

Gefordert wurde indessen die Prüfung eines Modells, das sich am Unfallschutz für erwerbslose Personen orientiert und die Schaffung eines weiteren Zweigs im UVG zur Folge haben würde.

REVISIONSVORSCHLÄGE DER VERNEHMLASSER

AUFHEBUNG ODER BEFRISTUNG DER RENTE FÜR JUGENDLICHE Einige Vernehmlasser wollen jungen Menschen unter 25 oder gar 30 Jahren keine Rente mehr ausrichten. Ausgenommen wären Fälle schwerer Geburtsgebrechen oder Gesundheitsschäden, die zu einer dauerhaften schweren Invalidität von einem IV-Grad von mindestens 70 Prozent führen.

Anstelle einer unbefristeten Rente wird die Ausrichtung eines Taggeldes oder einer befristeten Rente vorgeschlagen. Parallel dazu sei eine enge Begleitung durch die IV erforderlich. Es gehe darum, gerade bei Menschen unter 30 Jahren die Betreuung und die Eingliederung in den Vordergrund zu stellen. Bestehende und neue Instrumente für junge Erwachsene bis 25 Jahre seien konsequent umzusetzen und zu verstärken.

Die Eidg. Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ) indessen lehnt dieses Anliegen mit Hinweis auf die fehlenden Alternativen entschieden ab und hält fest: «Die IV-Renten sind ein wichtiges soziales Auffangnetz zur Sicherung der materiellen Existenz von körperlich oder psychisch beeinträchtigten jungen Erwachsenen, die es trotz aller Integrationsbemühungen nicht schaffen, dauerhaft auf dem immer wettbewerbsorientierteren Arbeitsmarkt Fuss zu fassen. Die Sozialhilfe, die eine deutlich weniger enge Betreuung und Begleitung anbietet, kann für Menschen unter 30 Jahren keinesfalls die gegenwärtige Rolle der Invalidenversicherung übernehmen.»

AUSBAU DES ASSISTENZBEITRAGS

Eine geregelte Unterstützung durch Familienangehörige soll bis zu einem gewissen Grad im Rahmen des Assistenzbeitrags vergütet werden können. Dieser soll auch für Leistungen eingesetzt werden können, die im Rahmen von Mandatsverhältnissen von juristischen und natürlichen Personen erbracht werden. Agile schlägt die Schaffung von Pools vor, die es Berechtigten erlauben, unter verschiedenen Assistenten und Assistentinnen eine bedürfnisgerechte Wahl zu treffen.

Die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV wurde am 15. Februar 2017 vom Bundesrat verabschiedet. Die parlamentarische Beratung der Vorlage wird voraussichtlich 2017 beginnen. ■

Materialien

Vernehmlassung über die Weiterentwicklung der Invalidenversicherung (IV): BSV-Online > Publikationen & Service > Gesetzgebung > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Verfahren.

BBL 2017 (Botschaft), in Vorbereitung.



Adelaide Bigovic

Lic. phil. hist., Projektleiterin Bereich
Gesetzgebung/Recht, Geschäftsfeld Invaliden-
versicherung, BSV.
adelaide.bigovic@bsv.admin.ch

GESUNDHEITSWESEN

Welche Faktoren beeinflussen das Wachstum der kantonalen Gesundheitsausgaben?

Thomas Brändle,
Carsten Colombier; Eidgenössische Finanzverwaltung

Der Anstieg der Gesundheitsausgaben und die damit verbundene Finanzierungslast für die öffentlichen Haushalte ist eine zunehmend wichtige wirtschaftspolitische Herausforderung. Dieser Beitrag diskutiert die Bestimmungsgründe der kantonalen Gesundheitsausgaben und stellt die Frage nach einer nachhaltigen Finanzierung.

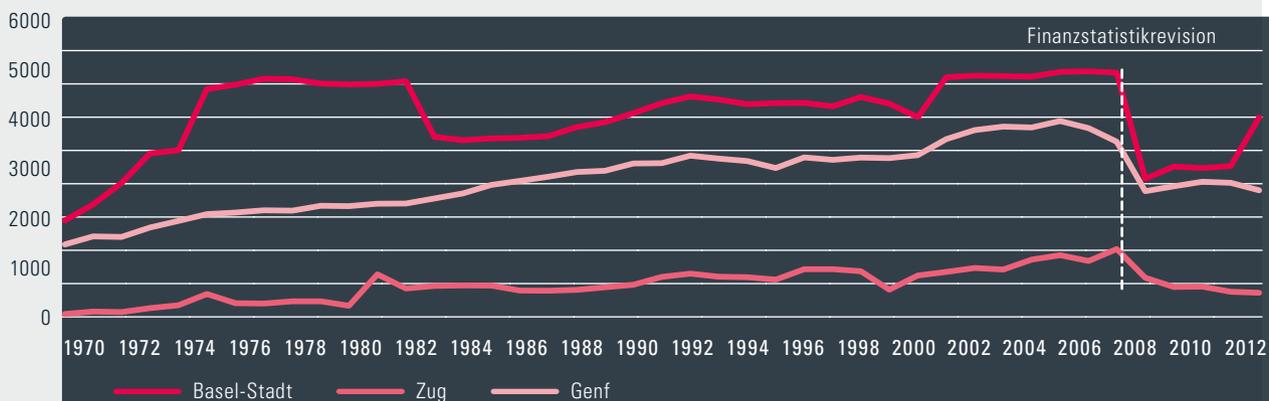
Die Schweiz verfügt über ein qualitativ hochwertiges, aber zugleich sehr teures Gesundheitswesen. 2014 wurden in der Schweiz 11,1 Prozent des Bruttoinlandprodukts (BIP) für Gesundheit aufgewendet (71,3 Mrd. Franken). Dieser Anteil hat sich seit 1970 in etwa verdoppelt. Damit gehört die Schweiz neben den USA, Frankreich und Deutschland zu den Spitzenreitern in der OECD. Die anhaltende Kostendynamik und die damit verbundene Finanzierungslast für die öffentlichen Haushalte ist ein zentrales wirtschafts- und finanzpolitisches Handlungsfeld. Vor dem Hintergrund der demografischen Alterung stellt die Dynamik der Gesundheitsausgaben auch die Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte zunehmend infrage (Eidgenössisches Finanzdepartement 2016).

Dieser Beitrag greift die Gesundheitsausgaben der kantonalen Haushalte heraus. Basierend auf einer empirischen

Analyse wird der Einfluss von nachfrage- und angebotsseitigen Bestimmungsgründen wie auch politisch-institutioneller Aspekte diskutiert.

2014 betrug die Gesundheitsausgaben der Kantone 12 Mrd. Franken. Von den Gesundheitsausgaben der öffentlichen Hand tragen die Kantone mit fast 70 Prozent bei weitem den grössten Anteil. Als wichtige gesundheitspolitische Akteure obliegt ihnen die Planung und Überwachung der Gesundheitsversorgung sowie die Umsetzung des Krankenversicherungsgesetzes (KVG). Verantwortung als Leistungserbringer und Finanzierungsträger kommt ihnen

Reale kantonale Gesundheitsausgaben pro Kopf (in Franken, zu Preisen von 2005)



Anmerkung: Aufgrund der Revision der Finanzstatistik im Jahr 2008 werden die Budgets der öffentlichen Spitäler nicht mehr dem Sektor Staat zugeordnet. Die Beiträge der Kantone an die Spitäler werden weiterhin unter dem Sektor Staat geführt. Dies hat zu einer einmaligen Absenkung der kantonalen Gesundheitsausgaben geführt.

Quelle: EFV.

insbesondere im stationären Bereich zu.¹ Die kantonale gesundheitspolitische Autonomie widerspiegelt sich auch in einer unterschiedlichen Entwicklung der kantonalen Ausgaben für Gesundheit über die letzten 40 Jahre (vgl. Grafik G1).

BESTIMMUNGSGRÜNDE DER GESUNDHEITSAUSGABEN Die Gesundheitsausgaben unterliegen sowohl nachfrage- als auch angebotsseitigen Einflussfaktoren.² Ein zentraler Bestimmungsgrund der Gesundheitsausgaben ist die Entwicklung des Einkommens und insbesondere die Frage, ob die Nachfrage nach Gesundheitsleistungen mit steigendem Einkommen und zunehmenden Ansprüchen überproportional wächst. Neben der Einkommensentwicklung ist die Arbeitslosigkeit ein wichtiger Indikator für die makroökonomischen Rahmenbedingungen. Zugleich lässt

sich feststellen, dass Arbeitslosigkeit mit einer höheren Wahrscheinlichkeit einhergeht, krank zu sein. Die Zusammensetzung der Bevölkerung mit Blick auf Altersstruktur und Migration spielt zudem eine wichtige Rolle. Eine alternde Bevölkerung fragt mehr Gesundheitsleistungen nach und hat einen höheren Bedarf an Pflegeleistungen. Es kann entsprechend davon ausgegangen werden, dass eine alternde Bevölkerung einen Anstieg der Gesundheitsausgaben zur Folge hat. Der Einfluss der Migration ist weniger eindeutig. Einerseits kann die Nachfrage der Migranten nach Gesundheitsleistungen in der Schweiz aufgrund unterschiedlicher Präferenzen, eines anderen sozioökonomischen Hintergrunds oder angesichts der Tatsache, dass Migranten eher in körperlich anstrengenden Berufen tätig sind, höher sein. Andererseits sind Migranten typischerweise jünger und gesünder als die inländische Bevölkerung und deshalb könnte umgekehrt von einer ausgabenenkenden Wirkung ausgegangen werden. Da Gesundheitsrisiken und die Erreichbarkeit von Gesundheitsdiensten in urbanen Gebieten höher sind, lässt sich ein positiver Zusammenhang zwischen der Bevölkerungsdichte und den Gesundheitsausgaben erwarten. Ausserdem ist zu berücksichtigen, dass zwischen der Deutschschweiz und den lateinischen Kantonen

¹ Der mit Abstand grösste Ausgabenblock sind die kantonalen Ausgaben für Spitäler. Die Spitalfinanzierung ist dual-fix zwischen den Kantonen und der obligatorischen Krankenpflegeversicherung geregelt. Die kantonalen Beiträge für die individuellen Prämienverbilligungen rangieren unter der Rubrik «Soziales» und sind hier nicht berücksichtigt.

² Vorherige Studien für die Schweiz werden von Vatter und Ruefli (2003), Crivelli et al. (2006), Reich et al. (2012) und Camenzind und Sturny (2013) präsentiert. Diese Studien unterscheiden sich bezüglich Fokus und Analysezeitraum von der hier zugrundeliegenden Arbeit.

kulturell bedingte unterschiedliche Präferenzen hinsichtlich der Gesundheitsversorgung bestehen.

Angebotsseitig ist neben der Angebotsdichte der technologische Fortschritt im Gesundheitswesen als Kostentreiber zu berücksichtigen. Seine Auswirkungen auf die Gesundheitsausgaben sind komplex und lassen sich empirisch nur approximativ erfassen. Diesbezüglich gilt es zu beachten, dass Kantone mit Universitätsspitalern angesichts der höheren Spezialisierung und der Anwendung von fortgeschrittener medizinischer Technologie mit einem potenziell höheren Kostenwachstum konfrontiert sind.

Die hohe Regulierungsdichte im Gesundheitswesen und die starke kantonale Autonomie in der Gestaltung der Gesundheitspolitik lassen vermuten, dass auch politisch-institutionelle Faktoren für die Unterschiede in der Entwicklung der kantonalen Gesundheitsausgaben von Bedeutung sind. Entsprechend lassen sich Hypothesen der politischen Ökonomie, welche üblicherweise eine Zunahme der Staatsausgaben erklären, auf ihre empirische Relevanz für die öffentlichen Gesundheitsausgaben testen. So fusst eine zentrale Hypothese darauf, dass Politiker, um ihre Wiederwahlchancen zu erhöhen, Partikularinteressen ihrer Wählerschaft durchsetzen und dabei das gesamte Budget aus den Augen verlieren. Dies führt tendenziell zur Aufblähung der öffentlichen Haushalte. Die Ausgaben dürften dabei mit der Anzahl der beteiligten Entscheidungsträger steigen. In der empirischen Analyse wurde deshalb untersucht, ob die Gesundheitsausgaben mit der Grösse des kantonalen Parlaments wachsen. Weiter wird das Staatsausgabenwachstum auf die ideologische Zusammensetzung von Parlament und Regierung zurückgeführt. Traditionell wird angenommen, dass sich Politiker links der Mitte, entsprechend der Präferenzen ihrer Wähler, stärker für staatliche Umverteilung einsetzen und somit tendenziell für höhere Sozial- und Gesundheitsausgaben stimmen. Es wurde deshalb überprüft, ob ein positiver Zusammenhang zwischen dem Anteil Mitte-Links-Parlamentarier und den Gesundheitsausgaben besteht. Darüber hinaus wurde getestet, ob der politische Wettbewerb um die Wählergunst Anreize erzeugt, die kantonalen Gesundheitsausgaben in Wahljahren zu erhöhen. Die zugrundeliegende Überlegung ist, dass die Gesundheitsversorgung für die Wähler ein sehr sensibles und greifbares Thema ist und die Amtsinhaber mit zusätzlichen Ausgaben für die Gesundheit ihre Popularität und Wiederwahlwahrscheinlichkeit erhöhen können.

Jüngere Forschungsbeiträge zeigen zudem, dass individuelle Merkmale wie Geschlecht, Bildungs- und beruflicher Hintergrund das Abstimmungsverhalten der Politiker systematisch beeinflussen. So deuten einige Arbeiten darauf hin, dass Frauen in der Politik eine systematisch stärkere Präferenz für bestimmte Sozialausgaben haben. Hier wurde getestet, ob der Frauenanteil in den Kantonsparlamenten in einem positiven Zusammenhang zum Wachstum der Gesundheitsausgaben steht.

Zuletzt berücksichtigte die Studie institutionelle Restriktionen, die darauf abzielen, die Höhe der öffentlichen Ausgaben zu begrenzen. Dazu gehören insbesondere Fiskalregeln und obligatorische Finanzreferenda. Fiskalregeln wie zum Beispiel die Schuldenbremse geben vor, wie hoch das öffentliche Budget sein darf. Sie stärken die relative Verhandlungsposition des Finanzministers bei Budgetentscheidungen gegenüber den Ressortministern. Zudem haben Parlamentarier einen stärkeren Anreiz, das Ausgabengebahren der Regierung zu kontrollieren und zurückhaltender mit budgetausweitenden Anträgen zu sein. Finanzreferenda beschränken den Spielraum von Parlament und Regierung und verleihen den Bürgern mehr direkte Budgetkontrolle. In der empirischen Analyse wurde demzufolge untersucht, ob diese allgemein wirkenden Fiskalregeln und Finanzreferenda auf kantonaler Ebene das Gesundheitsausgabenwachstum beeinflussen.

Vorzüge und Grenzen der zugrundeliegenden empirischen Analyse

Im Vergleich zu länderübergreifenden Studien zeichnet sich die zugrundeliegende Arbeit durch den Fokus auf die Schweizer Kantone aus. Die Schweizer Kantone verfügen über weitreichende gesundheitspolitische Entscheidungsautonomie, agieren aber zugleich in einem gemeinsamen institutionellen Rahmen. Zudem basiert die Studie auf einem umfangreichen Datensatz und berücksichtigt eine grosse Anzahl in der Literatur etablierter Einflussfaktoren. Dies trägt dazu bei, dass das Problem nicht berücksichtigter, wichtiger Erklärungsfaktoren stark reduziert werden konnte. Die Studie hat aber auch klare Grenzen: Indem ein möglichst langer Analysezeitraum angestrebt und der Fokus auf die öffentlichen Haushalte gelegt wurde, konnten erstens die noch bedeutenderen Ausgaben der 1996 eingeführten obligatorischen Krankenpflegeversicherung nicht berücksichtigt werden. Zweitens ist hervorzuheben, dass mit dem vorliegenden empirischen Ansatz nur Korrelationen, jedoch keine kausalen Effekte geschätzt werden. Somit kann für einzelne Determinanten nicht ausgeschlossen werden, dass die Kausalität (ebenfalls) umgekehrt ist, also dass die steigenden Gesundheitsausgaben die Entwicklung der untersuchten Einflussfaktoren beeinflussen. Diese Aspekte bleiben grosse Herausforderungen für Studien zu den Gesundheitsausgaben auf aggregierter Ebene. Deshalb ist bei der Interpretation der Korrelationen Zurückhaltung angezeigt.

EMPIRISCHE ANALYSE FÜR DIE SCHWEIZER KANTONE

Für die empirische Analyse wurde ein umfangreicher Datensatz für den Zeitraum 1970 bis 2012 zusammengetragen. Die kantonalen Gesundheitsausgaben sind der Finanzstatistik der eidgenössischen Finanzverwaltung entnommen und enthalten primär Ausgaben für Spitäler, psychiatrische Kliniken, Pflegeheime und Spitex. Mithilfe dynamischer Panelschätzmethoden wurde der Einfluss der diskutierten Determinanten auf das Wachstum der inflationsbereinigten kantonalen Gesundheitsausgaben pro Kopf geschätzt. Zentrale Finanzierungsreformen, d. h. die Einführung des KVG (1996), die Neuordnung der Pflegefinanzierung (2011) und die Einführung der neuen Spitalfinanzierung (2012) wurden berücksichtigt.

Es findet sich ein starker und robuster Zusammenhang zwischen der kantonalen Einkommensentwicklung und den kantonalen Gesundheitsausgaben. Steigt das kantonale Pro-Kopf-Einkommen um 1 Prozentpunkt, steigen die kanto-

Der Zusammenhang zwischen der Einkommensentwicklung und den Gesundheitsausgaben ist stark und robust.

nenalen Gesundheitsausgaben um 0,75 Prozentpunkte. Ebenfalls ist ein positiver Zusammenhang zwischen dem Ausgabenwachstum und der Arbeitslosenquote sowie dem Anteil der Migranten zu beobachten. Eine mögliche Erklärung für den positiven Zusammenhang zwischen dem Anteil der Migranten und dem Gesundheitsausgabenwachstum ist, dass eine höhere Nachfrage der Migranten nach stationären Leistungen besteht. Diese mag auf ihre stärkere Vertretung in körperlich strapazierenden beruflichen Tätigkeiten oder auf Sprach- und Zugangsbarrieren in der ambulanten Versorgung zurückzuführen sein. Über die letzten 15 Jahre hat sich die Zusammensetzung der Migranten in Bezug auf ihren Bildungs- und beruflichen Hintergrund wie auch ihr Herkunftsland allerdings stark verändert, sodass dieser Zusammenhang für die nähere Vergangenheit respektive für

die Zukunft weniger relevant sein dürfte. Die Altersstruktur der kantonalen Bevölkerung scheint keinen systematischen Zusammenhang mit den kantonalen Gesundheitsausgaben aufzuweisen. Dies könnte auf die sehr ähnliche Entwicklung der Alterung über die Kantone hinweg zurückzuführen sein und deutet, nicht zuletzt aufgrund des hohen Aggregationsniveaus der Studie, auf die Schwierigkeiten hin, den Effekt der Alterung empirisch zu erfassen. Auch die Bevölkerungsdichte als Annäherung an das Stadt-Land-Gefälle bei der Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen beeinflusst das Wachstum der kantonalen Gesundheitsausgaben nicht systematisch. Beim medizinisch-technischen Fortschritt – approximativ erfasst über die Kindersterblichkeit – zeigt sich der erwartete negative Zusammenhang mit dem Wachstum der kantonalen Gesundheitsausgaben. Er lässt sich jedoch nicht klar von weiteren zeitgleichen Einflüssen abgrenzen.

Politisch-institutionelle Aspekte, wie Wahlzyklen oder die parteipolitische Zusammensetzung der kantonalen Parlamente und ihre Grösse, beeinflussen das Wachstum der kantonalen Gesundheitsausgaben nicht systematisch. Eine mögliche Erklärung hierfür sind die breit abgestützten Konkordanzregierungen auf kantonaler Ebene. Ausserdem erhöhen die lokale Autonomie und die starken direktdemokratischen Instrumente die Kontrolle der politischen Entscheidungsträger und reduzieren somit zusätzlich die Bedeutung wahlpolitisch motivierter Ausgabenzyklen und ideologischer Unterschiede. Hingegen zeigt sich ein positiver Zusammenhang für den Frauenanteil im Parlament. Kantonale Fiskalregeln und obligatorische Finanzreferenda wiederum scheinen keinen einschränkenden Effekt auf das Wachstum der kantonalen Gesundheitsausgaben zu haben.

Die parteipolitische Zusammensetzung kantonaler Parlamente beeinflusst das Kostenwachstum nicht systematisch.

ABSCHLIESSENDE DISKUSSION Stark ansteigende Gesundheitsausgaben erhöhen den Druck auf die kantonalen Haushalte. Mittelfristig birgt diese Entwicklung das Risiko, andere Ausgaben wie Bildungs- und Infrastrukturinvestitionen zu verdrängen oder Steuererhöhungen zu erfordern. Aus Sicht der öffentlichen Finanzen sind die öffentlichen Gesundheitsausgaben deshalb möglichst nachhaltig zu finanzieren. Die vorliegenden Resultate zeigen, dass Fiskalregeln und Finanzreferenda bisher keinen disziplinierenden Einfluss auf das Wachstum der kantonalen Gesundheitsausgaben hatten. Ein weiterer wichtiger Punkt ist, dass die kantonalen Gesundheitsausgaben relativ stark mit der kantonalen Einkommensentwicklung und damit mit den kantonalen Steuereinnahmen wachsen. Entsprechend kann mehr in effiziente Gesundheitstechnologien und Gesundheitsinfrastruktur investiert werden. Im dezentral organisierten und relativ kleinräumigen Schweizer Gesundheitssystem gehen damit jedoch auch Anreize für den Aufbau kantonalen Überkapazitäten im stationären Bereich einher. Die Mehrfachrolle der Kantone als Regulator, Finanzierungsträger und Betreiber von stationären Einrichtungen kommt hier oftmals erschwerend hinzu. Der Frage, inwiefern die seit 2012 geltende neue Spitalfinanzierung hier zu korrigieren vermag, gehen u. a. drei vom Bundesamt für Gesundheit (BAG) Ende 2016 in Auftrag gegebene Studien nach, welche die Kosten und Finanzierung der Gesundheitsversorgung, die Qualität der stationären Leistungen sowie die Entwicklung der Spitallandschaft evaluieren.³ ■

LITERATUR

Brändle, Thomas; Colombier, Carsten (2016): «What Drives Public Health Care Expenditure Growth? Evidence from Swiss Cantons, 1970–2012», in *Health Policy* 120/9, S. 1051–1060.

Camenzind, Paul; Sturny, Isabelle (2013): *Kosten und Inanspruchnahme in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) der Schweiz: Analyse kantonalen Unterschiede und mögliche Erklärungsfaktoren*. OBSAN Bericht 59; Obsan: Neuenburg.

Crivelli, Luca; Filippini, Massimo, Mosca, Illaria (2006): «Federalism and Regional Healthcare Expenditure: An Empirical Analysis for the Swiss Cantons», in *Health Economics Letters* 15/5, S. 535–541.

Eidgenössisches Finanzdepartement (2016): *Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz 2016*, [EFD: Bern]: www.efd.admin.ch > Dokumentation > Publikationen > Periodika.

Reich, Oliver; Weins, Cornelia; Schusterschitz, Claudia; Thöni, Magdalena (2012): «Exploring the Disparities of Regional Healthcare Expenditures in Switzerland: Some Empirical Evidence», in *European Journal of Health Economics* 13, S. 193–202.

Vatter, Adrian; Rüefli, Christian (2003): «Do Political Factors Matter for Healthcare Expenditure? A Comparative Study of Swiss Cantons», in *Journal of Public Policy* 23/3, S. 301–323.

³ www.bag.admin.ch > Service > Publikationen > Evaluationsberichte > Kranken- und Unfallversicherung > KVG-Revision Spitalfinanzierung.



Thomas Brändle

Dr. rer. pol., Ökonom, Ökonomische Analyse und Beratung, Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) und Research Fellow, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Universität Basel.
thomas.braendle@efv.admin.ch



Carsten Colombier

Dr. rer. oec., Ökonom, Ökonomische Analyse und Beratung, Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) und FiFo-Policy Fellow, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut, Universität zu Köln.
carsten.colombier@efv.admin.ch

UNFALLVERSICHERUNG

Das revidierte Unfallversicherungsgesetz ist in Kraft

Cristoforo Motta,
 Manuel Locher,
 Susanne Piller Gugler,
 Marianne Gubser,
 Grégory Mosimann,
 Henri Jurgons; Bundesamt für Gesundheit

In einem langjährigen Prozess wurden das Bundesgesetz über die Unfallversicherung (UVG) und die entsprechende Verordnung (UVV) erstmals revidiert. Die Neuerungen, die am 1. Januar 2017 in Kraft traten, sollen die Anwendung des Unfallversicherungsrechts, das sich grundsätzlich bewährt hat, in einzelnen Punkten verbessern und vereinfachen.

Als wichtigste Neuerung wird mit der Revision des UVG eine Kürzung der Invalidenrenten bei Erreichen des ordentlichen Rentenalters eingeführt. Dem Grundsatz nach sollen nur Invalidenrenten gekürzt werden, die auf einen Unfall ab Alter 45 zurückgehen. Je näher der rentenbegründende Unfall dem ordentlichen AHV-Alter steht, desto höher fällt die Kürzung aus. Es sollen damit eine Besserstellung von verunfallten Personen gegenüber nicht verunfallten Personen im Rentenalter und Überentschädigungen vermieden werden. In der Unfallversicherung erfolgt eine schematische, d. h. generelle Anwendung der Kürzungsregeln ohne eine Überentschädigungsberechnung im konkreten Einzelfall.

Mit der Gesetzesänderung sind auch die Grundlagen für einen Ausgleichsfonds für Grossereignisse bei der Ersatzkasse geschaffen worden. Dieser hat zum Ziel, dass der ein-

zelne Unfallversicherer bei einer Katastrophe mit vielen Verletzten und Toten die Versicherungsleistungen nur bis zu einer bestimmten Ereignislimite in eigener Verantwortung erbringen muss. Für den darüberliegenden Schadenanteil errichten alle UVG-Versicherer (mit Ausnahme der Suva) einen Ausgleichsfonds. Dieser wird mit Prämienzuschlägen von allen UVG-Versicherern nach Art. 68 UVG gespiesen. Auf diesem Weg wird das die Ereignislimite übersteigende Risiko solidarisch getragen. Im Bedarfsfall erhebt der Ausgleichsfonds allfällig notwendige Prämienzuschläge ab dem Folgejahr nach einem Grossereignis, sodass die UVG-Versicherer keine entsprechenden Rückstellungen bilden oder Rückversicherungen abschliessen müssen. Auf diesem Weg wird eine Prämienbelastung für Grossereignisse auf Vorrat vermieden.

Die Privatversicherer, die das UVG durchführen, sowie die Ersatzkasse werden verpflichtet, sich zur Sicherung der Finanzierung der Teuerungszulagen in einem Verein zusammenzuschliessen. Jedes Vereinsmitglied muss gesonderte Rückstellungen für die Finanzierung der Teuerungszulagen bilden. Der Verein bestimmt die Prämienzuschläge, die jeder Privatversicherer und die Ersatzkasse erheben müssen. Er erstellt eine Gesamtrechnung über die individuellen Rückstellungen der Mitglieder und bestimmt die Ausgleichszahlungen, welche die Mitglieder mit einem positiven Rückstellungssaldo den Mitgliedern mit einem negativen Rückstellungssaldo zu leisten haben. Auf diesem Weg wird die Finanzierung der Teuerungszulagen kollektiviert. Damit wird das Risiko von Fluktuationen im Versichertenbestand ausgeglichen und eine Bevorteilung eines neuen UVG-Versicherers vermieden, der bezogen auf seinen noch geringen Bestand an Rentnerinnen und Rentnern auf die Erhebung eines Prämienzuschlags zur Finanzierung der Teuerungszulagen verzichten und sich damit einen Wettbewerbsvorteil verschaffen könnte.

Das neue Recht bestimmt, dass die Finanzierung der Kurz- ebenso wie der Langfristleistungen nach dem Bedarfsdeckungsverfahren zu erfolgen hat und bei Festsetzung einer Rente das Kapitaldeckungsverfahren massgebend ist.

Weiter bringt die UVG-Revision punktuelle Verbesserungen in der Durchführung, und die Unfallversicherung der arbeitslosen Personen wird in das UVG bzw. die UVV überführt.

In Bezug auf die Suva werden die Organe sowie deren Kompetenzen neu definiert und damit Verbesserungen in der Corporate Governance erreicht. Wesentliche Neuerungen bilden die von sechs auf vier Jahre reduzierte Amtsperiode für die Mitglieder des Suva-Rates sowie die Wahl der Geschäftsleitung durch den Suva-Rat und nicht wie bisher durch den Bundesrat. Schliesslich sind mit der UVG-Revision die gesetzlichen Grundlagen für die Nebentätigkeiten der Suva (Führen von Rehabilitationskliniken, Schadenabwicklung für Dritte, Entwicklung und Verkauf von Sicherheitsprodukten, Beratung und Ausbildung in der betrieblichen Gesundheitsförderung) geschaffen worden.

DIE ETAPPEN DER REVISION Das Bundesgesetz über die Unfallversicherung (UVG; SR 832.20) ist am 1. Januar 1984

in Kraft getreten. Seither ist das Gesetz lediglich punktuell angepasst, jedoch keiner generellen Revision unterzogen worden. Ende 2004 hat der Bundesrat deshalb beschlossen, das UVG im Rahmen einer Revision den Erfordernissen einer modernen Sozialversicherung anzupassen, wobei das bewährte System der Mehrfachträgerschaft (Teilmonopol Suva und Versicherer nach Art. 68 UVG) beibehalten werden sollte. Ausserdem sollte der durch die Ablösung des einheitlichen Tarifs (Gemeinschaftstarif) durch gesellschaftsindividuelle Tarife geänderten Wettbewerbssituation Rechnung getragen werden.

Unter Beizug von Experten wurden die Grundlagen für die Änderung des UVG erarbeitet und gestützt auf den Bericht der Expertenkommission zwei getrennte Vernehmlassungsvorlagen ausgearbeitet. Mit zwei separaten Revisionsvorlagen sollte es dem Parlament ermöglicht werden, die Gesetzesänderungen je nach Opportunität in zwei getrennten Paketen zu beraten.

Am 30. Mai 2008 verabschiedete der Bundesrat die zwei Vorlagen der Botschaft zuhanden des Parlaments: Die Vorlage 1 beinhaltet u. a. Anpassungen im Leistungsbereich, Neuerungen in der Durchführung der Versicherung sowie die Verankerung der Unfallversicherung der arbeitslosen Personen im UVG; die Vorlage 2 sah Änderungen in der Organisation der Suva sowie Bestimmungen zu ihren Nebentätigkeiten vor.

Das Reformpaket war im Parlament heftig umstritten. Aufgrund der 35 Minderheitsanträge wurde ein Sozialabbau befürchtet, den es nach Auffassung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter zu vermeiden galt. Am 22. September 2010 nahm der Nationalrat gegen den Willen der Kommissionsmehrheit den Antrag von Werner Messmer (FDP, TG) an und wies das Geschäft an den Bundesrat zurück mit dem Auftrag, den Umfang der Revision nochmals zu überprüfen und die Revisionsvorlage auf das Notwendigste zu beschränken. Ausserdem sollte die Problematik der Überentschädigung unter Einbezug der beruflichen Vorsorge geprüft und in angemessener Weise angepasst werden. Die Vorlage 2 sollte bis zur Behandlung einer neuen Vorlage 1 sistiert bleiben. Am 1. März 2011 stimmte auch der Ständerat diesen Anträgen zu.

In der Folge wurden die Sozialpartner und Unfallversicherer eingeladen, Vorschläge zum Inhalt einer Neuauflage des Revisionsprojekts einzubringen. Ende 2013 lag schliess-

lich ein von den Versicherern mitgetragener sozialpartnerschaftlicher Kompromissvorschlag vor, der Vorschläge zu einer neuen Vorlage 1 sowie Änderungsanträge zur sistierten Vorlage 2 beinhaltete. Gestützt darauf wurde die Zusatzbotschaft vom 19. September 2014 erarbeitet. Noch vor Ablauf der Legislatur wurde die Revision des UVG am 25. September 2015 von den eidgenössischen Räten verabschiedet. Das geänderte Unfallversicherungsrecht konnte somit am 1. Januar 2017 in Kraft treten.

ÄNDERUNGEN IN DER UNFALLVERSICHERUNG UND UNFALLVERHÜTUNG

RENTENKÜRZUNGEN IM ORDENTLICHEN AHV-ALTER Die Invalidenrenten nach UVG werden lebenslanglich ausgerichtet. Die Begründung liegt darin, dass eine unfallbedingte Invalidität mit entsprechender Erwerbseinbusse auch zu einer Verminderung der Altersleistungen der AHV und der beruflichen Vorsorge führt, ebenso wird das private Alterssparen beeinträchtigt. Die Betroffenen erleiden einen sogenannten Rentenschaden, der mit der lebenslanglichen Ausrichtung der Invalidenrenten nach UVG abgefedert werden soll.

Beim Zusammentreffen einer Invalidenrente nach UVG mit Rentenleistungen der Invalidenversicherung (IV) oder der AHV erbringt die Unfallversicherung eine sogenannte Komplementärrente. Sie entspricht maximal der Differenz zwischen der IV- oder AHV-Rente und 90 Prozent des versicherten Verdienstes. Trotz dieser Begrenzung der Rentenleistungen kann es im Rentenalter zu ungerechtfertigten Vorteilen für UVG-Rentner kommen im Vergleich zu Rentnern ohne UVG-Renten. Um dies zu vermeiden, sieht das neue Recht eine Kürzung der Invalidenrenten nach UVG bei Erreichen des ordentlichen Rentenalters vor (Art. 20 Abs. 2^{ter} UVG).

Den Kürzungsregeln liegt die Überlegung zugrunde, dass sich ein Unfall umso weniger auf die Berufs- und Einkommensentwicklung und damit auch auf den Aufbau der Altersvorsorge auswirkt, je später er eintritt. Wenn ein Unfall erst kurz vor Erreichen des Pensionierungsalters zu einer Invalidität führt, resultiert daraus höchstens noch ein marginaler Rentenschaden. Entsprechend soll die Invalidenrente nach UVG umso stärker gekürzt werden, je näher das Unfall-

ereignis beim ordentlichen Rentenalter liegt. Konsequenterweise haben Personen, die nach Erreichen des ordentlichen Rentenalters verunfallen und UVG-gedeckt sind, keinen Anspruch auf eine Invalidenrente mehr (Art. 18 Abs. 1 UVG). Umgekehrt sollen Versicherte, die in jungen Jahren verunfallen, im Alter keine Rentenkürzung hinnehmen müssen.

Das Gesetz sieht eine Rentenkürzung grundsätzlich nur für Unfälle nach Vollendung des 45. Altersjahres vor. Für jedes ganze Jahr, das der Versicherte zum Unfallzeitpunkt älter war, soll die Invalidenrente nach UVG inklusive Teuerungszulage bei Erreichen des ordentlichen Pensionierungsalters um zwei Prozentpunkte, maximal jedoch um 40 Prozentpunkte gekürzt werden. Für Renten, die eine Invalidität von weniger als 40 Prozent entschädigen, gilt ein Kürzungssatz von einem Prozentpunkt für jedes ganze Jahr bzw. von maximal 20 Prozentpunkten (Art. 20 Abs. 2^{ter} Bst. a + b UVG). Die Kürzungen beziehen sich dabei auf den Rentenbetrag und nicht auf den Invaliditätsgrad (Art. 33a Abs. 1 UVV; SR 832.202).

Einen Sonderfall stellen Unfälle dar, die sich vor Erreichen des 45. Altersjahres ereignet haben und über lange Jahre zu keiner Beeinträchtigung der Erwerbsfähigkeit geführt haben, die jedoch wegen Spätfolgen und Rückfällen erst nach Vollendung des 60. Altersjahres eine Arbeitsunfähigkeit und eine Berentung zur Folge haben. Weil die erst sehr spät eingetretene Invalidisierung nur mehr einen kleinen Rentenschaden verursacht, sollen in diesem Fall die gleichen Kürzungsregeln zur Anwendung kommen, wie sie für Unfälle ab Vollendung des 45. Altersjahres gelten (Art. 20 Abs. 2^{quater} UVG).

Die neue Rentenkürzung findet nicht allein auf Unfälle Anwendung, die sich ab dem 1. Januar 2017, d. h. ab Inkrafttreten der revidierten Gesetzesbestimmungen ereignen. Gemäss Absatz 2 der Übergangsbestimmungen werden sie grundsätzlich auch auf bereits laufende Renten bzw. auf Unfälle angewendet, die sich vor dem 1. Januar 2017 ereignet haben. Nicht gekürzt werden indes die Leistungen von Rentenbezüger, die in den ersten acht Jahren nach Inkrafttreten des neuen Rechts das Pensionierungsalter erreichen. Bei Erreichen des ordentlichen Rentenalters in den anschliessenden vier Jahren (2025 bis 2028) kommt ein abgestufter Kürzungssatz (ein Fünftel – vier Fünftel des normalen Kürzungssatzes) zur Anwendung (Art. 147b Abs. 1 UVV). Wird

das ordentliche Rentenalter später erreicht, findet eine volle Kürzung gemäss den Regeln von Art. 20 Abs. 2^{ter} UVG statt.

Damit es zu keinem ungewollten Ausgleich der Rentenkürzung im UVG durch die berufliche Vorsorge kommt, sind in Art. 34a des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG, SR 831.40) sowie in Art. 24 und 24a der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen und Invalidenvorsorge (BVV2; SR 831.441.1) entsprechende Koordinationsregeln geschaffen worden.

GROSSEREIGNISSE Gemäss dem Konzept des UVG werden auch bei Katastrophen mit einer grossen Zahl an Opfern die vollen Leistungen erbracht. Obwohl Grossereignisse seltene Risiken darstellen, müssen hierfür grosse Rückstellungen vorgesehen werden, was mitunter teure Rückversicherungsdeckungen erfordert und zu höheren Prämien führt.

Mit der Revision des UVG wurde das Anliegen der privaten Versicherungsgesellschaften unterstützt, das Risiko ab einer Ereignislimite für Grossereignisse zu poolen und damit gemeinsam zu finanzieren. Ein Grossereignis liegt vor, wenn die Versicherer (ohne Suva) voraussichtlich mehr Leistungen erbringen müssen als das Total der Nettoprämien ausmacht, das sie zusammen im Jahr vor dem Schadenereignis für die obligatorische Versicherung eingenommen haben (Art. 78 Abs. 1 UVG). Ab dieser Ereignislimite haftet ein Ausgleichsfonds (Art. 90 Abs. 4 UVG). Dieser wird bei der Ersatzkasse ad hoc eingerichtet und ab dem Folgejahr des Grossereignisses von allen Versicherern (ohne Suva) über Prämienzuschläge (Art. 92 Abs. 1 UVG) finanziert, sodass sämtliche laufenden Kosten der Schäden gedeckt werden können.

OBLIGATORISCHER FONDS ZUR SICHERUNG KÜNFTIGER RENTEN Mit dem Inkrafttreten des UVG im Jahr 1984 haben sich die meisten privaten Unfallversicherer auf freiwilliger Basis im «Fonds zur Sicherung künftiger Renten» zusammengeschlossen und dabei Modalitäten zur gemeinsamen Finanzierung der Teuerungszulagen festgelegt.

Das revidierte Gesetz verpflichtet alle privaten UVG-Versicherer und die Ersatzkasse zur Gründung eines Vereins zur langfristigen Sicherung der Finanzierung der Teuerungszulagen (Art. 90a Abs. 1 UVG). Die Mitglieder des Vereins verpflichten sich, gesonderte Rückstellungen für die

Finanzierung der Teuerungszulagen anzulegen (Art. 90a Abs. 2 UVG). Der Verein legt einheitliche Zinsanteilsätze der Zinserträge auf den Rückstellungen fest sowie einheitliche Prämienzuschläge im Sinne von Art. 92 Abs. 1 UVG. Ferner erstellt er eine Gesamtrechnung und bestimmt allfällige Ausgleichszahlungen unter den Versicherern. Statuten und Verwaltungsreglement des Vereins müssen durch den Bundesrat genehmigt werden.

INTEGRITÄTSENTSCHÄDIGUNG BEI ASBESTBEDINGTEM MESOTHELIOM Art. 24 UVG regelt den Anspruch auf eine Integritätsentschädigung. Diese wird im Regelfall mit der Invalidenrente festgesetzt. Wenn kein Rentenanspruch besteht, wird die Integritätsentschädigung bei der Beendigung der ärztlichen Behandlung gewährt.

Asbestbedingte Erkrankungen brechen meistens erst nach einer langen Latenzzeit, zum Teil erst im Pensionierungsalter aus, wo kein Rentenanspruch mehr besteht. Die fortschreitende Entwicklung der unheilbaren Krankheit lässt zudem keine Beendigung der ärztlichen Behandlung zu. Die gesetzlichen Anspruchsvoraussetzungen lassen sich somit praktisch nicht erfüllen.

Um diesen speziellen Umständen Rechnung zu tragen, wird dem Bundesrat mit dem revidierten Art. 24 Abs. 2 UVG die Kompetenz eingeräumt, in Sonderfällen, namentlich bei Gesundheitsschädigungen durch das Einatmen von Asbestfasern, einen anderen Zeitpunkt für die Entstehung des Anspruchs auf eine Integritätsentschädigung zu bestimmen. In Art. 36 Abs. 5 UVV hat der Bundesrat von der ihm eingeräumten Kompetenz Gebrauch gemacht und bestimmt, dass bei Berufskrankheiten mit einem Mesotheliom oder anderen Tumoren mit prognostisch ähnlich kurzer Überlebenszeit der Anspruch auf eine Integritätsentschädigung bereits mit dem Ausbruch der Krankheit entsteht.

UNFALLÄHNLICHE KÖRPERSCHÄDIGUNGEN Gemäss dem Bundesgesetz über den allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1) gilt als Unfall die plötzliche, nicht beabsichtigte schädigende Einwirkung eines ungewöhnlichen äusseren Faktors auf den menschlichen Körper. Gestützt auf Art. 6 Abs. 2 des bisherigen UVG hatte der Bundesrat in Art. 9 Abs. 2 UVV eine Liste von Körperschädigungen definiert, die auch ohne ungewöhnliche äus-

sere Einwirkung den Unfällen gleichgestellt sind, wie zum Beispiel Muskelrisse. Gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts brauchte es zur Bejahung einer unfallähnlichen Körperschädigung in jedem Fall eine äussere Einwirkung, diese musste jedoch nicht aussergewöhnlich sein.

Mit der Gesetzesrevision ist die abschliessende Liste der unfallähnlichen Körperschädigungen von der Verordnung in das Gesetz überführt worden (Art. 6 Abs. 2 UVG). Gleichzeitig ist die Rechtsvermutung geschaffen worden, dass beim Vorliegen einer Listenverletzung eine leistungspflichtige unfallähnliche Körperschädigung gegeben ist, auch wenn die Definitionsmerkmale eines Unfalls nicht erfüllt sind. Auf der andern Seite kann sich der Unfallversicherer von seiner Leistungspflicht befreien, wenn er nachweist, dass die eingetretene Verletzung vorwiegend auf Abnützung oder Erkrankung zurückzuführen ist.

AUFHEBUNG VON DECKUNGSLÜCKEN Mit der Revision des UVG sollten verschiedene Deckungslücken, die in der Praxis zu unbilligen Resultaten führten, behoben werden. Gemäss dem bisherigen Recht setzte die Unfallversicherung mit dem faktischen Arbeitsbeginn ein, was oft nicht mit dem arbeitsvertraglich vereinbarten Arbeitsbeginn übereinstimmte. Diese Regelung konnte zu unbilligen Deckungslücken führen, insbesondere dann, wenn das Arbeitsverhältnis zeitgleich mit Ferien oder einem Feiertag begann. Um solche Deckungslücken künftig zu vermeiden, wird neu bestimmt, dass der Versicherungsschutz am Tag beginnt, an dem das Arbeitsverhältnis gemäss Arbeitsvertrag beginnt oder erstmals Lohnanspruch besteht, in jedem Fall aber im Zeitpunkt, da der Arbeitnehmer sich auf den Weg zur Arbeit begibt.

Nach bisherigem Recht endete die Versicherung am 30. Tag nach dem Tag, an dem der Anspruch auf mindestens den halben Lohn aufhörte. Mit dieser Regelung ergab sich dann eine Deckungslücke, wenn der Versicherte eine neue berufliche Tätigkeit erst nach Ablauf eines Monats mit 31 Tagen wieder aufnahm. Um diese Deckungslücke zu schliessen, gilt neu generell eine Nachdeckungsfrist von 31 Tagen. Um auch im Rahmen von Abredeversicherungen unliebsame Deckungslücken zu vermeiden, wird deren Dauer nicht mehr auf 180 Tage, sondern auf 6 Monate bestimmt.

UNFALLVERSICHERUNG DER ARBEITSLOSEN PERSONEN Bisher war die Unfallversicherung der arbeitslosen Personen nicht im UVG, sondern lediglich über die Verweisnorm von Art. 22a Abs. 4 des Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (AVIG; SR 837.0) in der Verordnung über die Unfallversicherung von arbeitslosen Personen (UVAL; SR 837.171) geregelt. Die Zuständigkeit der Suva ergab sich dabei nur indirekt aus der Bestimmung, dass die Versicherungsprämien an sie zu entrichten seien. Neu wird die Unfallversicherung der arbeitslosen Personen im UVG geregelt (Art. 1 Abs. 1 Bst. b UVG), ebenso wie die Suva als zuständige Unfallversicherung im UVG genannt wird (Art. 66 Abs. 3^{bis} UVG). Alle bisherigen Bestimmungen der UVAL sind zum Teil ins Gesetz oder in die UVV übertragen worden. Die UVAL hat damit auf den 1. Januar 2017 aufgehoben werden können. Um zum Ausdruck zu bringen, dass die Unfallversicherung der arbeitslosen Personen den allgemeinen Regeln des UVG folgt, sind die Bestimmungen, welche ihre Durchführung regeln, nicht in einem speziellen Kapitel zusammengefasst, sondern jeweils als Ergänzungen in den verschiedenen Titeln und Kapiteln aufgenommen worden.

MEDIZINALTARIFE In der Botschaft 2008 war vorgesehen, dass die Abgeltung der Heilbehandlung in der Unfallversicherung auf den gleichen Tarifstrukturen beruhen sollte wie in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP). Damit sollte ein Schritt in Richtung einheitlicher Preise in der Kranken- und Unfallversicherung gemacht werden. Um die Revision schlank zu halten, wurde dieses Anliegen in der Zusatzbotschaft nicht wieder aufgenommen. In der Zwischenzeit hatte sich ohnehin auch in der Unfallversicherung die Anwendung von Tarmed (ambulante Behandlung) und SwissDRG (stationäre Behandlung) etabliert.

In einem Tariffestsetzungsverfahren (Art. 56 Abs. 3 UVG) hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass weder das Gesetz noch die Verordnung Grundsätze für die Ermittlung des umstrittenen Tarifs enthalten. Diese müssten zumindest auf Verordnungsstufe generell-abstrakt festgelegt sein. Dieses Urteil ist zum Anlass genommen worden, die fehlenden Tarifgrundsätze in der UVV zu verankern. Weiter wurden Grundsätze der Versorgung in der UVV präzisiert und in generell-abstrakter Weise definiert, dass im

Bereich der Unfallversicherung gewisse in der Krankenversicherung verankerte Tarifbestimmungsgrundsätze sinngemäss Anwendung finden sollen. Zudem wurde klargestellt, dass für die stationäre Behandlung ein Kostendeckungsgrad von 100 Prozent gilt (Art. 70 ff. UVV).

TYPENVERTRAG Das Versicherungsverhältnis wird bei den Versicherern nach Art. 68 UVG (alle ausser Suva) durch einen Vertrag begründet (Art. 59 UVG). Im sogenannten Typenvertrag halten die Versicherer nach Art. 68 UVG gemeinsame Bestimmungen fest, die in jedem Fall in die Versicherungsverträge aufzunehmen sind. Die bisherige Regelung in Art. 93 UVV ist mit der Revision in Art. 59a des Gesetzes verschoben worden.

Bisher konnte der Versicherungsvertrag nur auf Ablauf gekündigt werden, eine Kündigungsmöglichkeit bei einer Prämienhöhung war nicht vorgesehen. Es bestand lediglich eine Einspruchsmöglichkeit gegen die erstmalige Einreihung in Klassen und Stufen der Prämientarife sowie gegen die Änderung der Einreihung (Art. 124 Bst. d UVV). Mit der am 1. September 2012 eingeführten Variante 4 des Typenvertrags konnte das Versicherungsverhältnis neu bei einer Erhöhung des Nettoprämienatzes oder des Prämienzuschlags für Verwaltungskosten gekündigt werden. Voraussetzung war jedoch, dass die Variante 4 mit dem speziellen Kündigungsgrund der Prämienhöhung in den Versicherungsvertrag aufgenommen worden war. Mit der UVG-Revision ist dieses Kündigungsrecht im Gesetz verankert worden, sodass es neu jedem Versicherungsnehmer offensteht (Art. 59a UVG).

FINANZIERUNGSBESTIMMUNGEN Das bisherige Gesetz schrieb für die Finanzierung der Kurzfristleistungen (u. a. Taggelder und Heilungskosten) das Ausgabenumlageverfahren vor, dessen Risiken sich Anfang der 90er-Jahre bei der Suva zeigten, als die Ausgaben für Kurzfristleistungen bei rezessiver Wirtschaftslage mit abnehmendem Versichertenbestand allein von den weiterhin aktiven Versicherten hätten getragen werden sollen. Für die Langfristleistungen (Invaliden- und Hinterlassenenrenten) sah das Gesetz bis anhin das Rentenwertumlageverfahren vor.

Das revidierte Gesetz bestimmt neu, dass zur Finanzierung der Kurz- und Langfristleistungen das Bedarfsdeckungsverfahren anzuwenden ist (Art. 90 Abs. 1 UVG). Dem-

nach sind die Prämien so zu bemessen, dass sich damit alle Ausgaben, die auf einen Unfall im betreffenden Versicherungsjahr zurückgehen, finanzieren lassen. Die meisten Versicherer wenden dieses Verfahren bereits heute an. Darüber hinaus präzisiert das neue Gesetz, dass bei der Festsetzung von Invaliden- und Hinterlassenenrenten sowie von Hilflosenentschädigungen das Kapitaldeckungsverfahren anzuwenden ist (Art. 90 Abs. 2 UVG). Dieser Begriff, welcher der Praxis und der aktuariellen Terminologie entspricht, beinhaltet die Forderung, dass das Deckungskapital für die Deckung aller Rentenansprüche (ohne Teuerungszulagen) ausreichen muss.

Weiter legt das neue UVG explizit den Aufbau von Rückstellungen zur Finanzierung des infolge einer Änderung der vom Bundesrat genehmigten Rechnungsgrundlagen erforderlichen zusätzlichen Rentendeckungskapitals fest. Zudem wird weiterhin der Aufbau von Reserven zum Ausgleich von Schwankungen der Betriebsergebnisse gefordert (Art. 90 Abs. 3 UVG). Die bisherige Verordnung sah die Äufnung einer obligatorischen Reserve (Art. 111 Abs. 1 UVV) sowie einer fakultativen Reserve (Art. 111 Abs. 3 UVV) vor. Im Rahmen der Gesetzesrevision wurde der bisherige Art. 111 UVV aufgehoben. Neu beinhaltet dieser spezielle Reservebestimmungen für Privatversicherer (Abs. 1), öffentlich rechtliche Versicherer (Abs. 2), Krankenversicherer (Abs. 3) und für die Suva (Abs. 4).

ÄNDERUNGEN BEI DER ORGANISATION UND NEBENTÄTIGKEITEN DER SUVA

ORGANISATION DER SUVA Da die Aufsichts- und Entscheidungsstrukturen der Suva nicht mehr in allen Punkten den Grundsätzen einer guten Corporate Governance entsprachen, sind mit der UVG-Revision entsprechende Bereinigungen vorgenommen worden. Entgegen dem bisherigen Recht kommt den Agenturen keine Organstellung mehr zu. Diese beschränkt sich gemäss Art. 62 UVG neu auf den Suva-Rat, die Geschäftsleitung und die Revisionsstelle.

Die 40 Mitglieder des Suva-Rats (je 16 Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter sowie 8 Bundesvertreter) werden wie bisher vom Bundesrat gewählt, allerdings erfolgt die Wahl auf vier und nicht mehr auf sechs Jahre. Der Suva-Rat konstituiert sich selbst und wählt insbesondere seine Ausschüsse, namentlich den Suva-Ratsausschuss. In Art. 63 Abs. 5 UVG sind die Aufgaben und Kompetenzen des Suva-Rates aufge-

listet. Abs. 6 definiert, welche Aufgaben vom Suva-Rat an den Suva-Ratsausschuss delegiert werden können und welche Aufgaben nicht übertragbar sind. Der Suva-Rat bleibt als Organ auch für jene Tätigkeiten verantwortlich, die er einem Ausschuss überträgt. Entsprechend einer guten Corporate Governance hat der Bundesrat das Reglement über die Honorare der Mitglieder des Suva-Rats zu genehmigen. Diese haben ihre Interessenbindungen gegenüber dem Wahlorgan offenzulegen und Veränderungen während der Mitgliedschaft laufend zu melden (Art. 64a UVG).

Bezüglich der Kompetenzordnung liegt eine wesentliche Neuerung darin, dass die Ernennung und Abberufung der Mitglieder der Geschäftsleitung nicht länger vom Bundesrat, sondern neu vom Suva-Rat vorgenommen wird (Art. 63 Abs. 5 Bst. g UVG).

In Analogie zu den aktienrechtlichen Vorschriften wird die Suva gesetzlich einer ordentlichen Revision durch eine externe Revisionsstelle unterstellt, die auch die Einhaltung der Vorschriften zum Finanzierungsverfahren (versicherungstechnische Rückstellungen) zu prüfen hat (Art. 64b UVG). Schliesslich wird die Suva gleich wie eine private Versicherungsgesellschaft verpflichtet, einen verantwortlichen Aktuar einzusetzen (Art. 65a UVG).

NEBENTÄTIGKEITEN DER SUVA Die Suva hat bisher gewisse Tätigkeiten ausserhalb ihrer gesetzlichen Verpflichtungen nach UVG ausgeführt, wie beispielsweise den Betrieb von Rehabilitationskliniken. Weil die Suva eine öffentlich-rechtliche Anstalt ist, muss sich ihr gesamtes Aufgaben- und Tätigkeitsfeld auf eine gesetzliche Grundlage stützen können. Im Rahmen der UVG-Revision sind die entsprechenden Bestimmungen aufgenommen worden (Art. 67a UVG). So wird der Suva die Führung von Rehabilitationskliniken, die Schadenabwicklung für Dritte, die Entwicklung und der Verkauf von Sicherheitsprodukten sowie die Beratung und Ausbildung im Bereich der betrieblichen Gesundheitsförderung gestattet. Die Nebentätigkeiten müssen dabei mit ihrer hoheitlichen Funktion als Durchführungsorgan der Arbeitssicherheit vereinbar und finanziell selbsttragend sein. Sie müssen in separaten Leistungszentren innerhalb der Suva oder von einer Aktiengesellschaft nach OR ausgeübt werden, wobei im Falle von Leistungszentren separate Betriebsrechnungen zu führen sind. Gewinne und Verluste dürfen nicht

mit der Betriebsrechnung für das UVG-Geschäft vermengt werden.

VERWENDUNG DES PRÄMIENZUSCHLAGS FÜR DIE UNFALLVERHÜTUNG Obwohl es der Titel von Art. 92 der Verordnung über die Unfallverhütung (VUV; SR 832.30) implizierte, ist die Verwendung des Prämienzuschlags bisher nicht geregelt. Neu stellt der revidierte Art. 92 VUV klar, dass die Verwendung der Prämienzuschläge für die Unfallverhütung nach den Beschlüssen der Eidgenössischen Koordinationskommission für Arbeitssicherheit (EKAS) zu erfolgen hat. Die EKAS hat das alleinige Verfügungsrecht über die Prämienzuschläge. Diese werden von der Suva im Auftrag der EKAS verwaltet. Der Suva kommt dabei lediglich eine treuhänderische Funktion zu. Die Einzelheiten der treuhänderischen Verwaltung der Prämienzuschläge regelt die EKAS vertraglich mit der Suva. Mit der Neuformulierung von Art. 92 VUV soll die Autonomie der EKAS in Bezug auf die Verwendung des Prämienzuschlags gegenüber der Suva gestärkt werden. ■

Cristoforo Motta

Sektionsleiter, Sektion Unfallversicherung, Unfallverhütung und Militärversicherung, BAG.
cristoforo.motta@bag.admin.ch

Manuel Locher

stellvertretender Sektionsleiter, Sektion Unfallversicherung, Unfallverhütung und Militärversicherung, BAG.
manuel.locher@bag.admin.ch

Susanne Piller Gugler

Juristin, Sektion Unfallversicherung, Unfallverhütung und Militärversicherung, BAG.
susanne.pillergugler@bag.admin.ch

Marianne Gubser

Juristin, Sektion Unfallversicherung, Unfallverhütung und Militärversicherung, BAG.
marianne.gubser@bag.admin.ch

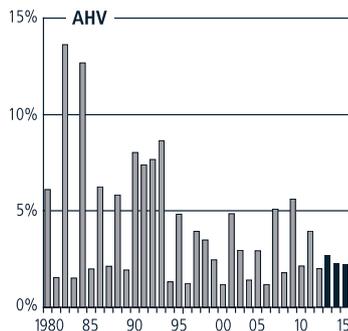
Grégory Mosimann

Jurist, Sektion Unfallversicherung, Unfallverhütung und Militärversicherung, BAG.
gregory.mosimann@bag.admin.ch

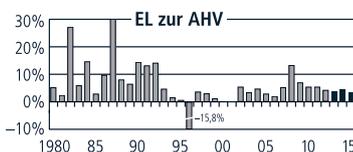
Henri Jurgons

Aktuar, Sektion Unfallversicherung, Unfallverhütung und Militärversicherung, BAG.
henri.jurgons@bag.admin.ch

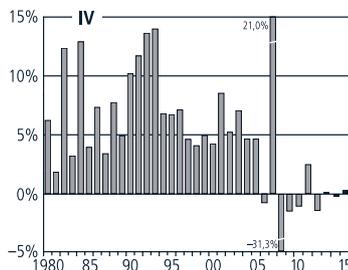
Veränderungen der Ausgaben in % seit 1980



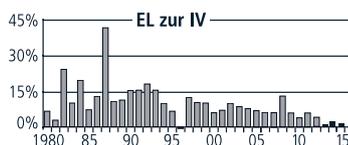
AHV	1990	2000	2010	2014	2015	Veränderung in % VR ¹
Einnahmen inkl. Kapitalwertänderung (Mio. Fr.)	20355	28792	38495	42574	41177	-3,3%
davon Beiträge Vers./AG	16029	20482	27461	29942	30415	1,6%
davon Beiträge öff. Hand	3666	7417	9776	10598	10737	1,3%
Ausgaben	18328	27722	36604	40866	41735	2,1%
davon Sozialleistungen	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)	1 225 388	1 515 954	1 981 207	2 196 459	2 239 821	2,0%
Bezüger/innen Witwen/r-Renten	74 651	79 715	120 623	137 987	143 059	3,7%
AHV-Beitragszahlende	4 289 723	4 552 929	5 251 238	5 546 188	5 619 405	1,3%



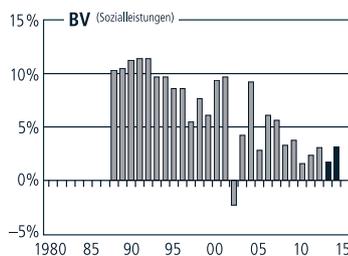
EL zur AHV	1990	2000	2010	2014	2015	VR ¹
Ausgaben (= Einnahmen) (Mio. Fr.)	1124	1441	2324	2712	2778	2,4%
davon Beiträge Bund	260	318	599	696	710	1,9%
davon Beiträge Kantone	864	1 123	1 725	2 016	2 069	2,6%
Bezüger/innen (Personen, bis 1997 Fälle)	120 684	140 842	171 552	196 478	201 182	2,4%



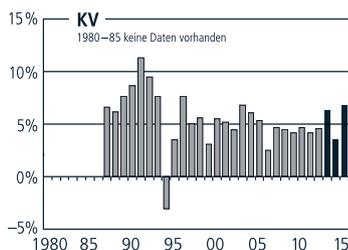
IV	1990	2000	2010	2014	2015	VR ¹
Einnahmen inkl. Kapitalwertänderung (Mio. Fr.)	4412	7897	8176	10177	9918	-2,5%
davon Beiträge Vers./AG	2307	3437	4605	5018	5096	1,6%
Ausgaben	4133	8718	9220	9254	9304	0,5%
davon Renten	2376	5126	6080	5773	5612	-2,8%
Total Betriebsergebnis	278	-820	-1045	922	614	-33,5%
Schulden bei der AHV	6	-2306	-14944	-12843	-7229	7,8%
IV Fonds²	5000	5000	0,0%
Bezüger/innen IV-Renten (Personen)	164 329	235 529	279 527	259 930	255 347	-1,8%



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	1 113	1 264	1 290	2,0%
Bezüger/innen (Personen, bis 1997 Fälle)	30 695	61 817	105 596	112 864	113 858	0,9%

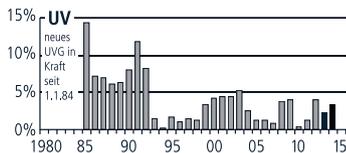


BV/2.Säule (Quelle: BFS/BSV)	1990	2000	2010	2014	2015	VR ¹
Einnahmen (Mio. Fr.)	32882	46051	62107	69635	...	2,9%
davon Beiträge AN	7704	10294	15782	17753	...	2,4%
davon Beiträge AG	13156	15548	25432	28354	...	10,9%
davon Kapitalertrag	10977	16552	15603	15292	...	7,5%
Ausgaben	16447	32467	45555	51202	...	1,4%
davon Sozialleistungen	8737	20236	30912	34273	...	3,1%
Kapital	207200	475000	617500	770300	...	8,1%
Rentenbezüger/innen (Bezüger/innen)	508 000	748 124	980 163	1 074 741	...	2,0%

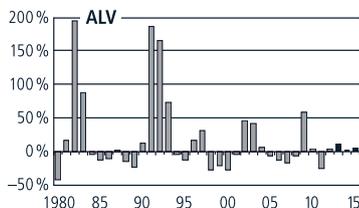


KV Obligatorische Krankenpflegeversicherung OKPV	1990	2000	2010	2014	2015	VR ¹
Einnahmen (Mio. Fr.)	8613	13898	22424	26451	27186	2,8%
davon Prämien (Soll)	6954	13442	22051	25845	27119	4,9%
Ausgaben	8370	14204	22200	26155	27793	6,3%
davon Leistungen	7402	13190	20884	24650	25986	5,4%
davon Kostenbeteiligung d. Vers.	-801	-2288	-3409	-3989	-4136	-3,7%
Betriebsergebnis	244	-306	225	296	-607	-305,1%
Kapital	6600	6935	8651	13199	12943	-1,9%
Prämienverbilligung	332	2545	3980	4007	4118	2,8%

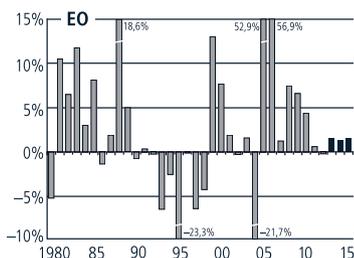
Veränderungen der Ausgaben in % seit 1980



UV alle UV-Träger	1990	2000	2010	2014	2015	VR ¹
Einnahmen inkl. Kapitalwertänderung (Mio. Fr.)	4153	6557	7742	8636	...	1,7%
davon Beiträge AN/AG	3341	4671	6303	6089	...	0,5%
Ausgaben	3259	4546	5993	6662	...	3,5%
davon direkte Leistungen inkl. TZL	2743	3886	5170	5698	...	3,6%
Betriebsergebnis	895	2011	1749	1973	...	-4,2%
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	316896	4,6%



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	5938	-0,3%
davon FZ Landwirtschaft	112	139	149	121	115	-4,5%

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)	41 331	1.5%	40 866	2.2%	465	44 788
EL zur AHV (GRSV)	2 712	4.1%	2 712	4.1%	-	-
IV (GRSV)	10 007	1.4%	9 254	-0.6%	753	-7 843
EL zur IV (GRSV)	1 967	2.3%	1 967	2.3%	-	-
BV (GRSV; Schätzung)	69 635	2.9%	51 202	1.4%	18 432	770 300
KV (GRSV)	25 944	3.3%	26 155	3.0%	-212	13 199
UV (GRSV)	7 773	0.0%	6 662	3.5%	1 111	50 530
EO (GRSV)	1 804	1.6%	1 668	1.8%	136	968
ALV (GRSV)	7 260	2.6%	6 523	0.5%	737	-2 149
FZ (GRSV)	5 957	3.9%	5 761	2.4%	196	1 510
Konsolidiertes Total (GRSV)	173 683	2.4%	152 065	1.9%	21 619	871 302

Volkswirtschaftliche Kennzahlen

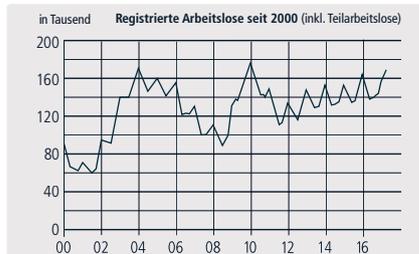
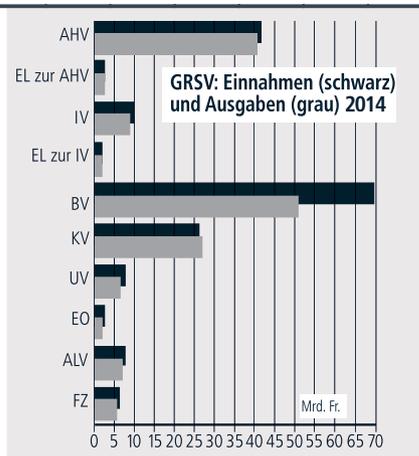
	2000	2005	2010	2012	2013	2014
Soziallastquote ⁴ (Indikator gemäss GRSV)	25,1%	25,5%	25,2%	26,1%	26,6%	26,9%
Sozialleistungsquote ⁵ (Indikator gemäss GRSV)	18,0%	20,3%	19,6%	19,8%	20,1%	20,3%

Arbeitslose

	Ø 2014	Ø 2015	Ø 2016	Nov 16	Dez 16	Jan 17
Registrierte Arbeitslose	136 764	142 810	149 317	149 228	159 372	164 466
Arbeitslosenquote ⁶	3,0%	3,2%	3,3%	3,3%	3,5%	3,7%

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

Skos ortet Steuerungsdefizit bei der Arbeitsintegration von Personen mit Bleiberecht

Die Skos befürchtet, dass von den 70 000 Personen, die 2010 bis 2016 das Bleiberecht erhielten, mittelfristig rund 10 000 jährlich in der kantonalen bzw. kommunalen Sozialhilfelanden. Die Betroffenen sind mehrheitlich jung, ihre Grundbildung ungenügend. Um ihre Chancen auf eine wirtschaftliche Selbstständigkeit zu erhöhen, fordert die Skos Verbesserungen bei den bestehenden Integrationsmassnahmen, die durch den Bund zu steuern und zu finanzieren seien.



Felix Wolffers, Co-Präsident Skos

Die Skos verlangt einen runden Tisch Arbeitsintegration. Wären die Ziele nicht geeigneter über etablierte Strukturen wie die IIZ zu erreichen, an der sich ausser der Wirtschaft bereits alle angesprochenen Schlüsselakteure beteiligen?

Wenn eine grosse Zahl von Personen aus dem Asylbereich rasch beruflich integriert werden soll, braucht es einen klaren politischen Willen sowie eine enge Kooperation von Bund, Kantonen, Gemeinden und der Wirtschaft. Es handelt sich dabei um ein gesamtgesellschaftliches Projekt, welches nicht von den IIZ-Strukturen bewältigt werden kann. Notwendig sind politische Entscheide, eine Steuerung des Prozesses

durch den Bund und die Bereitstellung von zusätzlichen Finanzmitteln.

Wem sollen bei einer optimierten Arbeitsintegration welche Aufgaben, wem welche Kompetenzen zukommen?

Die Skos geht von einem Vorgehen in zwei Phasen aus: In einer ersten Phase geht es um den Aufbau von arbeitsmarktrelevanten Grundkompetenzen, also um die Vorbereitung der beruflichen Integration. Hierfür braucht es rasche Asylentscheide und zusätzliche Integrationsprogramme der öffentlichen Hand. In einer zweiten Phase geht es um die Qualifizierung. Hier stehen die Regelstrukturen vor allem der Berufsbildung im Zentrum. Wichtig ist sowohl für die Qualifizierung wie auch für die direkte Vermittlung von Personen in den Arbeitsmarkt die aktive Beteiligung der Wirtschaft.

WAS IST EIGENTLICH?

Fachkraft [fakkræft]

Als Fachkraft wird eine Arbeitskraft bezeichnet, welche innerhalb ihres Berufs bzw. ihres Fachgebiets über spezifische Kenntnisse und Fähigkeiten verfügt, die auf dem Arbeitsmarkt nachgefragt und entsprechend honoriert werden. In der Regel werden berufliche Fähigkeiten über eine berufsqualifizierende Ausbildung erworben. Deshalb werden typischerweise Personen mit einer abgeschlossenen Ausbildung auf Sekundarstufe II oder Tertiärstufe als Fachkräfte definiert.

www.wbf.admin.ch;
www.fachkraefte-schweiz.ch

DIE SOZIALE ZAHL

13

13 Stellen hat die AHV-Versichertennummer (AHVN13). Auf das Präfix 756 (Kodifikation des ausgebenden Landes) folgen eine 9-stellige Zufallszahl und eine Prüfziffer. Die AHVN13 ist ein Personenidentifikator, d.h. die Nummer identifiziert eine natürliche Person in knapper, eindeutiger und dauerhafter Form und wird sowohl im Bereich der Sozialversicherungen als auch ausserhalb derselben systematisch verwendet. Sie ist nichtsparend, es können also daraus keine Rückschlüsse auf die Person gezogen werden. Die Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS) in Genf vergibt und verwaltet die AHVN13. Die gesamte Wohnbevölkerung der Schweiz erhält eine AHVN13. Einmal zugeteilt, bleibt sie das ganze Leben gültig.

www.bsv.admin.ch

VOR 10 JAHREN

Vor zehn Jahren – am 11. März 2007 – scheiterte die eidgenössische Volksinitiative für eine soziale Einheitskrankenkasse



Keystone/Edi Engeler

Am 9.12.2014 reichen Vertreter der Initianten die Unterschriften ein.

Die Initiative wurde mit einem Neinstimmen-Anteil von 71,2 Prozent wuchtig verworfen. Lanciert worden war das von links-grünen Kreisen mitgetragene Anliegen vom Westschweizer Mouvement Populaire des Familles. Sowohl der Bundesrat als auch das Parlament empfahlen es zur Ablehnung.

Neben der Bemessung der Prämien nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit forderten die Initianten die Durchführung der obligatorischen Grundversicherung durch eine einzige, vom Bund eingerichtete Einheitskasse, an deren

Leitung und Aufsicht Behörden, Leistungserbringer und Versicherte gleichermaßen beteiligt gewesen wären.

Die gescheiterte Initiative war das mittlere von drei Plebisziten seit Einführung des Krankenversicherungsgesetzes (KVG) 1996, das vergeblich einen grundlegenden Systemwechsel forderte. Wie bereits 2003 mit der sog. Gesundheitsinitiative stand eine Abkehr von den Kopfprämien zur Debatte, die allerdings mit einem Neinstimmen-Anteil von jeweils über 70 Prozent nicht mehrheitsfähig war. U. a. deshalb beschränkte die 2012 lancierte Initiative «Für eine öffentliche Krankenkasse» ihre Forderungen auf die Errichtung einer Einheitskasse. Aber auch sie fand keine Zustimmung: 60 Prozent des Souveräns lehnten sie am 28. September 2014 ab.

www.geschichtedersozialensicherheit.ch,
www.bk.admin.ch > Politische Rechte > Volksabstimmungen; «Année politique suisse 2007», S. 234.

KURZ NOTIERT

Weiterentwicklung der IV

Der Invalidisierung vorbeugen und die Eingliederung verstärken – diese Ziele verfolgt der Bundesrat mit der «Weiterentwicklung der Invalidenversicherung» für Kinder und Jugendliche sowie Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen. Er hat an seiner Sitzung vom 15. Februar 2017 die Botschaft für die Gesetzesrevision verabschiedet. Im Zentrum steht eine intensivere Begleitung der Betroffenen und die Einführung eines stufenlosen Rentenmodells.

www.bsv.admin.ch > Sozialversicherungen > Invalidenversicherung IV > Reformen & Revisionen > Weiterentwicklung der IV

Digitale Wirtschaft

Anfang 2017 hat der Bundesrat den Bericht zu den Rahmenbedingungen der digitalen Wirtschaft verabschiedet. Darin bekräftigt er seinen Willen, die Chancen des digitalen Wandels zur Sicherung von Arbeitsplätzen und Wohlstand zu nutzen. Neben einer vertieften Analyse zum Arbeitsmarkt, die bereits in Erarbeitung ist, hat der Bundesrat die Prüfung von Massnahmen bei den Beherbergungsplattformen und multimodalen Mobilitätsdienstleistungen sowie in der Wettbewerbspolitik beschlossen. Weiter lässt er eruiieren, welche Regulierungen die Digitalisierung behindern, wo sich Anpassungen in der Bildungs- und Forschungspolitik aufdrängen und wie die digitale Wirtschaft international reguliert wird.

www.wbf.admin.ch > Infos > Medienmitteilung 11.1.2017.

AGENDA

Arbeitsmarktintegration

Zweite nationale Konferenz zur Verstärkung der Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Behinderung in den ersten Arbeitsmarkt. Vertreter von Dachorganisationen und Bundesstellen, kantonale Politiker, Eingliederungsakteure und Betroffene erarbeiten gemeinsam einen Massnahmenplan.

18.5.2017 Bern
www.bsv.admin.ch

IDAT-Konferenz

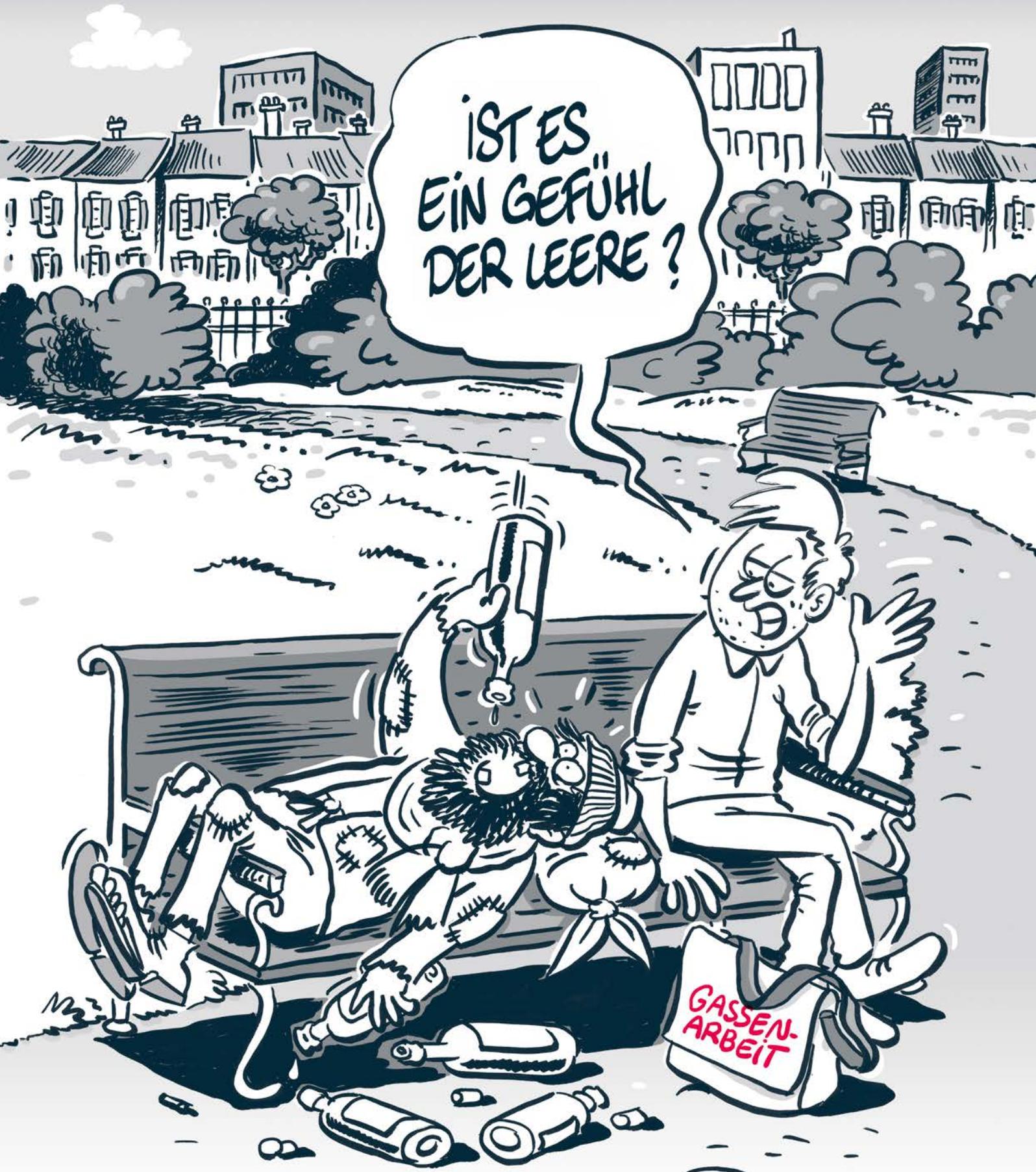
Die vom Institut du droit des assurances et du travail (IDAT) und dem Centre du droit de l'entreprise (CEDIDAC) der Universität Lausanne organisierte Konferenz widmet sich dem Thema «Ads, Apps and Social Debts».

9.6.2017 Lausanne
www.unil.ch/dpr

Sozialversicherungsrechtstagung

Tour d'horizon durch aktuelle Fragestellungen im Sozialversicherungsrecht – Invalidität (gemischte Methode bei Depression), Social Media, Impfschäden, Trans-Gender-Fragen, Begutachtung, versicherter Lohn.

9.6.2017 Grand Casino Luzern
www.irp.unisg.ch



IST ES
EIN GEFÜHL
DER LEERE?

GASSEN-
ARBEIT

IMPRESSUM

Publikationsdatum

3. März 2017

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.

Übersetzungen

Sprachdienst des BSV

Redaktionskommission

Jérémie Lecoultré, Marco Leuenberger,

Katharina Mauerhofer, Stefan Müller,

Robert Nyffeler, Michela Papa, Nicole Schwager

Abonnemente und Einzelnummern

Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL)

3003 Bern

Verkauf Bundespublikationen

verkauf.zivil@bbl.admin.ch (Abonnemente)

www.bundespublikationen.admin.ch

(Einzelnummer)

Internet

www.soziale-sicherheit-chss.ch

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

Gestaltung

MAGMA – die Markengestalter, Bern

Satz und Druck

Cavelti AG, Gossau

Wilerstrasse 73, 9201 Gossau SG

318.998.1/17d

