

# SOZIALE SICHERHEIT

CHSS N° 2 / 2020

## Interinstitutionelle Zusammenarbeit

Arbeit dank Bildung  
in der Sozialhilfe

6

## Sozialpolitik

Sozialhilfebezug in der  
Mehrjahresperspektive und  
im Lebensverlauf

10

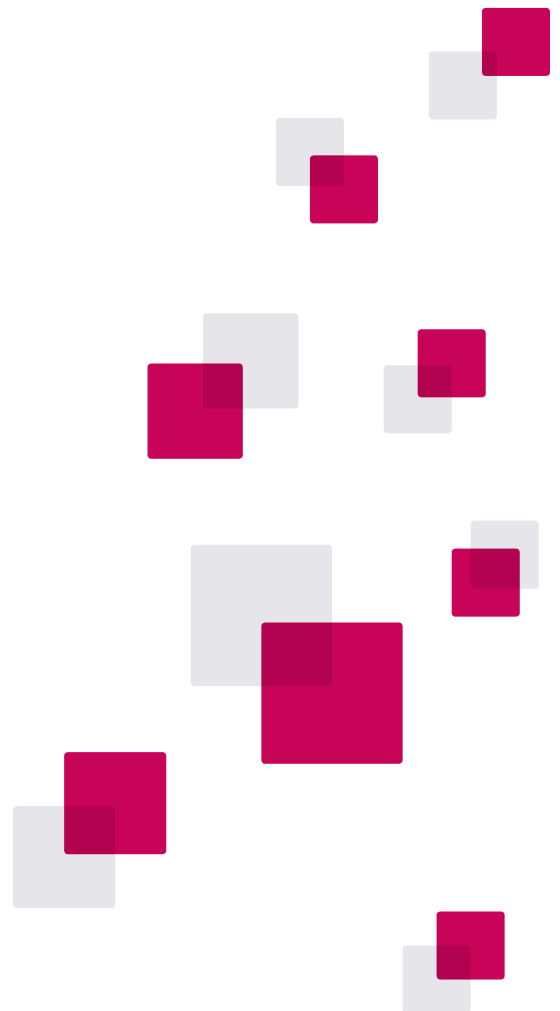
Restschulverfahren in  
der Schweiz – eine Chance nicht  
nur für Armutsbetroffene

16

## Gesundheitswesen

Gezielte Entlastung  
von Krankenkassen mit  
kostenintensiven Versicherten

34



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI  
**Bundesamt für Sozialversicherungen BSV**



# Die Krise gemeinsam meistern



**Stéphane Rossini**

**Direktor Bundesamt für Sozialversicherungen**

Im letzten Editorial betonte ich, wie zentral der Sozialstaat ist, um gesellschaftlichen Zusammenhalt und Wohlstand zu garantieren. Ich verwies darauf, dass es ihn braucht, um die Regeln für die gegenseitige Solidarität festzulegen, dank derer sich die Bevölkerung vor wirtschaftlichen, sozialen und gesundheitlichen Risiken schützen kann.

Seither sahen sich die politischen Entscheidungsträger durch die Covid-19-Pandemie gezwungen, rasch wichtige Entscheide zu treffen, um weiten Teilen der Bevölkerung ein Ersatz-einkommen zu gewährleisten. Um die Folgen der Arbeitsverbote oder der Kinderbetreuungspflichten zu mildern, kamen als zentrale Instrumente der Solidarität die Arbeitslosenversicherung und die Erwerbssersatzordnung zum Tragen.

Für die Verwaltung war es herausfordernd, eine ziel-führende Dringlichkeitsgesetzgebung sowie einfache und schnelle Umsetzungsverfahren zu erarbeiten, die gleichzeitig Missbräuche und Mitnahmeeffekte verhinderten. Umso mehr, als kaum auf Erfahrung oder Good Practice zurückgegriffen werden konnte; denn schliesslich ist jede Krise anders. Die Mitarbeitenden in Bundes-, Kantons- und Gemeindebehörden haben gemeinsam mit Akteuren aus Wirtschaft, Gesundheits- und Sozialwesen die Doppelaufgabe übernommen, die laufenden Geschäfte aufrechtzuerhalten und zugleich Krisenmassnahmen umzusetzen.

Bei der Krisenbewältigung war die Schweiz auf die Kompetenzen, die Erfahrung und das Engagement ihrer Behör-

den angewiesen. Die Bevölkerung konnte sich davon überzeugen, dass eine qualifizierte Verwaltung nicht nur eine Last ist, sondern auch Vorteile bringt.

So hat die Eidgenossenschaft im sozialpolitischen Bereich

- in Zusammenarbeit mit den AHV-Ausgleichskassen ein neues Sozialversicherungsgesetz (Corona-Erwerbssersatzentschädigung) erarbeitet,
- zusammen mit den Kantonen die Krippen finanziell unterstützt,
- das BVG angepasst (Verwendung der Beitragsreserven),
- die Abläufe der Invalidenversicherung auf die neuen Gegebenheiten abgestimmt,
- die Leistungen bei Arbeitslosigkeit angepasst und
- finanzielle Unterstützungsmöglichkeiten für den Kulturbereich geschaffen.

Verschiedene Massnahmen wurden später ergänzt und überarbeitet; mehrere Mrd. Franken investiert. Die Krisenstäbe der einzelnen Ämter sorgten dafür, dass alle Mitarbeitenden ihren Aufgaben nachkommen konnten, indem v. a. die Möglichkeiten des Homeoffice erweitert wurden. Dabei war es eine grosse Herausforderung, eine stabile Infrastruktur einzurichten, die auch in einer organisatorisch äusserst komplexen Situation die reibungslose Umsetzung politischer Entscheide erlaubte.

Innert weniger Wochen hat uns die Pandemie auf Lücken im Gesundheitssystem und sozialen Schutz hingewiesen, Grenzen und neue Perspektiven des Föderalismus aufgezeigt und die Gelegenheit geboten, unsere Fähigkeit zur Krisenbewältigung zu testen. Und nicht zuletzt hat sie uns die Anpassungsfähigkeit unserer Institutionen schätzen gelehrt und uns bewiesen, dass es möglich ist, mit einer Erweiterung der bestehenden Systeme und Infrastrukturen auf dringende Bedürfnisse zu reagieren.

Nun gilt es, die Lehren zu ziehen und der Politik die Instrumente zur Verfügung zu stellen, die sie braucht, um auch auf künftige Risiken adäquat zu reagieren. ■

- 03 Editorial
- 46 Sozialversicherungsstatistik
- 48 Gut zu wissen

## Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ)

---

- 6 Arbeit dank Bildung in der Sozialhilfe** Wenn die Sozialhilfe bei der beruflichen Integration auch in Zukunft erfolgreich sein will, ist ein Umdenken nötig: Es braucht mehr Investitionen in Kompetenzförderung und Qualifizierung. Das Sozialamt der Stadt Bern geht hier neue Wege – und profitiert dabei von Erfahrungen der IIZ-Partnerorganisationen. **David Kieffer, Stadt Bern**

## Sozialpolitik

---

- 10 Sozialhilfebezug in der Mehrjahresperspektive und im Lebensverlauf** Wie viele Personen geraten mindestens einmal in ihrem Leben in eine finanzielle Notlage und brauchen Sozialhilfe? Über sieben Jahre betrachtet ist dies rund eine von 16 Personen. Bis zum Eintritt ins Rentenalter ist gemäss Schätzungen etwas weniger als jede fünfte in der Schweiz geborene Person mindestens einmal in dieser Situation. **Jürg Guggisberg, Roman Liesch; Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS**
- 16 Restschuldbefreiungsverfahren – eine Chance nicht nur für Armutsbetroffene** Wie kann hoffnungslos überschuldeten Personen und Haushalten zu einem wirtschaftlichen Neuanfang verholfen werden? Nach jetziger Gesetzeslage führt kein Weg aus der Schuldenfalle, wenn kein pfändbares Einkommen zur Verfügung steht. Eine Neuregelung des Sanierungsrechts ist daher dringend notwendig. **Christoph Mattes, Carlo Knöpfel; Fachhochschule Nordwestschweiz**

## Familie, Generationen und Gesellschaft

---

- 21 Altershilfe in den Kantonen** Altershilfe unterstützt die ältere Bevölkerung darin, ihr Leben selbstständig zu Hause zu führen. Eine neue Studie gibt einen systematischen Überblick über die aktuelle Organisation und Steuerung der Altershilfe in den Kantonen und weist darauf hin, wie der Bund die Finanzhilfen in der Altershilfe, die er subsidiär zu den Kantonen ausrichtet, effektiver gestalten könnte. **Peter Stettler, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS**

## Invalidenversicherung

---

- 26 Die Praxis der IV-Stellen zur Schadenminderungspflicht** Die Invalidenversicherung macht ihren Versicherten eher selten Auflagen zur Schadenminderung. Der Vergleich zwischen dem Eingliederungs- und dem Rentenbereich zeigt: So unterschiedlich jeweils der Zweck von Auflagen ist, so verschieden sind auch deren Handhabung und Wirkungen. **Christian Bolliger, Cyrielle Champion; Büro Vatter; Tobias Fritschi, Peter Neuenschwander; Berner Fachhochschule**
- 31 Compasso-Systemlandkarte – Orientierungshilfe bei der beruflichen Eingliederung** Compasso, das Informationsportal für Arbeitgeber zur beruflichen Integration, hat mit der Systemlandkarte eine Orientierungshilfe entwickelt, die Arbeitgeber und Systempartner dabei unterstützt, generell die berufliche Eingliederung zu fördern und konkret die Arbeitsmarktfähigkeit von Mitarbeitenden zu erhalten. **Sylvia Sakac, Compasso**

## Gesundheitswesen

---

- 34 Gezielte Entlastung von Krankenkassen mit kostenintensiven Versicherten** Der Risikoausgleich ist ein Kernelement des Solidaritätsprinzips in der Grundversicherung. Er schafft einen finanziellen Ausgleich zwischen Krankenversicherern mit unterschiedlicher Risikostruktur. Mit dem neuen Indikator «Pharmazeutische Kostengruppe» soll die Berechnung dieses Ausgleichs verfeinert werden. **Monika Schmid-Appert, Bundesamt für Gesundheit**
- 40 Vermittlungsplattformen in der Pflege und Betreuung** In der Schweiz gibt es nur eine Handvoll Vermittlungsplattformen, die Pflege- und Betreuungsdienstleistungen anbieten. Ihre Relevanz in der Versorgungslandschaft ist noch sehr gering. Vor welchen Herausforderungen stehen sie und Menschen mit Hilfsbedarf bzw. deren betreuende Angehörige, die sich überlegen, dieses Angebot zu nutzen? **Lara Nonnenmacher, Anna Hegedüs, Ulrich Otto; Careum Hochschule Gesundheit**

INTERINSTITUTIONELLE ZUSAMMENARBEIT (IIZ)

# Arbeit dank Bildung in der Sozialhilfe

David Kieffer, Stadt Bern

Wenn die Sozialhilfe bei der beruflichen Integration auch in Zukunft erfolgreich sein will, ist ein Umdenken nötig: Es braucht mehr Investitionen in Kompetenzförderung und Qualifizierung. Das Sozialamt der Stadt Bern geht hier neue Wege – und profitiert dabei von Erfahrungen der IIZ-Partnerorganisationen.

In der Schweiz verfügt fast die Hälfte aller Sozialhilfebeziehenden im Alter zwischen 25 und 64 Jahren (46,4 %) über keinen Berufsabschluss. Damit ist der Anteil der Personen ohne Berufsbildung in der Sozialhilfe rund dreimal höher

als in der ständigen Wohnbevölkerung (BFS 2019). Gleichzeitig weisen rund 30 Prozent der Sozialhilfebeziehenden nur ungenügende Grundkompetenzen aus (BFS 2006). Sozialhilfebeziehende bringen also oft einen vergleichsweise geringen Bildungsrucksack mit. Aus diesem Grund legt die Sozialhilfe bei der beruflichen Integration heute den Fokus stark auf Vermittlungen in den unqualifizierten Arbeitsmarkt.

Dieser geringqualifizierte Arbeitsmarkt verändert sich jedoch. Aufgrund verschiedener Megatrends in der Arbeitswelt, wie der Digitalisierung, Automatisierung und Auslagerung geringqualifizierter Arbeiten in Billiglohnländer, ist das Stellenangebot in diesem Bereich seit Jahren rückläufig – ein Trend, der voraussichtlich anhalten wird. Der Ansatz der Sozialhilfe, die oftmals geringqualifizierten Stellensuchenden möglichst rasch und direkt in den Arbeitsmarkt zu ver-

---

Erfolgreiche Sozialhilfe muss in die Kompetenzförderung und Qualifizierung investieren.

---

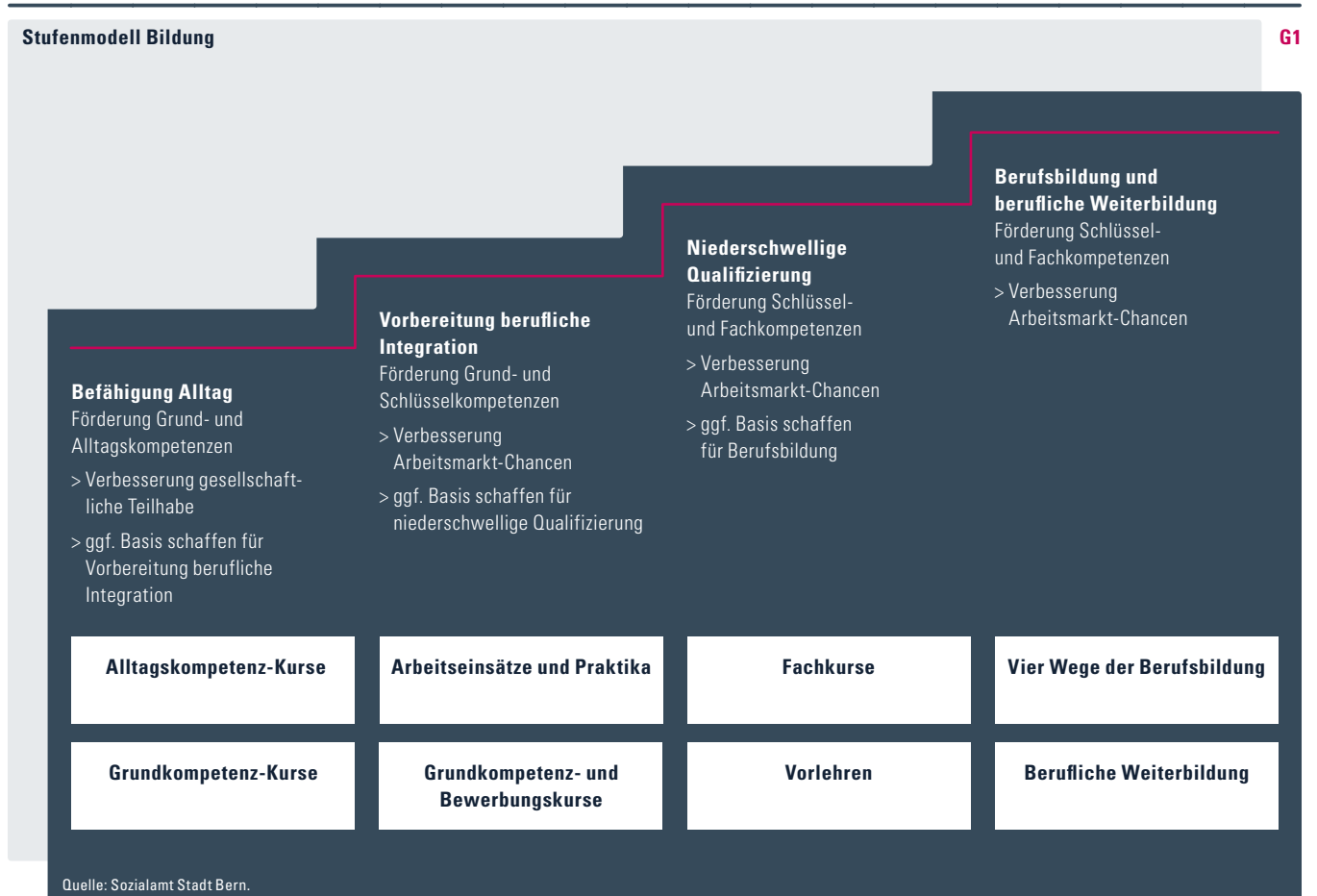
mitteln, wird dadurch zunehmend in Frage gestellt. Wenn die Sozialhilfe bei der beruflichen Integration erfolgreich bleiben will, braucht es deshalb künftig vermehrt Investitionen in die Kompetenzförderung und in die Qualifizierung. Für die Sozialhilfe bedeutet dies einen Paradigmenwechsel, denn bis anhin war sie bei der Finanzierung von Aus- und Weiterbildungen bei Personen über 25 Jahren sehr zurückhaltend.

Die Diskussion über eine stärkere Förderung von Grundkompetenzen und beruflichen Qualifikationen in der Sozialhilfe wird zurzeit schweizweit geführt. Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) hat im Jahr 2018 gemeinsam mit dem Schweizerischen Verband für Weiterbildung (SVEB) unter dem Titel «Arbeit dank Bildung» eine Weiterbildungsoffensive lanciert (SKOS 2018), in deren Rahmen

Weiterbildungen für Sozialhilfebeziehende gefördert werden sollen.

**ANSÄTZE IN DER STADT BERN** Das Sozialamt der Stadt Bern beschäftigt sich bereits seit mehreren Jahren intensiv mit der Kompetenzförderung und Qualifizierung in der Sozialhilfe. Die Stadt Bern legt in ihrer aktuellen Strategie zur Förderung der beruflichen und sozialen Integration für die Jahre 2018 bis 2021 einen Schwerpunkt auf diese beiden Themen. Sie investiert dabei rund 2,3 Mio. Franken in den Aufbau und die Pilotierung entsprechender Förderangebote.

Falls bei Stellensuchenden in der Sozialhilfe eine Berufsbildung möglich ist, bietet diese Investition die beste Grundlage für eine nachhaltige Ablösung von der Sozialhilfe. Für viele Sozialhilfebeziehende ist eine Berufsbildung jedoch zu



anspruchsvoll. Es gilt deshalb, Bildungswege unterhalb des Berufsbildungsniveaus zu erschliessen und gezielt zu nutzen. Das Sozialamt der Stadt Bern hat zu diesem Zweck ein Stufenmodell Bildung (vgl. Grafik G1) entwickelt, das vier verschiedene Förderstufen unterscheidet. Das Modell definiert für jede Stufe einen spezifischen Förderschwerpunkt sowie Bildungsangebote, die gezielt genutzt werden sollen. Dieser Ansatz ermöglicht es, die verschiedenen Sozialhilfebeziehenden ihrem Potenzial entsprechend stufengerecht zu fördern.

---

## Es gilt, Bildungswege unterhalb des Berufsbildungsniveaus zu erschliessen und zu nutzen.

---

Zurzeit laufen in der Stadt Bern Pilotprojekte zur Entwicklung von Kursen zur Förderung der Alltags- und Grundkompetenzen sowie zur Entwicklung von halbjährigen Fachkursen in den Bereichen Gastronomie und Reinigung. Erste Erfahrungen stimmen zuversichtlich: Es zeichnet sich ab, dass eine Förderung auf den verschiedenen Stufen mit einem Teil der Sozialhilfebeziehenden möglich ist und gerade die Fachkurse die Vermittlungschancen erhöhen. Die Bildungsangebote zeigen ausserdem eine Wirkung über die reine Wissensvermittlung hinaus, indem sie zu einer Verbesserung von Selbstvertrauen, Zuversicht und Motivation der Teilnehmenden führen und eine positive Dynamik anstossen.

**VORAUSSETZUNGEN FÜR MEHR BILDUNG IN DER SOZIALHILFE** Damit der Paradigmenwechsel hin zu mehr Bildung in der Sozialhilfe gelingen kann, braucht es aber mehr als nur geeignete Förderangebote. Auf der einen Seite ist ein politisches Commitment für diese Investitionen erforderlich – und damit verbunden sind die nötigen Mittel zur Finanzierung dieser Angebote zur Verfügung zu stellen.

Auf der anderen Seite ist eine Weiterentwicklung der Prozesse in der Arbeitsintegration nötig. Dabei ist es zentral, dass vorhandenes Potenzial möglichst rasch identifiziert und gezielt gefördert wird.

Damit dies gelingt, braucht es erstens eine frühzeitige, systematische und fachlich fundierte Potenzialabklärung. Zweitens ist eine durchgehende Kompetenzorientierung

---

Das Staatssekretariat für Migration (SEM) hat im Rahmen der nationalen, interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) ein Projekt zur Entwicklung von Instrumenten für die Potenzialabklärung umgesetzt (Laubscher 2019). Diese Instrumente können von allen Partnern der IIZ (namentlich Sozialhilfe, RAV, IV) bzw. von den umsetzenden kantonalen und kommunalen Stellen frei verwendet, bei Bedarf weiterentwickelt und ihren Bedürfnissen angepasst werden. Das Instrumentarium besteht aus vier Dokumenten (SEM 2020):

- Erläuterungen des Vorgehens und Leitfäden der Instrumente
- Formular «Ergebnisse der Potenzialabklärung»
- Formular «Praxisassessment»
- Instrumentenkoffer «Kompetenzerfassung»

Beim Instrumentarium für Potenzialabklärungen handelt es sich um einen eigentlichen Werkzeugkasten. Die aufeinander abgestimmten Formulare, methodischen Hilfsmittel und Leitfäden zeigen auf, mit welchen Verfahren (Gespräch, Praxisassessment, Test usw.) welche Ressourcen abgeklärt werden können. So können Sprachkompetenzen oder berufliche Motivationen nicht nur mit Tests eingeschätzt werden, sondern auch im Gespräch sowie aufgrund von Rückmeldungen aus Integrationskursen und Arbeitseinsätzen. Praxisassessments dienen zur Abklärung von handwerklichen Fähigkeiten sowie Sozial- und Selbstkompetenzen wie Teamverhalten, Zuverlässigkeit und Belastbarkeit. Je nachdem, welche Ressourcen zu welchem Zeitpunkt bei welcher Person abgeklärt werden sollen, wählen die Zuständigen die geeigneten Hilfsmittel aus. Das Instrumentarium enthält auch Formulare, mit denen die Ergebnisse der Abklärungen dokumentiert werden. Auf dieser Grundlage entscheidet die fallführende Person über die weiteren Schritte des Integrationsplans.

---

während des gesamten Arbeitsintegrationsprozesses erforderlich: Von der Potenzialabklärung über die Förderung bis zur Vermittlung muss allen Beteiligten klar sein, welche Kompetenzen bei den Stellensuchenden vorhanden sind, welche Kompetenzen sie für den angestrebten Integrationsweg benötigen und auf welche Weise fehlende Kompetenzen aufgebaut werden können.

**PROFITIEREN VON DEN ERFAHRUNGEN DER IIZ-PARTNERORGANISATIONEN** Während eine verstärkte Investition in Bildung für die Sozialhilfe eher Neuland ist,



haben verschiedene Partnerorganisationen aus der Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) bereits mehr Erfahrung mit diesem Ansatz. So arbeitet beispielsweise das Amt für Arbeitslosenversicherung im Kanton Bern schon seit Längerem kompetenzorientiert und verfügt mit dem sogenannten Kompetenzteppich über ein elaboriertes Instrument, das als Basis für eine durchgehende Kompetenzorientierung dienen kann (Fleischmann 2019). Das Staatssekretariat für Migration wiederum hat unlängst ein neues Instrument für die Potenzialabklärung eingeführt, das im Rahmen eines IIZ-Projekts entwickelt wurde (vgl. Kasten, S. 8).

---

## Kompetenzförderung und Qualifizierung sollten stärker gebündelt und das Angebot institutionenübergreifend genutzt werden.

---

Die Sozialhilfe kann also bei der Kompetenzförderung von den Erfahrungen ihrer IIZ-Partnerorganisationen profitieren. Das Potenzial der IIZ ist in diesem Themenbereich aber noch nicht ausgeschöpft: Über den Austausch von Know-how hinaus wäre es wünschenswert, dass die Bestrebungen zur Kompetenzförderung und Qualifizierung der verschiedenen IIZ-Organisationen künftig noch stärker gebündelt und entsprechende Angebote über die Institutionsgrenzen hinweg genutzt werden könnten. Nur so lassen sich unnötige Doppelspurigkeiten in der Angebotslandschaft unterhalb des Berufsbildungsniveaus vermeiden. ■

---

### LITERATUR UND MATERIALIEN

Staatssekretariat für Migration (2020): Instrumentarium für die Potenzialabklärung bei Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen (mehrere Dokumente); [Bern: SEM]: [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Einreise & Aufenthalt > Integration > Themen > Arbeit > «Instrumentarium für die Potenzialabklärung».

Bundesamt für Statistik (2019): Wirtschaftliche Sozialhilfe (Onlinequelle), [Neuenburg: BFS]: [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Statistiken finden > 13 – Soziale Sicherheit > Sozialhilfe > Sozialhilfebeziehende > Wirtschaftliche Sozialhilfe.

Fleischmann, Daniel (2019): «Auf den Kompetenzteppich gekommen», in *Panorama*, Nr. 5, 2019, S. 30 f.: [www.panorama.ch](http://www.panorama.ch) > Archiv.

Laubscher, Michèle (2019): «Gezielte Integration von Flüchtlingen dank Potenzialabklärungen», in *Soziale Sicherheit CHSS 2019*, Nr. 4, S. 33–35: [www.soziale-sicherheit-chss.ch](http://www.soziale-sicherheit-chss.ch) > Ausgaben & Schwerpunkte.

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (2018): «Arbeit dank Bildung», Weiterbildungsoffensive für Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe, Bern: SKOS, [www.skos.ch](http://www.skos.ch) > Publikationen > Positionen > «Arbeit dank Bildung».

Bundesamt für Statistik (2006): *Lesen und Rechnen im Alltag. Grundkompetenzen von Erwachsenen in der Schweiz. Adult Literacy and Life Skills Survey 2003*, [Neuenburg: BFS]: [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Statistiken finden > Kataloge und Datenbanken > Publikationen.

---



**David Kieffer**

Lic. phil. hist., wissenschaftlicher Mitarbeiter,  
Sozialamt Stadt Bern.  
[david.kieffer@bern.ch](mailto:david.kieffer@bern.ch)

SOZIALPOLITIK

# Sozialhilfebezug in der Mehrjahresperspektive und im Lebensverlauf

Jürg Guggisberg,  
Roman Liesch; Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS

Wie viele Personen geraten mindestens einmal in ihrem Leben in eine finanzielle Notlage und brauchen Sozialhilfe? Über sieben Jahre betrachtet ist dies rund eine von 16 Personen. Bis zum Eintritt ins Rentenalter ist gemäss Schätzungen etwas weniger als jede fünfte in der Schweiz geborene Person mindestens einmal in dieser Situation.

Das Bundesamt für Statistik (BFS) weist für das Jahr 2017 eine Sozialhilfequote von 3,3 Prozent aus (BFS 2018). Diese Quote, die das Verhältnis der Anzahl Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger zur ständigen Wohnbevölkerung ausdrückt, gibt Aufschluss darüber, welcher Bevölkerungsanteil jährlich von der Sozialhilfe unterstützt wird. Sie liefert jedoch kaum Angaben darüber, wie viele Personen über eine längere Zeitperiode betrachtet oder gar während des gesamten Lebens mindestens einmal auf die Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen sind. Es bleibt somit unbekannt, ob der Sozialhilfebezug nur eine kleine Minderheit der Bevölkerung oder doch einen grösseren Anteil betrifft. Ersteres würde darauf hindeuten, dass gewisse Gruppen systematisch mit Schwierigkeiten beispielsweise bei der Integration in den Arbeitsmarkt konfrontiert sind; Letzteres demgegen-

über würde auf die Bedeutung der Sozialhilfe für die Überbrückung gewisser Notsituationen für einen breiteren Teil der Bevölkerung hinweisen.

Die Datenlage zum Sozialhilfebezug sowie die Möglichkeiten zur Verknüpfung verschiedener Datenquellen haben sich in den letzten Jahren stark verbessert, sodass nun Berechnungen zur Häufigkeit bzw. Prävalenz des Sozialhilfebezugs in der Mehrjahresperspektive möglich erscheinen. Ausserdem erlaubt die Datenlage die Machbarkeitsprüfung von Schätzungen zur Prävalenz des Sozialhilfebezugs über das gesamte Leben und die Evaluation geeigneter Methoden dafür. Im Rahmen eines gemeinsamen Auftrags des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) und des BFS hat das Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS) diese zwei thematischen Blöcke bearbeitet.

**SOZIALHILFEBEZUG IN DER MEHRJAHRESPERSPEKTIVE:  
EINE ZEITFENSTERBETRACHTUNG 2011–2017**

Die Untersuchung wählte eine sogenannte «Zeitfensterbetrachtung». Es wurden Personen betrachtet, die sich innerhalb eines bestimmten Zeitfensters in der Schweiz als Teil der ständigen Wohnbevölkerung aufhielten. Mit den vorhandenen Datenbeständen konnte ein maximales Zeitfenster von sieben Jahren betrachtet werden. Es begann am 1. Januar 2011 und endete am 31. Dezember 2017.

Im ersten Teil fokussierte die Studie auf die Mehrjahrespprävalenz zwischen 2011 und 2017. Sie bezeichnete den Anteil an Personen, die innerhalb dieser Periode mindestens einmal auf Sozialhilfe angewiesen waren, gemessen am Total der in derselben Zeitperiode anwesenden Personen.

Aufgrund methodischer und inhaltlicher Überlegungen beschränkte sich die Untersuchung zum einen nur auf Personen aus der in diesem Zeitraum ständigen Wohnbevölkerung, die das ordentliche Rentenalter Ende 2010 noch nicht erreicht hatten. Zum anderen gelten für Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich andere gesetzliche Rahmenbedingungen, insbesondere auch hinsichtlich der Sozialhilfe, weshalb diese nicht in die Grundgesamtheit aufgenommen wurden.

Der Hauptfokus der Untersuchung lag auf den daueranwesenden Personen, die während der gesamten Periode 2011 bis 2017 in der Schweiz anwesend waren. Bei den nicht-daueranwesenden Personen lag der Fokus auf den Ein- und Ausreisen.

**RUND 8 MIO. ANWESENDE MINDERJÄHRIGE UND  
PERSONEN IM ERWERBSALTER**

Die Grundgesamtheit, die sich den oben aufgeführten Beschränkungen gemäss zusammensetzte, bestand aus insgesamt 8,01 Mio. Personen. Von diesen waren 6,44 Millionen (80%) schon zu Beginn des Zeitfensters 2011 in der Schweiz. Die restlichen 1,57 Millionen (20%) stiessen erst im Verlauf des Zeitfensters dazu. Von den 6,44 Millionen, die zu Beginn 2011 anwesend waren, verliessen rund 370 000 (6%) die Schweiz bis Ende 2017 und 78 000 verstarben. Von allen 8,01 Mio. Anwesenden, die zwischen 2011 und 2017 gezählt wurden, waren demnach rund 5,90 Mio. Daueranwesende (74%).

Die Grundgesamtheit der insgesamt 8,01 Mio. Personen verteilte sich zu etwas mehr als zwei Drittel auf Schweizer

und Schweizerinnen und zu etwa einem Drittel auf ausländische Staatsbürger und Staatsbürgerinnen. Rund zwei Drittel der Letzteren stammten aus der EU/EFTA und ein Drittel aus Ländern, die nicht dem Freizügigkeitsabkommen (FZA) unterstellt sind. Erwartungsgemäss war bei den Personen mit Schweizer Staatsbürgerschaft der Anteil an Daueranwesenden deutlich höher (86%) als bei solchen mit ausländischer Staatsbürgerschaft (49%). Die Mobilität der ausländischen Bevölkerung ist demnach gross.

In der Gesamtpopulation waren Frauen gegenüber Männern leicht untervertreten, was weitgehend auf den geringeren Frauenanteil von Personen aus EU/EFTA-Staaten Nordwest- und Südeuropas zurückzuführen ist. Bei Schweizer Staatsbürgern und Staatsbürgerinnen waren die Werte praktisch identisch. Auch bezüglich Altersverteilung zeigten sich Unterschiede zwischen den verschiedenen Untergruppen. Personen, die innerhalb des Zeitfensters in die Schweiz einreisten, waren mit durchschnittlich 28 bis 31 Jahren vergleichsweise jung, während ausreisende Personen je nach Nationalität durchschnittlich 36 bis 42 Jahre alt waren. Das Durchschnittsalter aller Daueranwesenden per Ende Zeitperiode 2017 betrug rund 41 Jahre, Drittstaatsangehörige waren im Durchschnitt rund 4 Jahre jünger. Zudem war der Anteil an Minderjährigen bei Staatsangehörigen aus dem EU/EFTA-Raum im Vergleich zu den Schweizer Staatsbürgern und Staatsbürgerinnen tiefer, wogegen er bei Angehörigen aus Drittstaaten höher war. Diese unterschiedliche demografische Zusammensetzung gilt es, sich bei der Interpretation der Ergebnisse zu vergegenwärtigen.

**MEHRJAHRESPRÄVALENZ BEI DAUERANWESENDEN  
UND NICHT-DAUERANWESENDEN**

Von allen zur Grundgesamtheit zählenden 8,01 Mio. Personen bezogen in der betrachteten Zeitperiode zwischen 2011 und 2017 6,2 Prozent (496 000) zumindest einmal Sozialhilfe. Die Quote der Schweizer und Schweizerinnen (5,2%) war tiefer als diejenige der Ausländer und Ausländerinnen (8,3%). Personen aus Ländern Nordwesteuropas, die dem FZA unterstehen, wiesen mit 3,3 Prozent die geringste Mehrjahrespprävalenz auf, gefolgt von Bürgerinnen und Bürgern aus Ländern Osteuropas (5,6%) und Südeuropas (7,3%), für die das FZA gilt. Nochmals höher war die Mehrjahrespprävalenz von Personen aus Drittstaaten, zu denen alle Länder zählen, die nicht dem

FZA unterstellt sind. Die überdurchschnittlich hohe Mehrjahresprävalenz hing u. a. mit dem erhöhten Anteil an Minderjährigen und jungen Erwachsenen sowie einer erschweren Integration in den Arbeitsmarkt spezifischer Gruppen zusammen.

**BEDEUTUNG DER EIN- UND AUSREISEN** Die Bedeutung der Ein- und Ausreisen auf die Prävalenz des Sozialhilfebezugs zeigt sich, wenn die Quoten der Daueranwesenden mit den Quoten derjenigen verglichen werden, die nicht dauernd anwesend waren. Für Schweizer und Schweizerinnen, von denen nur eine sehr kleine Gruppe ein- bzw. ausreiste, zeigte sich, dass die Daueranwesenden mit 4,7 Prozent im Vergleich zu den Einreisenden (14,7%) und Ausreisenden (7,2%) trotz längerer Anwesenheitsdauer eine tiefere Mehrjahresprävalenz aufwiesen. Die Hintergründe der Schwei-

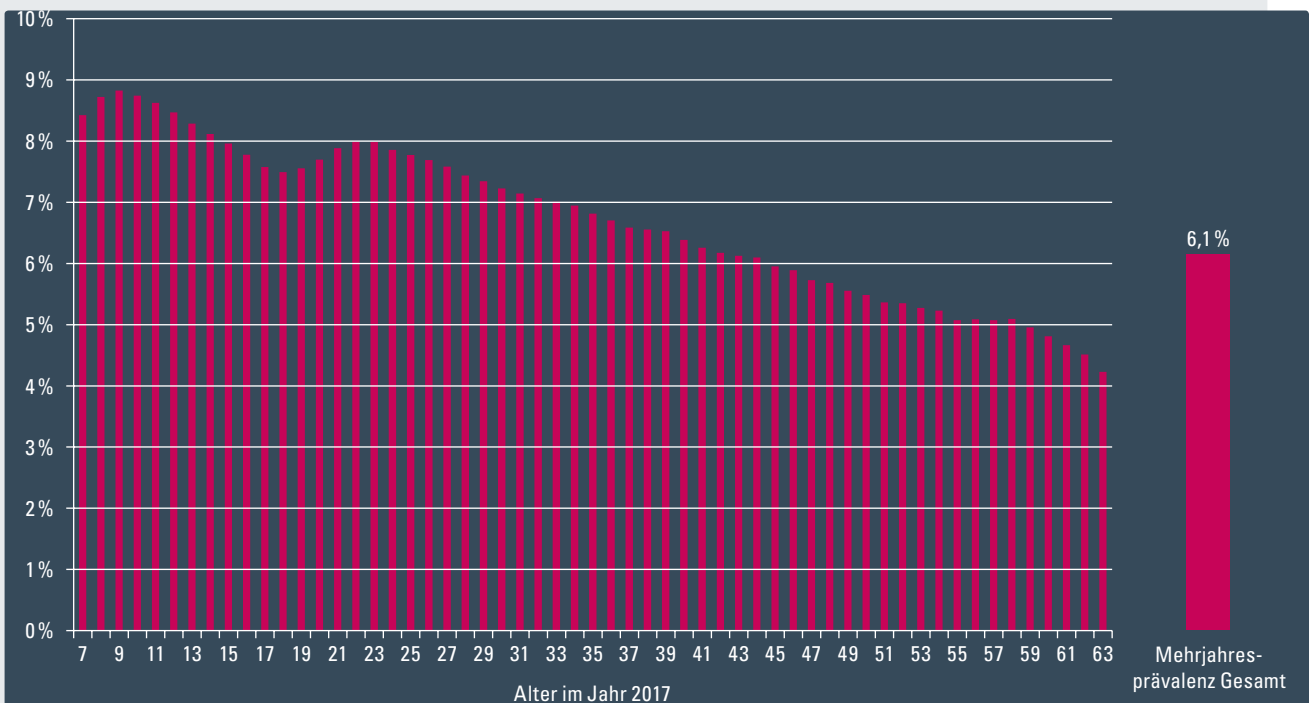
zer «Rückkehrer» sind aus den Daten nicht ersichtlich. Es scheint jedoch, dass ein Teil dieser verhältnismässig kleinen Gruppe auf gewisse auf Schwierigkeiten bei der Erwerbsintegration in der Schweiz stiess.

Das umgekehrte Muster zeigte sich bei der ausländischen Bevölkerung. Daueranwesende hatten mit 11,2 Prozent eine höhere Mehrjahresprävalenz als beispielsweise Einreisende (4,7%) oder Ausreisende (5,8%). Dies hängt damit zusammen, dass der grösste Teil der Einreisenden unter dem FZA zu Erwerbszwecken in die Schweiz kommt und den Lebensunterhalt autonom bestreiten kann.

Vertiefende Analysen zeigten, dass die Sozialhilfeprävalenz mit zunehmender Dauer des Aufenthalts zunahm und ausländische Staatsbürger und Staatsbürgerinnen ohne Sozialhilfebezug etwas häufiger ausreisten als solche, die vormals Sozialhilfe bezogen. Letzteres dürfte insbeson-

Altersspezifische Mehrjahresprävalenzraten für die Gesamtpopulation der Daueranwesenden 2011 bis 2017

G1



Bemerkung: Altersspezifische Mehrjahresprävalenzraten geglättet mit gleitendem Durchschnitt (3 Jahre).

Quelle: Sozialhilfestatistik, STATPOP 2010–2017 (BFS); Berechnungen: BASS.

dere eine Folge der grossen Mobilität der gut ausgebildeten ausländischen Arbeitskräfte sein.

**MEHRJAHRESPRÄVALENZ BEI DEN DAUERANWESEN- DEN** Der Hauptfokus der Untersuchung lag auf denjenigen Personen, die sich als Daueranwesende während des gesamten Zeitfensters 2011 bis 2017 in der Schweiz aufhielten. Das Risiko eines Sozialhilfebezugs wird durch bestimmte Lebensereignisse beeinflusst und variiert in unterschiedlichen Lebensphasen (vgl. Grafik G1).

So sind der Übergang von der Sekundarstufe I in die Sekundarstufe II (Nahtstelle I, Berufsfindung) und der Wechsel von der Ausbildung ins Erwerbsleben (Nahtstelle II) mit einem erhöhten Sozialhilferisiko verbunden, was sich an vergleichsweise hohen Neubezugsquoten ablesen lässt. Die Neubezugsquote bezeichnet den Anteil Personen, die zu Beginn des Zeitfensters keine Sozialhilfe bezogen, später im Zeitverlauf jedoch davon unterstützt wurden. Die verhältnismässig hohe Neubezugsquote der jungen Erwachsenen widerspiegelt sich in einer überdurchschnittlich hohen Mehrjahresprävalenzrate. Die durchschnittliche (kumulierte) Bezugsdauer von jungen Erwachsenen war hingegen vergleichsweise kurz. Sozialhilfebeziehende dieser Altersgruppe konnten sich leichter und auch schneller als andere wieder aus der Sozialhilfe ablösen.

---

## Der Übergang ins Erwachsenen- und Erwerbsleben ist mit einem erhöhten Sozialhilferisiko verbunden.

---

In der mittleren Phase des Lebens, also im Alter zwischen 30 und 50 Jahren, schien einem grossen Teil der Bevölkerung die Bewahrung der wirtschaftlichen Unabhängigkeit zu gelingen, worauf die verhältnismässig konstanten und

vergleichsweise tiefen Prävalenz- und Neubezugsraten deuteten. Bei den älteren Personen ab 50 Jahren war die Wahrscheinlichkeit eines Eintritts in die Sozialhilfe immer noch verhältnismässig gering. Wenn in diesem Alterssegment jedoch Sozialhilfe bezogen wurde, schien die Ablösung schwieriger zu sein, was sich in der erhöhten durchschnittlichen kumulierten Bezugsdauer ausdrückte.

Dort, wo im Lebensverlauf Schwierigkeiten auftreten können, sei dies bei der Integration in den Arbeitsmarkt oder gegen Ende des Erwerbslebens, aber auch bei Ereignissen wie Familiengründungen oder Scheidungen, schlugen sich diese in den altersspezifischen Neubezugsquoten und den Mehrjahresprävalenzraten nieder. Neben Faktoren wie beispielsweise der Bildung, die sich in allen Lebensphasen in unterschiedlichen Prävalenzraten widerspiegelte (je höher das Bildungsniveau, desto tiefer die Prävalenzraten), unterschieden sich die Effekte der Familiensituation oder des Zivilstands je nach Alter. Je älter Erwachsene in Haushalten mit Minderjährigen waren, desto tiefer war die Mehrjahresprävalenz. Eine Scheidung demgegenüber führte, unabhängig davon, zu welchem Zeitpunkt im Leben sie stattfand, zu einem erhöhten Sozialhilferisiko. Je jünger eine Person bei einer Scheidung war, umso stärker war jedoch der Effekt.

In Bezug auf Migrationshintergrund bzw. Nationalität zeigten sich verhältnismässig starke Unterschiede zwischen verschiedenen Gruppen. So wiesen Personen aus Drittstaaten im Vergleich zu Personen aus Ländern der EU/EFTA höhere Prävalenzraten auf. Die Resultate bestätigten auch die Befunde aus anderen Studien (vgl. dazu z. B. Stutz et al. 2016), dass es für einen Teil der zugewanderten Personen, die im Kindes- und Jugendalter in die Schweiz einreisen, schwieriger ist als für andere, später im Arbeitsmarkt Fuss zu fassen. Dies zeigt sich in einer erhöhten Mehrjahresprävalenz dieser spezifischen Gruppe.

**MACHBARKEITSSTUDIE ZUR SCHÄTZUNG DER PRÄVALENZ IM LEBENSVERLAUF** Neben den Detailanalysen zur Mehrjahresprävalenz der Daueranwesenden beinhaltete der zweite Fokus der Untersuchung eine Machbarkeitsstudie, mit der zwei verschiedene Methoden evaluiert wurden, die sich verwenden lassen, um die Häufigkeit des Sozialhilfebezugs im Lebensverlauf zu schätzen. Konkret

ging es um die Frage, wie häufig es vorkommen dürfte, dass eine Person im Verlauf ihres Lebens mindestens einmal Sozialhilfe bezieht. Aufgrund der Einschränkung des beobachtbaren Zeitfensters auf sieben Jahre stellte dies eine Herausforderung dar. Vorliegend wurden die Berechnungen nur für Personen durchgeführt, die in der Schweiz geboren und im Zeitraum 2011–2017 dort anwesend waren.

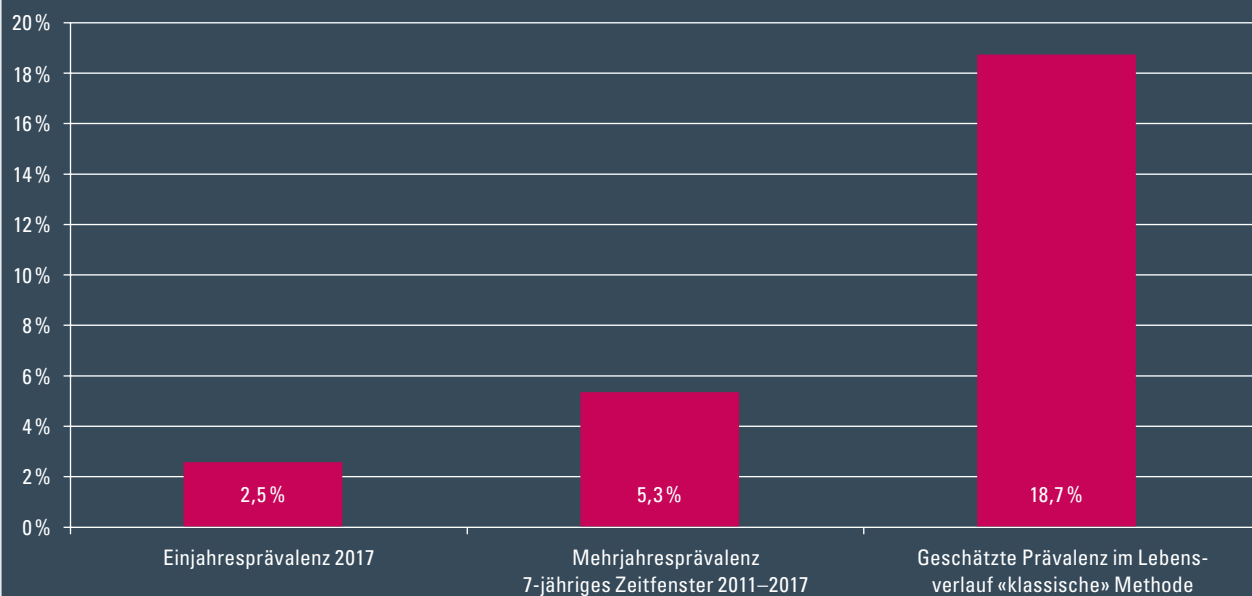
Bei den zwei verschiedenen statistischen Herangehensweisen, die im Rahmen dieser Arbeit überprüft wurden, handelte es sich zum einen um eine klassische Methode, die mit aggregierten Daten arbeitet, zum anderen um maschinelles Lernen (ML), bei dem Individualdaten verarbeitet wurden. Ziel war es herauszufinden, inwiefern sich diese beiden Methoden für die Schätzung der Sozialhilfeprävalenz im Verlauf eines Lebens eignen und welche Vor- und Nachteile die jeweilige Methode mit sich bringt.

Beide Ansätze waren mit der Einschränkung der Daten auf dasselbe beobachtbare Zeitfenster konfrontiert und setzten ein Leben «synthetisch» zusammen. Nicht beobachtbare Lebensabschnitte wurden jeweils mit Informationen anderer Personen vervollständigt, die für die nicht beobachtbaren Lebensabschnitte in Analogie übernommen wurden. Dies geschah basierend auf der Annahme, dass die älteren Personen früher so lebten wie heute die Jüngeren und umgekehrt. Folglich wurden die heutigen Rahmenbedingungen als konstant angenommen und Kohorteneffekte ausgeklammert. Ein synthetisches Leben ist demnach als ein ganzes Leben unter gleichbleibenden Kontextbedingungen zu verstehen.

Beide Ansätze kamen mit unterschiedlichen Methoden und der unterschiedlichen Nutzung von Informationen zu ähnlichen Ergebnissen. Die geschätzte Lebensverlaufsprävalenz

**Gegenüberstellung von Ein- und Mehrjahresprävalenz sowie der geschätzten Prävalenz im Lebensverlauf in der Schweiz geborener Daueranwesender bis maximal 63 Jahre**

G2



Lesebeispiel: Etwa jeder vierzigste Daueranwesende bis 63 Jahre, der in der Schweiz geboren wurde, hat im Jahr 2017 Sozialhilfe bezogen. Im Zeitfenster von 2011 bis 2017 war es etwas jede zwanzigste Person. Von der Kindheit bis zum Ende des Erwerbslebens mit 63 Jahren wird der entsprechende Wert auf 18,7 Prozent geschätzt, d. h. etwas weniger als ein Fünftel der in der Schweiz geborenen Daueranwesenden bezieht mindestens einmal Sozialhilfe.

Quelle: Berechnungen BASS.

lenz von in der Schweiz geborenen Personen im Erwerbsalter zwischen 25 und 63 Jahren betrug mit der klassischen Methode bei Schweizern und Schweizerinnen 9,1 Prozent, mit der ML-Methode 8,7 Prozent. Das würde bedeuten, dass rund eine von elf in der Schweiz geborenen Personen mit Schweizer Staatsbürgerschaft unter den aktuellen Gegebenheiten im Verlauf eines synthetisch zusammengesetzten Erwerbslebens ab 25 Jahren einmal Sozialhilfe bezieht. Die Prognosewerte der in der Schweiz geborenen ausländischen Bevölkerung betrug mit der klassischen Methode 17,2 Prozent, mit der ML-Methode hingegen 15,2 Prozent.

---

## Knapp eine von fünf in der Schweiz geborenen Personen dürfte mindestens einmal im Leben auf Sozialhilfe angewiesen sein.

---

Eine Schätzung über das gesamte Leben wurde aufgrund methodische Überlegungen nur mit der klassischen Methode durchgeführt. Der Prognosewert der Prävalenz im synthetischen Lebensverlauf von in der Schweiz geborenen Personen betrug 18,7 Prozent; knapp eine von fünf in der Schweiz Geborenen dürfte demnach mindestens einmal im Leben auf Sozialhilfe angewiesen sein. Auf den ersten Blick ist dies ein hoher Wert. Bei der Interpretation gilt es jedoch zu berücksichtigen, dass während der ersten sieben Lebensjahre bereits 8,4 Prozent Sozialhilfe beziehen. Diese Zahl ist kein Prognosewert, sondern das empirisch ermittelte Ergebnis aller 2010 in der Schweiz geborenen Kinder. Zu diesem Wert kommen in den verbleibenden 58 Jahren ab dem achten Lebensjahr bis zum Erreichen des Rentenalters noch einmal rund zehn Prozent neue Sozialhilfebezüger und -bezügerinnen dazu.

**VON DER EINJAHRES- ÜBER DIE MEHRJAHRESPRÄVALENZ ZUR GESCHÄTZTEN PRÄVALENZ IM LEBENSVERLAUF** Zuletzt wurde ein Blick auf die beobachteten beziehungsweise geschätzten Prävalenzen für unterschiedlich lange Zeitfenster vorgenommen (vgl. Grafik 62).

Von allen in der Schweiz geborenen Daueranwesenden bezog rund jede vierzigste Person 2017 Sozialhilfe. Bei der Ausweitung des beobachteten Fensters auf sieben Jahre verdoppelte sich dieser Wert etwa. Die Ausweitung des Zeitfensters von einem Jahr auf ein ganzes Leben (bis 63 Jahre) führte den durchgeführten Schätzungen zufolge zu einer rund siebenfach höheren Prävalenz. Die Modellrechnungen ergaben, dass rund ein Drittel aller Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger Mehrfachbezüge aufweisen dürfte, die zeitlich mehr als sechs Jahre auseinanderliegen.

Die Ergebnisse zeigten damit auf, dass ein bedeutender Anteil der Bevölkerung mindestens einmal im Leben in eine finanzielle Notlage geraten dürfte, die dank dem Zugang zur Sozialhilfe gelindert und überbrückt werden kann. ■

---

### LITERATUR

Guggisberg, Jürg; Bischof, Severin; Liesch, Roman; Rudin, Melania (2020): *Sozialhilfebezug in der Mehrjahresperspektive und im Lebensverlauf*; [Bern: BSV]. Beiträge zur sozialen Sicherheit; Forschungsbericht Nr. 5/20: [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch) > Publikationen & Service > Forschungspublikationen.

Bundesamt für Statistik (2018): *Sozialhilfebeziehende in der Schweiz 2017, Sozialhilfequote unverändert bei 3,3 %*; [Neuenburg: BFS]: [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Statistiken finden > 13 – Soziale Sicherheit > Sozialhilfe > Sozialhilfebeziehende > Medienmitteilungen.

Stutz, Heidi; Jäggi, Jolanda; Bannwart, Livia; Rudin, Melania; Bischof, Severin; Guggenbühl, Tanja; Oesch, Thomas; Guggisberg, Jürg (2016): *Bestandsaufnahme zur Bildungsbeteiligung von spät eingereisten Jugendlichen und jungen Erwachsenen*; [Bern: SEM]: [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Publikationen & Service > Berichte > Integration > Thematische Berichte und Studien.



#### Jürg Guggisberg

Lic. rer. soc., Mitglied der Geschäftsleitung und Bereichsleiter Migration & Integration, IV & interinstitutionelle Zusammenarbeit, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS. [juerg.guggisberg@buerobass.ch](mailto:juerg.guggisberg@buerobass.ch)



#### Roman Liesch

Dr. rer. publ., wissenschaftlicher Mitarbeiter, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS. [roman.liesch@buerobass.ch](mailto:roman.liesch@buerobass.ch)

SOZIALPOLITIK

# Restschuldbefreiungsverfahren – eine Chance nicht nur für Armutsbetroffene

Christoph Mattes,  
Carlo Knöpfel; Fachhochschule Nordwestschweiz

Wie kann hoffnungslos überschuldeten Personen und Haushalten zu einem wirtschaftlichen Neuanfang verholfen werden? Nach jetziger Gesetzeslage führt kein Weg aus der Schuldenfalle, wenn kein pfändbares Einkommen zur Verfügung steht. Eine Neuregelung des Sanierungsrechts ist daher dringend notwendig.

Gerade bei armutsbetroffenen Schuldner\*innen ist der zur Bewältigung von Überschuldung oft genannte gerichtliche Nachlassvertrag, mit dem die Zustimmung nicht kompromissbereiter Gläubiger auf der Grundlage von Zahlungsvereinbarungen über ein gerichtliches Verfahren erreicht werden kann, keine Option: Ihr Budget lässt Ratenzahlungen nicht zu. Auch die Hinweise auf einen möglichen Privatkonkurs helfen nicht weiter, weil sich an der eigentlichen Verschuldung selber nichts ändert. Nachlassvertrag und Privatkonkurs kommen daher auch nur selten in der Praxis der Schuldenberatung vor. Die Praxisrelevanz dieser beiden Instrumente wirkt verschwindend gering. Vor allem, wenn die bei Gericht eingereichten Fälle der Zahl der überschuldungsbetroffenen Haushalte in der Schweiz gegenübergestellt werden, erscheint die Neuregelung des Sanierungs-

rechts in der Schweiz dringend notwendig (Mattes 2019, S. 10). Der Bundesrat kommt in seinem Bericht in Erfüllung eines Postulats von Ständerat Claude Hêche (13.4193; Bundesrat 2018) deshalb zum Schluss, dass hier von Seiten des Gesetzgebers tatsächlich Handlungsbedarf besteht und wird

---

Nachlassvertrag und Privatkonkurs sind für die Schuldenberatung nicht praxisrelevant.

---



**Postulat Hêche Claude (13.4193): Schweizer Sanierungsrecht. Private in die Reflexion mit einbeziehen**

Mit dem Postulat, das der jurassische Ständerat Claude Hêche am 12. Dezember 2013 einreichte und der Ständerat am 19. März 2014 annahm, wurde der Bundesrat beauftragt, die Situation privater Überschuldeter zu prüfen. Das geltende Schweizer Recht hält für hochverschuldete oder mittellose Privatpersonen keine Möglichkeit bereit, ihre Finanzen nachhaltig zu sanieren. Viele der Betroffenen haben keine realistischen Aussichten darauf, je wieder schuldenfrei zu leben und über mehr als das betriebsrechtliche Existenzminimum zu verfügen. Damit gehen negative Auswirkungen auf die Gesundheit der Betroffenen und eine Belastung ihrer Familien einher. Für die Betroffenen besteht aber auch keine Motivation zur Generierung eines (höheren) Einkommens. Für die Gläubiger ihrerseits bestehen heute nur eingeschränkte Möglichkeiten, um von künftigem Schuldnerereinkommen zu profitieren. Auch ist der Grundsatz der Gleichbehandlung der Gläubiger bei natürlichen Personen als Schuldner nur ungenügend verwirklicht.

**Gerichtlicher Nachlassvertrag**

Private wie auch Gesellschaften können ihren Gläubigern bei Zahlungsunfähigkeit einen Nachlassvertrag vorschlagen. Unter Mitwirkung und Aufsicht eines Gerichts vereinbart der Schuldner mit einer bestimmten Mehrheit seiner Gläubiger die verbindliche Tilgung seiner Schulden. Der Vertrag verlangt das Zusammenwirken des Schuldners, der Gläubigermehrheit und staatlicher Organe. Der Nachlassvertrag ersetzt in der Regel die Zwangsvollstreckung. Es gibt drei Arten von Nachlassverträgen:

- Stundungsvergleich: In diesem Fall bietet der Schuldner den Gläubigern die vollständige Tilgung der Forderung an, wenn ihm dafür die Stundung gewährt wird.
- Prozent- oder Dividendenvergleich: Es wird vereinbart, dass ein Teil der Forderung bezahlt wird, wobei der Grundsatz der Gleichbehandlung der Gläubiger gewahrt werden muss; der Rest der Forderung wird erlassen.
- Nachlassvertrag mit Vermögensabtretung: Mit diesem Vertrag wird den Gläubigern das Vermögen des Schuldners zur Verfügung gestellt. Ziel ist somit die wirtschaftliche Liquidation des Vermögens.

**Privatkonkurs**

Wer Schulden hat und diese nicht mehr zurückbezahlen kann (Überschuldung), kann beim Konkursamt des Wohnortes mit einer sogenannten Insolvenzerklärung Privatkonkurs beantragen. Ziel eines Konkursverfahrens ist es, alle Gläubigerinnen und Gläubiger auf einer Liste zu erfassen (Kollokationsplan) und ihnen die Schulden in der erstellten Reihenfolge nach Möglichkeit zurückzubezahlen. Dazu dient der Ertrag aus der Verwertung der gepfändeten Vermögenswerte. Während des Konkurses stehen alle gegen die Schuldnerin oder den Schuldner laufenden Zahlungsbefehle (einschliesslich der Pfändung) still. Zudem können keine neuen Zahlungsbefehle für Schulden veranlasst werden, die vor der Einleitung des Konkursverfahrens entstanden sind. Wenn nach Abschluss des Konkursverfahrens nicht alle Schulden getilgt sind und das Konkursverfahren nicht mangels Aktiven eingestellt wurde, stellt das Konkursamt für jede verbleibende Schuld einen Verlustschein aus. Er erlaubt es der Gläubigerin oder dem Gläubiger, während wenigstens 20 Jahren eine neue Betreuung einzuleiten, falls sich die finanzielle Lage der Schuldnerin oder des Schuldners so verbessert, dass sie oder er wieder Ersparnisse machen kann («neues Vermögen»). Die Verfahrenskosten gehen zulasten des Schuldners und belaufen sich auf rund 4000 bis 5000 Franken.

dem Parlament in absehbarer Zeit einen Gesetzesentwurf unterbreiten.

**INTERNATIONALE PRAXIS** Die Gründe, warum in der Schweiz die Einführung eines Restschuldbefreiungsverfahrens dringend erforderlich ist, sind nicht nur bei den verschuldeten Personen und Haushalten zu finden. Es geht auch um die internationale Reputation des Landes. Die Schweiz gehört inzwischen zu den wenigen wirtschaftlich hoch entwickelten Ländern, die noch kein solches Verfahren haben. Darauf hat die OECD schon mehrfach hingewiesen, zuletzt im wirtschaftspolitischen Länderbericht Schweiz 2017 (S. 61). In den Nachbarländern drängt die Europäische Union derzeit sogar ihre Mitgliedsstaaten, die bestehenden Restschuldbefreiungsverfahren zu vereinfachen. Vor allem soll die Dauer auf maximal drei Jahre verkürzt werden (EU-Richtlinie 2019/1023).

Restschuldbefreiungsverfahren sehen vor, dass in einer ersten Phase bestehendes Vermögen verschuldeter Personen verwertet, die Schulden geprüft und nach einer zweiten Phase, in der bestimmte Regeln des Wohlverhaltens eingehalten werden müssen, die verbleibenden Schulden erlassen werden. Ein verlockender Gedanke, der allerdings nicht darüber hinwegtäuschen sollte, dass das Konkursrecht oft strenger als das Betreibungsrecht ist und Schuldner für die verheissungsvolle Restschuldbefreiung einiges in Kauf nehmen müssen.

Doch wie müsste ein solches Restschuldbefreiungsmodell aussehen, damit es einen Beitrag zur Armutsbekämpfung leisten kann und gut in die bestehenden Hilfen des schweizerischen Sozialversicherungssystems eingebettet ist? Damit verbunden ist auch die Frage, wer denn eigentlich die häufigsten Gläubiger sind, unter welchen Bedingungen Schulden durch ein solches Verfahren erlassen werden sollen und ob es berechtigte Gründe gibt, die einer Restschuldbefreiung im Einzelfall entgegenstehen?

**WER SIND DIE GLÄUBIGER ARMUTSBETROFFENER HAUSHALTE?**

Im Gegensatz zu den Nachbarländern, in denen die privaten Haushalte überwiegend bei der Konsum- und Kreditwirtschaft verschuldet sind, zeigt sich in der Schweiz ein ganz anderes Bild der Gläubigerstruktur. Aus der erst kürzlich veröffentlichten aktualisierten Statistik zu den Einkommens- und Lebensbedingungen in der Schweiz (SILC 2017) geht hervor, dass es in erster Linie Zahlungsrückstände laufender Ausgabenpositionen wie Steuern, Kranken-

kassenprämien, Kosten für Energie oder Mietausstände sind, mit denen insgesamt 18,9 Prozent der Haushalte verschuldet sind. An zweiter Stelle finden sich Forderungen aus Fahrzeugleasing (14,6%), an dritter Stelle Schulden bei Familienangehörigen oder Freunden (10,3%) und an vierter Stelle Schulden aus Klein- und Konsumkrediten (9%) als häufige Gläubigergruppen. Kontoüberziehungen oder Ratenzahlungen, die oft als Hauptursache des Problems gesehen werden, finden sich erst an fünfter und sechster Stelle der häufigsten Gläubigerpositionen.

Mit den beiden Gläubigergruppen «Steuerämter» und «Krankenkassen» – Letztere ist zwar privatrechtlich organisiert, aber im staatlichen Auftrag tätig – ist eben nicht die Kreditwirtschaft, sondern der Staat Hauptgläubiger der privaten Haushalte (Knöpfel/Mattes 2014). Der Staat ist bei der Diskussion um eine Restschuldbefreiung darum nicht nur darin gefordert, ein Gesetz zu erlassen und die erforderlichen Kapazitäten bei den Gerichten, Betreibungsämtern oder Schuldenberatungsstellen zu schaffen. Er wird auch zum Konkursgläubiger, der gegenüber Schuldnern mit einer Restschuldbefreiung seine Forderungen nicht mehr geltend machen kann.

---

## Über die Steuerämter und Krankenkassen ist der Staat der Hauptgläubiger der privaten Haushalte.

---

**ZIELGRUPPEN EINES RESTSCHULDBEFREIUNGSVERFAHRENS** In erster Linie soll ein solches Verfahren armutsbetroffenen, armutsgefährdeten und arbeitslosen Menschen helfen, wieder eine eigene Existenzgrundlage schaffen zu können. Diese Gruppen sind laut der Studie des nationalen Armutsbekämpfungsprogramms «Armut und Schulden in der Schweiz» am häufigsten von Verschuldung betroffen (Mattes/Fabian 2017, S. 9 f.). Die durch drohende Betreibung und Lohnpfändung fehlende Perspektive

einer verbesserten Einkommenssituation erschwert aber auch ihre Arbeitsintegration und Ablösung von der Sozialhilfe. Darauf weist die SKOS im Rahmen ihres Grundsatzpapiers «Schulden und Sozialhilfe» (SKOS 2017) seit geraumer Zeit hin. Durchaus relevant, derzeit aber noch kaum diskutiert, dürfte dieser Zusammenhang auch bei den regionalen Arbeitsvermittlungszentren sein, die ebenfalls mit erschwerten Bedingungen der Arbeitsintegration verschuldeter Menschen im Arbeitslosentaggeldbezug konfrontiert sind.

Häufig unlösbare Fallkonstellationen sind auch bei Personen zu finden, die aufgrund einer gescheiterten Selbstständigkeit überschuldet sind. Sie zeichnen sich oft durch eine sehr hohe Anzahl an Gläubigern mit einer insgesamt hohen Schuldsomme aus. Erschwert wird die Lösung von Verschuldung bei gescheiterten Selbstständigen oft auch dadurch, dass die letzten Gewinnermittlungen nicht erstellt und den Steuerämtern über die Steuererklärung zur Verfügung gestellt werden können. Erlassgesuche oder Sanierungsangebote können von den Steuerämtern dann oft nicht geprüft werden.

### SOZIALPOLITISCHE FORDERUNGEN EINER RESTSCHULDBEFREIUNG IN DER SCHWEIZ

Unsere sozialpolitischen Forderungen an ein Restschuldbefreiungsverfahren konzentrieren sich auf fünf Punkte.

- **Kurze Verfahrensdauer:** Die Laufzeit des Verfahrens, an deren Ende die Befreiung von den Schulden steht, ist nicht nur für das eigentliche Restschuldbefreiungsverfahren relevant. Es signalisiert auch für einvernehmliche Schuldsanierungen oder für gerichtliche Nachlassverträge, was von verschuldeten Personen und Haushalten erwartet werden kann bzw. in welchem Zeitraum Zahlungen an Gläubiger zu leisten sind. Hier wird aktuell von den Schuldenfachstellen von einem Zeitraum von 36 Monaten ausgegangen. Da im internationalen Vergleich die Verfahren mit immer kürzeren Laufzeiten ausgestattet werden, darf in der Schweiz ein Restschuldbefreiungsverfahren nicht länger als die bislang übliche Laufzeit von Sanierungsplänen betragen.
- **Verzicht auf eine Mindestbefriedigungsquote:** In den bisherigen Überlegungen zur Einführung eines Restschuldbefreiungsverfahrens wird immer wieder angeregt, auch

von mittellosen verschuldeten Personen einen symbolischen finanziellen Eigenanteil in Form einer Mindestbefriedigungsquote zu verlangen (Meier/Hamburger 2014, Meier/Hamburger 2019). Die Erfahrungen aus dem Ausland zeigen, dass solche Modelle eine massive Hürde darstellen. Österreich hat zuletzt eine Mindestbefriedigungsquote der Gläubiger von 10 Prozent der Schuldsomme aus diesem Grund abgeschafft. Eine Mindestbefriedigungsquote für ein Restschuldbefreiungsverfahren ist daher auch in der Schweiz nicht angebracht.

- **Übernahme der Verfahrenskosten:** Eine zentrale Unwägbarkeit beim jetzigen Privatkonkurs in der Schweiz ist der von verschuldeten Personen und Haushalten zu leistende Kostenvorschuss für das Verfahren. Im Fachdiskurs wird dies als Hauptgrund gesehen, weshalb so wenige Privatkonkursverfahren bei Gericht eingereicht werden. Entsprechend wichtig ist es, ein Restschuldbefreiungsverfahren einzuführen, das den Betroffenen ohne finanzielle Hürden zugänglich ist. Sinnvoll erscheint, die Kosten über die unentgeltliche Rechtsberatung zu finanzieren, wie dies zum Beispiel in Deutschland erfolgt und den Zugang armutsbetroffener Personen und Haushalte zum Entschuldungsverfahren gewährleistet.
- **Begrenzung der Mitwirkungspflicht:** Wie intensiv die verschuldeten Personen und Haushalte während der Dauer des Verfahrens begleitet werden, welche Auflagen sie zu erfüllen haben und wie sie anderweitig mitwirken müssen, soll nicht über die Anforderungen der Sozialhilfe hinausgehen. Der zentrale Punkt ist hier die Bereitschaft zur Arbeitsintegration. Ein Arbeitseinkommen kann unter Umständen doch noch zu einer anteiligen Befriedigung der Gläubiger durch ein Restschuldbefreiungsverfahren führen und soll daher auch angestrebt werden. Zugleich dürfen aber die anderen Gründe, die einer vorrangigen Erwerbstätigkeit entgegenstehen, in einem Restschuldbefreiungsverfahren nicht missachtet werden. Neben der Frage der Arbeitsintegration sind noch weitere sozialhilferechtliche Aspekte für ein Restschuldbefreiungsverfahren relevant. So zum Beispiel ein Schutz der Mietzinsdepots, der Anteile bei Baugenossenschaften oder des Freivermögens der Personen und Haushalte in der Sozialhilfe oder auch das Freivermögen der Beziehenden von Ergänzungsleistungen: Diese materiellen Mittel dürfen nicht einer

Verwertung anheimfallen, damit eine erneute Verschuldung vermieden werden kann. Der Grundsatz muss lauten: Keine Verwertungsmassnahmen im Restschuldbefreiungsverfahren, die im Widerspruch zur Existenzsicherung im sozialhilferechtlichen Sinne stehen.

- **Delegation der Begleitung und Kontrolle an die Schulden- und Budgetberatungsstellen:** Das Einhalten der Bedingungen für eine Restschuldbefreiung wird in den Nachbarländern unterschiedlich geregelt. In Österreich übernimmt die Schuldenberatung diese Aufgabe. Dafür wurde mit einer öffentlichen Förderung die erforderliche Infrastruktur geschaffen. In Deutschland wird für die Verfahrensdauer vom Gericht ein Rechtsanwalt als Treuhänder eingesetzt, der die Einhaltung der Regeln überwacht und im Falle von pfändbarem Einkommen dieses an die Gläubiger verteilt.

In der Schweiz verfügen Schuldenberatungsstellen dank der bisherigen Privatkonkurspraxis über Erfahrungen in Gerichtsangelegenheiten und wären fachlich geeignet, solche Verfahren zu begleiten. Ebenso die Budgetberatungsstellen, die vor allem unter dem Aspekt der Vermeidung einer Neuverschuldung wertvolle Unterstützung leisten können, solange die Verfahren laufen. Wenn aber für die Budget- und Schuldenberatungsstellen durch ein Restschuldbefreiungsverfahren neue Aufgaben entstehen, ist der Ausbau der öffentlichen Förderung dieser Stellen dringend erforderlich. Die Begleitung von verschuldeten Personen in solchen Verfahren ist eine fachlich anspruchsvolle Aufgabe, die eine entsprechende Qualifikation der Beratungspersonen und eine verlässliche öffentliche Finanzierung erfordert.

**WANN KÖNNTEN RESTSCHULDBEFREIUNGSVERFAHREN SCHEITERN?** Sicherlich wird es in einem Gesetzgebungsverfahren auch darum gehen, unter welchen Bedingungen Gerichte die Befreiung von Schulden verweigern dürfen. Die Erfahrung aus anderen Ländern zeigt, dass einmal mehr die Bereitschaft zur Erwerbsarbeit und die Auskunftspflicht darüber entscheidet, ob eine Chance auf einen Neuanfang erteilt wird oder nicht. Auch hierzu gibt es in der Schweiz eine belastbare Referenznorm: Die Bedingungen für eine Restschuldbefreiung sollen nicht strenger sein als die Bedingungen für Sozialhilfe.

**FÜR WEN IST EIN RESTSCHULDBEFREIUNGSVERFAHREN EINE CHANCE?** Konkursrechtliche Fragen sind komplex und es dürfte herausfordernd sein, ein Verfahren zu entwickeln, das nicht nur den überschuldungsbetroffenen Personen und Haushalten hilft. Es muss auch die Interessen der Gläubiger und nicht zuletzt der Stellen bedienen, die solche Verfahren dann durchführen müssen. Doch welche Chancen bietet ein solches Verfahren insgesamt?

In erster Linie geht es bei dieser Diskussion um Verschuldete, die bislang keine Aussicht auf eine realistische Lösung ihres Problems haben: Armutsbetroffene und armutsgefährdete Personen und Haushalte. Evaluationen der Verfahren in den Nachbarländern zeigen, dass solche Verfahren einen wirksamen Beitrag zur Armutsbekämpfung leisten.

Die Einführung eines Restschuldbefreiungsverfahrens ermöglicht auch einen optimierten Einsatz öffentlicher Ressourcen. Berechnungen aus Deutschland zeigen, dass durch die Einführung des Restschuldbefreiungsverfahrens der Zeitaufwand der Beratungsstellen pro Klienten deutlich reduziert und dadurch Beratungskapazitäten ausgebaut werden konnten. Es wäre somit auch im Interesse öffentlicher Haushalte, die bislang Schuldenberatung ohne verlässliche gesetzliche Rahmung von Entschuldungsverfahren für Armutsbetroffene finanzieren, Schuldenberatung zielgerichteter zur Armutsbekämpfung einzusetzen. ■

Mattes, Christoph; Fabian, Carlo; Neukomm, Sarah (2017): *Armut und Schulden in der Schweiz. Ansätze der Schuldenbewältigung und ihr Beitrag zur Armutsbekämpfung und -prävention*; [Bern: BSV]. Beiträge zur sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 7/17: [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch) > Publikationen & Service > Forschung und Evaluation > Forschungspublikationen.

OECD (2017): *Wirtschaftspolitischer Länderbericht Schweiz 2017*: [www.oecd.org/switzerland/](http://www.oecd.org/switzerland/).

Bundesamt für Statistik (2017): Erhebung über die Einkommen und Lebensbedingungen (SILC): Verschuldung: [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Statistiken suchen > 20 – Wirtschaftliche und soziale Situation der Bevölkerung > Einkommen, Verbrauch und Vermögen > Verschuldung > Vorhandensein und Häufung von Schuldenarten, nach verschiedenen soziodemografischen Merkmalen (Tabelle).

SKOS (2017): *Schulden und Sozialhilfe* (Grundlagenpapier): [www.skos.ch](http://www.skos.ch) > Publikationen > Grundlagendokumente.

Knöpfel, Carlo; Mattes, Christoph (2014): «Der Sozialstaat als Gläubiger: Forschungsstand und Forschungsperspektiven», in *Soziale Sicherheit CHSS*, Nr. 1, 2014, S. 27 f.: [www.soziale-sicherheit-chss.ch](http://www.soziale-sicherheit-chss.ch) > Ausgaben & Schwerpunkte > Ausgaben 1993–2015.

Meier, Isaak; Hamburger, Carlo (2014): «Die Entschuldung von Privatpersonen im schweizerischen Recht», in *Schweizerische Juristen-Zeitung*, Nr. 4, 2014, S. 93–105.

Bundesamt für Statistik (2013): Erhebung über die Einkommen und Lebensbedingungen (SILC): [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Statistiken finden > 20 – Wirtschaftliche und soziale Situation der Bevölkerung > Erhebung über die Einkommen und Lebensbedingungen (SILC) > SILC 2013.

## LITERATUR

Richtlinie (EU) 2019/1023 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über präventive Restrukturierungsrahmen, über Entschuldung und über Tätigkeitsverbote sowie über Massnahmen zur Steigerung der Effizienz von Restrukturierungs-, Insolvenz- und Entschuldungsverfahren und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2017/1132 (Richtlinie über Restrukturierung und Insolvenz): [www.eur-lex.eu/homepage.html](http://www.eur-lex.eu/homepage.html) > Rechtsakte.

Mattes, Christoph (2019): «Schulden und Schuldenberatung in der Sozialen Arbeit», in *SozialAktuell* 51, Nr. 7/8, S. 10–13: [www.avenirsocial.ch](http://www.avenirsocial.ch) > Publikationen > SozialAktuell > Alle Ausgaben > 2019 > Inhaltsverzeichnis.

Meier, Isaak; Hamburger, Carlo (2019): «Entschuldung durch Schuldbetreibung. Neue und erleichterte Verfahren für Privatpersonen – eine kritische Würdigung», in *SozialAktuell* 51, Nr. 7/8, S. 28 f.: [www.avenirsocial.ch](http://www.avenirsocial.ch) > Publikationen > SozialAktuell > Alle Ausgaben > 2019 > Inhaltsverzeichnis.

Bundesrat (2018): *Sanierungsverfahren für Privatpersonen. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 13.4193 Héche*, [Bern: EJPD]: [www.ejpd.admin.ch](http://www.ejpd.admin.ch) > Aktuell > News > 2018 > 09.03.2018 > Bericht des Bundesrats (PDF).



### Carlo Knöpfel

Dr. rer. pol., Prof. für Sozialpolitik und Sozialarbeit, Institut Sozialplanung, Organisatorischer Wandel und Stadtentwicklung, Hochschule für Soziale Arbeit, Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW. [carlo.knoepfel@fhnw.ch](mailto:carlo.knoepfel@fhnw.ch)



### Christoph Mattes

Dr. phil., Dozent, Institut Sozialplanung, Organisatorischer Wandel und Stadtentwicklung, Hochschule für Soziale Arbeit, Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW. [christoph.mattes@fhnw.ch](mailto:christoph.mattes@fhnw.ch)

FAMILIE, GENERATIONEN UND GESELLSCHAFT

# Altershilfe in den Kantonen

Peter Stettler, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS

Altershilfe unterstützt die ältere Bevölkerung darin, ihr Leben selbstständig zu Hause zu führen. Eine neue Studie gibt einen systematischen Überblick über die aktuelle Organisation und Steuerung der Altershilfe in den Kantonen und weist darauf hin, wie der Bund die Finanzhilfen in der Altershilfe, die er subsidiär zu den Kantonen ausrichtet, effektiver gestalten könnte.

Die Zuständigkeit für die Altershilfe liegt gemäss Art. 112c der Bundesverfassung bei den Kantonen. Sie sind dafür verantwortlich, die nötigen direkten Hilfestellungen und Dienstleistungen für die ältere Bevölkerung, deren Angehörige und die im Altersbereich tätigen Fachpersonen und Freiwilligen bereitzustellen. Der Bund unterstützt ergänzend dazu im Rahmen von Art. 101<sup>bis</sup> des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) gesamtschweizerisch tätige, gemeinnützige Organisationen der Altershilfe jährlich mit Finanzhilfen im Umfang von ca. 70 Mio. Franken.

Das für die Steuerung und Ausrichtung der Beiträge zuständige Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) stellte einen Bedarf an aktuellem Grundlagenwissen fest und gab deshalb eine Studie (Stettler et al. 2020) in Auftrag: Um

seine Finanzhilfen an die Altershilfe der gesamtschweizerisch tätigen gemeinnützigen Organisationen künftig noch effektiver und v. a. in Ergänzung zu den bestehenden kantonalen Aktivitäten und Strategien planen und ausrichten zu können, wollte das BSV insbesondere die Organisation und Steuerung der Altershilfe in den Kantonen besser verstehen. Hierzu erarbeitete die Studie eine umfassende Übersicht über die Rahmenbedingungen und die Aktivitäten der Kantone sowie das Zusammenwirken von Kantonen, Gemeinden und Bund in der Altershilfe. Ihre wichtigsten Resultate werden in diesem Artikel vorgestellt.

**METHODE UND STUDIENDESIGN** Um den Untersuchungsgegenstand genau zu fassen, wurde ausgehend von Art. 101<sup>bis</sup> AHVG als Erstes der Begriff Altershilfe einge-

grenzt und definiert. Darauf aufbauend wurde ein Raster mit zehn Tätigkeitsfeldern der Altershilfe erarbeitet. Dieses diente im Sommer 2019 als Grundlage für eine Onlinebefragung der mit der Altershilfe befassten kantonalen Verwaltungsstellen. Als zusätzliche Informationsquelle wurden die einschlägigen strategischen Grundlagendokumente der Kantone zur Altershilfe (Leitbilder, Strategien, Berichte usw.) inhaltlich ausgewertet. Im Herbst 2019 fanden zur Vertiefung drei grössere Workshops mit Vertreterinnen und Vertretern der Kantone und ausgewählter Gemeinden sowie zwei Expertengespräche mit je einem Exponenten von Pro Senectute Schweiz und dem Netzwerk altersfreundlicher Städte statt.

Altershilfe wird in der Studie verstanden als unterstützende, stärkende und fördernde Massnahmen, die ältere Menschen dazu befähigen, so lange als möglich zu Hause zu leben und ein aktives und selbstbestimmtes Leben zu füh-

ren. Damit wird auf Altershilfe im Sinne direkter Hilfe und Dienstleistungen für die ältere Bevölkerung, für ihre Angehörigen und für die im Altersbereich tätigen Fachpersonen und Freiwilligen fokussiert. Nicht eingeschlossen sind hiermit die Alters- bzw. Langzeitpflege, die materielle Existenzsicherung im Alter (AHV, EL usw.) und das Schaffen von altersgerechter Infrastruktur.

Die zehn Tätigkeitsfelder und die jeweiligen Sub-Bereiche sind in Grafik G1 zusammengestellt. Die Tätigkeitsfelder 1 bis 7 (horizontal aufgeführt) umfassen die Angebote und Leistungen, die sich mehrheitlich direkt an die ältere Bevölkerung oder an betreuende Angehörige, Freiwillige und betreuendes (Hilfs-)Personal richten. Bei den Tätigkeitsfeldern 8, 9 und 10 (vertikaler Text) handelt es sich um Querschnittsbereiche. Sie zielen insgesamt darauf ab, die nötigen Rahmenbedingungen für eine bedarfsge- rechte Bereitstellung von Angeboten und eine bedarfsge-

**Tätigkeitsfelder der Altershilfe**

**G1**



Quelle: Stettler et al. 2020, S. 28.

rechte, koordinierte und wirksame Leistungserbringung zu schaffen.

**DIE WICHTIGSTEN ERGEBNISSE DER STUDIE** Ein wichtiges Ergebnis der Studie ist die Darstellung der unterschiedlichen kantonalen Rahmenbedingungen der Altershilfe: Die Kantone unterscheiden sich bedeutend in der begrifflichen Konzeption von Altershilfe, der entsprechenden Gesetzgebung, den Strategien und hinsichtlich der Aufgabenteilung zwischen Kantons- und Gemeindeebene. Als weiteres zentrales Ergebnis wird festgestellt, dass die Kantone unterschiedlich gewichtige Rollen in der Steuerung und Bereitstellung der Altershilfe einnehmen, die immer auch im Zusammenwirken mit den Gemeinden und den privaten Organisationen gesehen werden müssen. Die Studie zeigt zudem, wie die Kantone ihre Finanzierung der Altershilfe mit den Beiträgen des Bundes an die Altershilfe koordinieren und stellt eine grundsätzliche Bereitschaft der Kantone zu einer Intensivierung der Zusammenarbeit mit dem Bund fest.

**RAHMENBEDINGUNGEN DER KANTONE FÜR DEN POLITIKBEREICH DER ALTERSHILFE** Die Kantone verwenden den Begriff Altershilfe mehrheitlich nicht oder nicht mehr. Ihre Strategiedokumente enthalten Begriffe, die inhaltlich umfassendere Handlungsfelder bezeichnen, wie z. B. Alterspolitik, Seniorenpolitik oder Sozialpolitik im Alter. Altershilfe wird dabei nicht explizit als ein Teilbereich dieser Handlungsfelder ausgewiesen. Auch in denjenigen Kantonen, die den Begriff Altershilfe gebrauchen, deckt er sich nur teilweise mit der in dieser Studie verwendeten Definition.

In fünf Kantonen existiert ein Spezialgesetz zum Altersbereich oder zur Altershilfe. Die anderen Kantone regeln die Altershilfe im Rahmen ihrer Sozial- oder Sozialhilfegesetzgebung, ihrer Gesetzgebung zur (Langzeit-)Pflegerie oder ganz allgemein in ihrer Gesundheitsgesetzgebung. Über alle Kantone gesehen, zeigt die Untersuchung eine über die Zeit sehr unterschiedlich gewachsene Regelung der Altershilfe im Rahmen der jeweiligen Gesetzgebung zur Sozial- und/oder Gesundheitspolitik. Die grosse Mehrheit der Kantone verfügt für ihre Aktivitäten in der Altershilfe über eine relativ explizite und umfassende strategische Grundlage. Eine weitere Gruppe von Kantonen stützt sich in ihren Aktivitäten hauptsächlich auf eine Planung der Lang-

zeitpflege und -betreuung, teilweise ergänzt mit Strategiepapieren aus Themenfeldern, in denen der Bund eine aktive Rolle einnimmt (z. B. «betreuende Angehörige», «betreutes Wohnen», «Demenz» oder «Palliative Care»). In einer letzten Gruppe von Kantonen stützt sich die Altershilfe hauptsächlich auf Dokumente der Legislaturplanung.

Die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden ist in den Kantonen sehr unterschiedlich ausgestaltet. Aufgrund der rechtlichen Bestimmungen und der Strategiedokumente lassen sich die Kantone drei Modellen zuordnen:

- In acht Kantonen sind hauptsächlich die Gemeinden zuständig für die Altershilfe (AG, BL, GR, LU, SG, SH, ZG, ZH), wobei die Kantone mehrheitlich Rahmenbedingungen schaffen und die Gemeinden in ihren Aufgaben unterstützen.
- In dreizehn Kantonen sind Kanton und Gemeinden gemeinsam zuständig für die Altershilfe (AR, BE, BS, FR, GE, NW, OW, SO, SZ, TG, UR, VD, VS). Die Formen der Aufgabenteilung in diesen Kantonen sind äusserst unterschiedlich.
- In fünf Kantonen ist der Kanton hauptsächlich oder allein für die Altershilfe zuständig (AI, GL, JU, NE, TI).

**ROLLE VON KANTONEN, GEMEINDEN UND PRIVATEN AKTEUREN IN DER BEREITSTELLUNG UND STEUERUNG VON ALTERSHILFE**

Für die Analyse der Rolle der Kantone in der Bereitstellung und Steuerung der Altershilfe wurde ein Indikator «Aktivitätsbreite» gebildet. Dieser bezieht einerseits das Themenspektrum ein, das die einzelnen Kantone in den zehn Tätigkeitsfeldern der Altershilfe abdecken. Andererseits wird auch die Breite der kantonalen Steuerungsaktivitäten wie Strategieentwicklung, Bedarfsplanung, Finanzierung usw. berücksichtigt. Die Kantone lassen sich aufgrund der Ergebnisse in drei Gruppen einteilen:

- Eine erste Gruppe von Kantonen weist eine relativ hohe Aktivitätsbreite aus. Sie sind in fast allen oder allen Tätigkeitsfeldern aktiv und nehmen über Steuerungsaktivitäten relativ stark Einfluss auf die Altershilfe in ihrem Kanton. Es handelt sich dabei um vier Kantone, in denen sich die kommunale und kantonale Ebene die alterspolitische Kompetenz teilen (BS, FR, GE, VD), und drei Kantone, in denen diese hauptsächlich bei den Kantonen liegt (AI, NE, TI).

- Eine weitere Gruppe umfasst Kantone mit mittlerer Aktivitätsbreite. Sie decken ein mit der ersten Gruppe von Kantonen vergleichbares oder leicht engeres Themenspektrum ab, steuern aber die Altershilfeaktivitäten im Kanton deutlich weniger stark. Es handelt sich um fünf Kantone, in denen die Altershilfe gemeinsame Aufgabe von Kanton und Gemeinden (BE, SO, SZ, TG, VS) ist, und zwei Kantone, bei denen hauptsächlich der Kanton für die Altershilfe zuständig ist (GL, JU).
- Zur letzten Gruppe gehören Kantone mit relativ tiefer Aktivitätsbreite. Die Kantone dieser Gruppe decken ein leicht oder deutlich kleineres Themenspektrum der Altershilfe ab und sind in der Steuerung eher nur punktuell aktiv. Zu dieser Gruppe gehören mehrheitlich Kantone, bei denen die Gemeinden hauptsächlich für die Altershilfe zuständig sind (AG, BL, GR, LU, SG, SH, ZG und ZH), oder die kleineren Kantone AR, NW, OW und UR, in denen die Altershilfe gemeinsame Aufgabe von Kanton und Gemeinden ist.

Den privaten Organisationen der Altershilfe, wie z. B. der Pro Senectute oder dem Schweizerischen Roten Kreuz, wird in den meisten Kantonen eine wichtige Rolle als Leistungserbringer und insbesondere auch als Fachorganisationen zugeschrieben. Die Mehrheit der Kantone trägt der bedeutenden Rolle dieser Organisationen Rechnung, indem sie diese in die Erarbeitung von Strategien einbindet, sie als wichtige Akteure bei der Koordination berücksichtigt oder ihnen gemeinsam mit den Gemeinden die Umsetzung der kantonalen Altersstrategie überträgt.

In den meisten Kantonen orientiert sich die konkrete Steuerungspraxis – insbesondere in Hinsicht auf die Bedarfsplanung – stark an den Erfahrungswerten der Altershilfeorganisationen, die mit den Verhältnissen vor Ort besonders gut vertraut sind. In einigen – eher grösseren – Kantonen werden zudem Befragungen der Bevölkerung und der in der Altershilfe tätigen Anbieter durchgeführt. Auch die nationalen Strategien im Gesundheitsbereich und die darin verwendeten statistischen Grundlagen dienen den Kantonen als Grundlagen für die Bedarfsplanung.

In Kantonen, in denen die Altershilfe hauptsächlich in kommunaler Kompetenz liegt, hängt die Art und Weise der Steuerung und die Stärke des Engagements in den Gemeinden stark mit der Gemeindegrösse und dem Professionalisierungs-

grad der Gemeindebehörden zusammen. Als weitere Faktoren werden das Engagement der Bevölkerung, der Anteil älterer Personen an der Bevölkerung, die parteipolitischen Kräfteverhältnisse und die finanzielle Situation der Gemeinde genannt.

**KOORDINATION MIT DEN BUNDESBEITRÄGEN** Ein Teil der Kantone stimmt ihre eigene Subventionspraxis explizit auf jene des Bundes ab. Sie verfolgen dabei unterschiedliche Strategien, die insgesamt darauf hinauslaufen, die Bundessubventionen zu ergänzen. Andere Kantone orientieren sich bei der Vergabe von finanziellen Beiträgen primär an den eigenen Strategiedokumenten und den darin festgelegten Schwerpunkten. Hier werden die kantonalen Subventionen nicht explizit mit den Bundessubventionen abgestimmt. Die Kantone schätzen die Prioritätensetzung des Bundes bei der Subventionierung der Altershilfe nach Art. 101<sup>bis</sup> AHVG insgesamt als sinnvoll und nachvollziehbar ein. Allerdings stellte der Bund mit kürzlich erfolgten Korrekturen seiner Subventionspraxis, wie der Begrenzung des Bundesanteils auf 50 Prozent des Gesamtaufwands der subventionierten Leistung und dem Fokus auf vulnerable Gruppen, viele Kantone vor die Frage, inwiefern sie die fehlenden Beiträge ersetzen sollen. In einigen Fällen sprangen die Kantone in strategisch zentralen Bereichen ein. Teilweise kam es aber auch zu einem Leistungsabbau.

**VERSTÄRKTE ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN BUND UND KANTONEN ANGESICHTS DER HERAUSFORDERUNGEN** Finanzierungsfragen sind die grössten Herausforderungen, vor denen die Kantone in der Altershilfe in Zeiten knapper öffentlicher Budgets und vor dem Hintergrund des demografischen Wandels stehen. Als zweite grosse Aufgabe wird die Reaktion auf gesellschaftliche Veränderungen genannt. Insbesondere die Zunahme sozialer Isolation älterer Personen und die steigende Diversität der Bevölkerung sind Entwicklungen, die von den Kantonen adäquate Antworten verlangen.

Um diese Herausforderungen zu meistern, verfolgen die Kantone verschiedene eigenständige Ansätze wie das Schaffen von rechtlichen Grundlagen für eine längerfristige Finanzierung der Altershilfe oder eine verstärkte strategische Planung und Zusammenarbeit der verschiedenen staatlichen und privaten Akteure in den Kantonen. Sie sind



aber auch an einer verstärkten Zusammenarbeit und einem Austausch mit dem Bund und den anderen Kantonen interessiert. Auch das Angebot des Bundes an die Kantone, die Subventionsverträge des Bundes mit den auf ihrem Gebiet tätigen gemeinnützigen Organisationen künftig mitzugestalten, wird grundsätzlich begrüsst.

**FAZIT DER STUDIE** Die hier vorgestellte Studie liefert Grundlageninformationen zur Ausgestaltung der Altershilfe in den Kantonen. Sie zeigt die Vielfalt der Rahmenbedingungen, Konzepte, Akteure und Zusammenarbeitsformen. Durch die Verdichtung von Informationen bringt sie wesentliche Unterschiede auf den Punkt und erlaubt eine vergleichende Kategorisierung der Kantone.

Verschiedene Fragen konnten im Rahmen dieser Studie nicht ausreichend behandelt werden. Ihre Beantwortung im Rahmen weiterer Untersuchungen oder Abklärungen kann jedoch für die Weiterentwicklung der Alterspolitik hilfreich sein:

- Die Studie konnte keine verlässlichen Aussagen dazu machen, inwiefern der Bedarf an Altershilfe gedeckt ist und wo die Versorgung optimiert werden sollte. Für eine (zukünftige) Steuerung der Angebote bei knappen Ressourcen werden Fragen der bedarfsgerechten Versorgung zentral sein. Hier sollte der Bund aktiv werden, indem er gemeinsam mit den Kantonen Wissen zur Versorgungslage und zur bedarfsorientierten Steuerung aufbaut.
- Die Studie zeigt, dass sehr viele und viele verschiedene Akteure in der Altershilfe und der Alterspolitik involviert sind. Das Unterstützungs- und Dienstleistungsangebot ist unübersichtlich. Politische Vertretungen der älteren Bevölkerung und Fachpersonen weisen auf die zentrale Bedeutung altersgerechter Information hin, damit die ältere Bevölkerung die Angebote zu nutzen vermag. Um die entsprechenden Anlaufstellen für die ältere Bevölkerung zu etablieren, Informationen über das vorhandene Angebot zielgruppengerecht zu gestalten und Case-Management-Strukturen auszubauen, sollten Bund und Kantone die bestehenden Bemühungen gezielt verstärken.
- Die Studie zeigt, dass die kantonale Altershilfe und die Alterspolitik rechtlich, konzeptionell, strukturell und auch in der Praxis durchgängig sowohl im Sozial- als auch im Gesundheitsbereich angesiedelt sind. Aus dieser in der Sache nahezu unvermeidbaren Verortung der Altershilfe

zwischen der Gesundheits- und der Sozialpolitik ergeben sich Schwierigkeiten und Unklarheiten mit negativen Auswirkungen für die Versorgungssituation. Um die Altershilfe zwischen Bundes- und Kantonsebene künftig besser zu koordinieren, sollte deshalb eine weitgehende Absprache und Koordination zwischen dem Sozial- und dem Gesundheitsbereich der beiden Verwaltungsebenen und den beiden Konferenzen der kantonalen Exekutiven (SODK und Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren, GDK) angestrebt werden. ■

#### LITERATUR

Bieri, Urs; Frind, Alexander; Weber, Edward; Kress, José (2020): *Altersfreundliche Umgebungen in der Schweiz*. Studie im Auftrag der a+ Swiss Platform Ageing Society; o.O.: [www.zenodo.org](http://www.zenodo.org)  
> Altersfreundliche Umgebungen in der Schweiz.

Stettler, Peter; Egger, Theres; Heusser, Caroline; Liechti, Lena (2020): *Ausgestaltung der Altershilfe in den Kantonen*; [Bern: BSV]. Beiträge zur sozialen Sicherheit; Forschungsbericht Nr. 3/20: [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch)  
> Publikationen & Service > Forschung und Evaluation  
> Forschungspublikationen.

CHSS (2019): Schwerpunkt Alterspolitik, in *Soziale Sicherheit CHSS*, Nr. 1, 2019, S. 3–49: [www.soziale-sicherheit-chss.ch](http://www.soziale-sicherheit-chss.ch)  
> Ausgaben & Schwerpunkte > CHSS Nr. 1/März 2019.

Stutz, Heidi (2019): «Finanzielle Tragbarkeit von Situationen mit Angehörigenbetreuung», in *Soziale Sicherheit CHSS*, Nr. 4, 2019, S. 17 ff.: [www.soziale-sicherheit-chss.ch](http://www.soziale-sicherheit-chss.ch)  
> Ausgaben & Schwerpunkte  
> CHSS Nr. 4/Dezember 2019.

Knöpfel, Carlo; Pardini, Riccardo; Heinzmann, Claudia (2018): *Gute Betreuung im Alter in der Schweiz*. Eine Bestandsaufnahme; Zürich: Seismo: [www.seismo-verlag.ch](http://www.seismo-verlag.ch)  
> Gute Betreuung im Alter in der Schweiz > PDF.

Huegli, Eveline; Krafft, Maud (2012): *Subventionierte Altershilfe nach Art. 10<sup>1</sup>bis AHVG und kantonale Alterspolitiken*; [Bern: BSV]. Beiträge zur sozialen Sicherheit; Forschungsbericht Nr. 6/12: [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch)  
> Publikationen & Service > Forschung und Evaluation  
> Forschungspublikationen.

SR 831.10 Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) vom 20. Dezember 1946: [www.admin.ch](http://www.admin.ch)  
> Bundesrecht  
> Systematische Rechtsammlung.



**Peter Stettler**

MA, Bereichsleiter Alterspolitik und Altershilfe,  
Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien  
BASS.  
[peter.stettler@buerobass.ch](mailto:peter.stettler@buerobass.ch)

## INVALIDENVERSICHERUNG

# Die Praxis der IV-Stellen zur Schadenminderungspflicht

Christian Bolliger,  
Cyrielle Champion; Büro Vatter  
Tobias Fritschi,  
Peter Neuschwander; Berner Fachhochschule

Die Invalidenversicherung macht ihren Versicherten eher selten Auflagen zur Schadenminderung. Der Vergleich zwischen dem Eingliederungs- und dem Rentenbereich zeigt: So unterschiedlich jeweils der Zweck von Auflagen ist, so verschieden sind auch deren Handhabung und Wirkungen.

Das schweizerische Sozialversicherungsrecht verpflichtet die versicherte Person, alles ihr Zumutbare zu unternehmen, um die Dauer und das Ausmass einer Arbeitsunfähigkeit zu verringern und so den Eintritt der Invalidität zu verhindern (Art. 21 Abs. 4 ATSG; Art. 7 Abs. 1 IVG). Dieser Grundsatz der Schadenminderungspflicht konkretisiert sich in der Invalidenversicherung (IV) unter anderem darin, dass die IV-Stelle der versicherten Person im Zusammenhang mit einer Leistung zusätzliche Auflagen machen kann.

Auflagen sind sowohl im Renten- als auch im Eingliederungsbereich möglich. Ist zum Beispiel bei einer IV-Rentnerin zu erwarten, dass sie ihre Erwerbsfähigkeit dank einer bestimmten medizinischen Behandlung zu erhöhen vermag, kann ihr die IV-Stelle eine solche auferlegen. Wenn die Rentnerin eine zumutbare Auflage nach angemessener Mahn-

und Bedenkzeit nicht befolgt, kann die IV-Stelle die Rente so kürzen, als ob die von der Behandlung erwartete Verbesserung eingetreten wäre. Wenn die IV-Stelle bei einer Person

---

Die IV-Stelle kann einer versicherten Person im Zusammenhang mit einer Leistung zusätzliche Auflagen machen.

---

mit einer beruflichen Eingliederungsmassnahme Hinweise hat, dass sie daran nicht engagiert teilnimmt und z. B. häufig unentschuldigt fehlt, kann sie dies mittels einer Auflage explizit einfordern. Befolgt die versicherte Person die Auflage nicht, kann die IV-Stelle die Eingliederungsmassnahme abbrechen. Auch im Eingliederungsbereich sind medizinische Auflagen möglich.

**FORSCHUNGSPROJEKT ZU UMSETZUNG UND WIRKUNGEN** Um mehr über die Praxis der IV-Stellen zur Schadenminderungspflicht zu erfahren, hat das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) untersuchen lassen, wie häufig, in welchen Konstellationen und wie die IV-Stellen Auflagen zur Schadenminderung machen und welche Wirkungen das Instrument entfaltet.

Für einen gesamtschweizerischen Überblick stützte sich die Studie auf eine Onlinebefragung der kantonalen IV-Stellen sowie auf eine statistische Analyse zur Häufigkeit von Auflagen zur Schadenminderung und zur Charakterisierung der Zielgruppen. Hierfür wurden Daten aus dem IV-Register und – soweit vorhanden – Individualdaten der IV-Stellen zu Auflagen verwendet. Basierend auf der Auswertung der Register- und Individualdaten wurden vier IV-Stellen für vertiefende Untersuchungen ausgewählt. Diese umfassten eine quantitative Analyse der Fallverläufe von 206 Versicherten-dossiers, die mindestens eine Auflage zur Schadenminderung enthielten. Ergänzend dazu wurde ein Teil dieser versicherten Personen schriftlich befragt. Schliesslich wurde bei den vier ausgewählten IV-Stellen mittels einer Dokumentenanalyse, Informationsgesprächen und je einem Gruppengespräch genauer untersucht, wie die Auflagen erfolgten und durchgesetzt wurden, und es wurde auch diskutiert, welche Vorgehensweisen sich erfahrungsgemäss gut bewährt haben.

**HÄUFIGKEIT UND INHALTE VON AUFLAGEN** Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die meisten IV-Stellen Auflagen zur Schadenminderung sehr zurückhaltend einsetzen. Pro Jahr sind rund 1,9 Prozent der laufenden Leistungen von einer Auflage betroffen. Das entspricht etwa 1,7 Prozent der Leistungsbeziehenden, die unter Umständen mehrere Auflagen auferlegt erhalten. Gemäss Erfassung der IV-Stellen können zudem bis zu einem Drittel der Auflagen bereits vor der Zusprache einer Leistung erfolgen, diese Angaben sind

aber in den untersuchten Datengrundlagen meist nicht enthalten. Dadurch erhöht sich die Schätzung der von einer Auflage betroffenen Personen auf bis zu 2,5 Prozent.

Bezüglich der Häufigkeit von Auflagen unterscheiden sich die Kantone recht deutlich. In den 18 Kantonen, für die eine Schätzung möglich war, waren zwischen 0,1 Prozent und 3,5 Prozent der Renten oder Eingliederungsleistungen von einer Auflage betroffen. Der Anteil an Auflagen, die sich auf eine Rentenleistung beziehen, schwankt in den untersuchten Kantonen zwischen einem knappen Viertel und fast 90 Prozent.

Im Eingliederungsbereich verlangen mehr als zwei Drittel der Auflagen eine aktive Teilnahme an den Eingliederungsmassnahmen. Am zweithäufigsten beinhalten Auflagen die Aufforderung zu einer psychiatrisch-psychologischen Behandlung. In drei Viertel der Fälle stehen Letztere auch bei Auflagen zu Renten im Vordergrund. Aufforderungen zu einer medikamentösen Therapie unabhängig von einer psychiatrisch-psychologischen Behandlung oder zu einem operativen Eingriff machen je rund ein Prozent aller Auflagen aus und sind damit sehr selten.

---

## Am häufigsten werden psychisch beeinträchtigte Personen mit Auflagen belegt.

---

Am häufigsten werden psychisch beeinträchtigte Personen mit Auflagen belegt: Während sie in der Grundgesamtheit jeweils nur je knapp die Hälfte der Leistungsbeziehenden ausmachen, sind 77 Prozent der Personen mit einer Auflage im Rentenbereich und 54 Prozent der Personen mit einer Auflage im Eingliederungsbereich psychisch beeinträchtigt. Auflagen betreffen vor allem 25- bis 44-Jährige. Diese machen 47 Prozent der Personen mit Auflagen im Rentenbereich aus sowie 39 Prozent der Personen mit Auflagen im Eingliederungsbereich.

**UMSETZUNG DER SCHADENMINDERUNGSPFLICHT** Die IV-Stellen erleben die Umsetzung der Schadenminderungspflicht als anspruchsvolle Aufgabe. Sie empfinden es etwa als schwierig, die Wirkung einer möglichen Auflage im Voraus zu beurteilen. So ist es zum Beispiel nicht einfach, einzuschätzen, ob eine psychiatrisch-psychologische Behandlung die Arbeitsfähigkeit der versicherten Person so stark zu erhöhen vermag, dass sie die Höhe der IV-Rente beeinflusst. Anspruchsvoll ist es auch festzulegen, wie konkret beispielsweise eine Massnahme in der Auflage zu umschreiben ist.

Bei der Art und Weise der Umsetzung bestehen deutliche Unterschiede zwischen den IV-Stellen, aber auch zwischen dem Eingliederungs- und dem Rentenbereich innerhalb der IV-Stellen. Dies betrifft zum Beispiel die Frage, wie oft sie die versicherte Person (vgl. Grafik G1), den behandelnden Arzt bzw. die Ärztin oder den Durchführungspartner von Eingliederungsmassnahmen in die Abklärung einbeziehen,

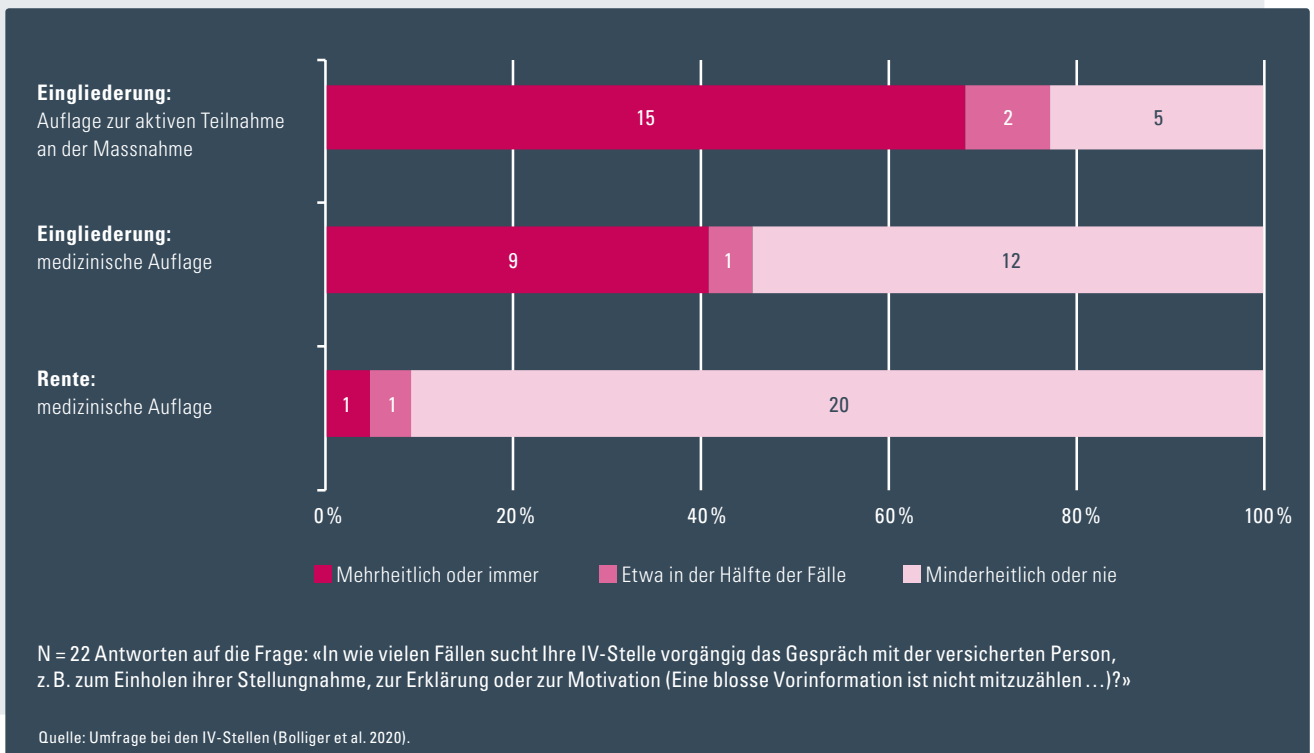
wenn eine bestimmte Auflage zur Schadenminderung zur Diskussion steht.

Im Eingliederungsbereich arbeiten die IV-Stellen partizipativer mit den Versicherten zusammen als im Rentenbereich. Häufig versuchen sie, die aktive Teilnahme der

Im Eingliederungsbereich arbeiten die IV-Stellen partizipativer mit den Versicherten zusammen als im Rentenbereich.

Prüfung der Auflage: IV-Stelle sucht Gespräch mit der versicherten Person

G1



versicherten Person an einer schadenmindernden Eingliederungsmassnahme im persönlichen Gespräch oder mittels Vereinbarungen zu erwirken. Beispielsweise thematisiert die IV-Stelle häufige Absenzen oder Verspätungen zunächst in einem Standortgespräch mit der versicherten Person und der durchführenden Institution und hält entsprechende Präsenzregeln in der Zielvereinbarung der Eingliederungsmassnahme fest. Mahn- und Bedenkzeitverfahren werden tendenziell erst dann eingesetzt, wenn die Überzeugungsarbeit misslingt.

Als Vorteil erweist sich gelegentlich auch der Einbezug der behandelnden Ärztin bzw. des Arztes. In einer der vier untersuchten IV-Stellen liess sich dadurch eine bessere Befolgung von Auflagen zu den Renten erreichen. Dies wird aber nicht überall gleich gehandhabt.

**WIRKUNGEN** Die schriftliche Befragung der Versicherten zeigt, dass diese die Auflagen inhaltlich grossmehrheitlich verstehen. Über die Hälfte der Befragten fühlte sich durch die Auflage jedoch unter Druck gesetzt; ein Viertel war überrascht, eine Auflage zu erhalten.

Die Auswertung der Dossiers zeigt, dass Auflagen zur Schadenminderung in rund der Hälfte der untersuchten

Fälle ganz befolgt wurden. Zwischen dem Eingliederungs- und dem Rentenbereich gibt es diesbezüglich grosse Unterschiede (vgl. Grafik G2). Während im Eingliederungsbereich ein Drittel der Auflagen ganz befolgt wurde, waren es im Rentenbereich zwei Drittel.

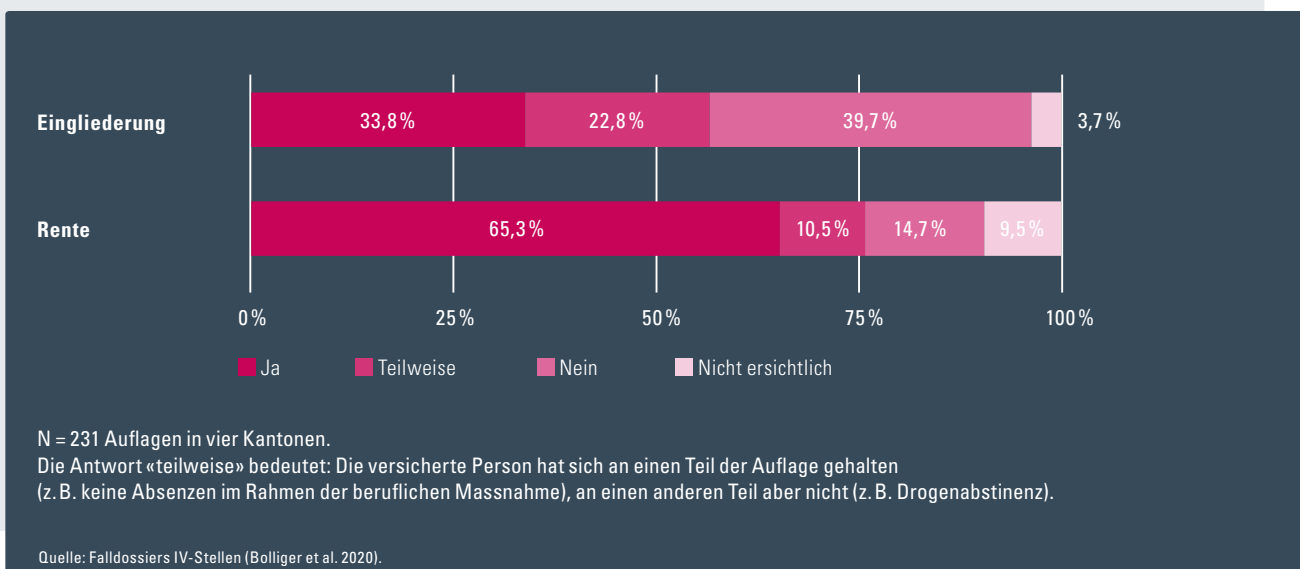
Befolgt die versicherte Person eine Auflage nicht und ergreift die IV-Stelle deshalb eine Sanktionsmassnahme, hat die versicherte Person das Recht, dagegen eine Beschwerde einzureichen. Aus den untersuchten Dossiers geht hervor, dass davon nur selten Gebrauch gemacht wird. In 70 Fällen mit Sanktionsmassnahmen wurde insgesamt nur sechsmal eine Beschwerde eingereicht, und davon war nur eine erfolgreich.

Die Befolgung von Auflagen entfaltet vor allem im Eingliederungsbereich eine gewisse Wirkung: 57 Prozent der Personen, die eine Auflage (zumindest teilweise) befolgten, führten danach eine Ausbildungsmassnahme, ein Arbeitstraining oder ein Praktikum weiter oder schlossen diese ab. Im Rentenbereich hingegen erzielten Auflagen seltener eine Wirkung. Bei 85 Prozent der Personen, welche die Auflage auf eine Rente zumindest teilweise befolgten, veränderte sich der Invaliditätsgrad nicht.

Die befragten versicherten Personen selbst schätzten die Wirkungen von Auflagen als eher gering ein. Über zwei

Befolgung der Auflage nach Leistungsart

G2



---

## Die IV-Stellen machen selten Auflagen zur Schadenminderung. Bei gezieltem Einsatz erweisen sich diese aber durchaus als wirkungsvoll.

---

Fünftel waren der Meinung, die Auflage habe ihnen nichts gebracht. Mehr als ein Viertel der Befragten gab an, die Auflage habe zu einer psychischen Belastung geführt. Weitaus häufiger als die IV-Stellen (in der Onlinebefragung) gaben die befragten Versicherten an, dass die Auflage zu einer Verschlechterung der Gesundheit geführt und damit genau das Gegenteil bewirkt habe, als die von der IV-Stelle beabsichtigte gesundheitliche Verbesserung.

**FAZIT** Die IV-Stellen machen in rund zwei Prozent der Fälle Auflagen zur Schadenminderung. Der Umgang mit der Schadenminderungspflicht ist anspruchsvoll, aber das Instrument der Auflage kann von den IV-Stellen durchaus wirksam eingesetzt werden. In der Handhabung offenbaren sich bedeutende Unterschiede zwischen den IV-Stellen, aber auch zwischen dem Eingliederungs- und dem Rentenbereich. Dieser Befund gilt sowohl für die Anwendungspraxis als auch für die Wirkungen von Auflagen zur Schadenminderung:

– Im Eingliederungsbereich zielt die Schadenminderung auf eine aktive, engagierte Teilnahme an der zugesprochenen Eingliederungsmassnahme ab. Tendenziell führt die IV-Stelle das Mahn- und Bedenkzeitverfahren erst dann durch, wenn mildere, partizipative Strategien nicht zum angestrebten Verhalten geführt haben. Befolgt wird eine Auflage im Eingliederungsbereich dann zwar vergleichsweise selten. Wird sie aber befolgt, ist es ziemlich wahrscheinlich, dass die versicherte Person die Eingliederungsmassnahme fortsetzen oder gar abschliessen kann.

– Im Rentenbereich streben die Auflagen, wie typischerweise eine psychiatrisch-psychologische Behandlung, eine bessere Gesundheit und einen niedrigeren IV-Grad der versicherten Person an. Versuche, diese im Vorfeld für eine Massnahme zur Schadenminderung zu gewinnen, sind selten und die Umsetzungskontrolle während der Behandlung eher schwach; allenfalls beziehen der Regionalärztliche Dienst (RAD) oder die IV-Stelle die behandelnde Ärztin oder den behandelnden Arzt ein. Zwar befolgen die versicherten Personen die Auflagen relativ häufig. Dass danach die von der IV-Stelle erhoffte Wirkung eintritt, ist aber deutlich seltener als bei Auflagen im Eingliederungsbereich. ■

---

### LITERATUR

Bolliger, Christian; Champion, Cyrielle; Gerber, Michèle; Fritschi, Tobias; Neuenschwander, Peter; Kraus, Simonina; Luchsinger, Larissa; Steiner, Carmen (2020): *Auflagen zur Schadenminderungspflicht in der Invalidenversicherung*; [Bern: BSV]. Beiträge zur sozialen Sicherheit; Forschungsbericht Nr. 1/20: [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch) > Publikationen & Service > Forschungspublikationen.

---

#### Christian Bolliger

Dr. rer. soc., Projektleiter Büro Vatter, Politikforschung & -beratung, Bern.  
[bolliger@buerovatter.ch](mailto:bolliger@buerovatter.ch)

#### Cyrielle Champion

Dr. rer. publ., wissenschaftliche Mitarbeiterin Büro Vatter, Politikforschung & -beratung, Bern.

#### Tobias Fritschi

Dr. ès sc. de la société, Prof. FH, Dozent und Projektleiter, Departement Soziale Arbeit, Berner Fachhochschule.  
[tobias.fritschi@bfh.ch](mailto:tobias.fritschi@bfh.ch)

#### Peter Neuenschwander

Dr. phil., Dozent und Projektleiter, Departement Soziale Arbeit, Berner Fachhochschule.  
[peter.neuenschwander@bfh.ch](mailto:peter.neuenschwander@bfh.ch)

## INVALIDENVERSICHERUNG

# Compasso-Systemlandkarte – Orientierungshilfe bei der beruflichen Eingliederung

Sylvia Sakac, Compasso

Compasso, das Informationsportal für Arbeitgeber zur beruflichen Integration, hat mit der Systemlandkarte eine Orientierungshilfe entwickelt, die Arbeitgeber und Systempartner bei der beruflichen Eingliederung und dem Erhalt der Arbeitsmarktfähigkeit von Mitarbeitenden unterstützt.

Insbesondere bei einer neu auftretenden gesundheitlichen Beeinträchtigung ist rasches und zielgerichtetes Handeln für die Erhaltung der Arbeitsmarktfähigkeit von Arbeitnehmenden zentral. Am Arbeitsplatz lassen sich gesundheitliche Probleme von Mitarbeitenden frühzeitig erkennen und rasch die richtigen Schritte einleiten. Doch wann soll der Arbeitgeber handeln? Welches sind die richtigen Schritte? An wen können sich Arbeitgeber wenden? Für solche Fragen kann die Compasso-Systemlandkarte eine Orientierung sein.

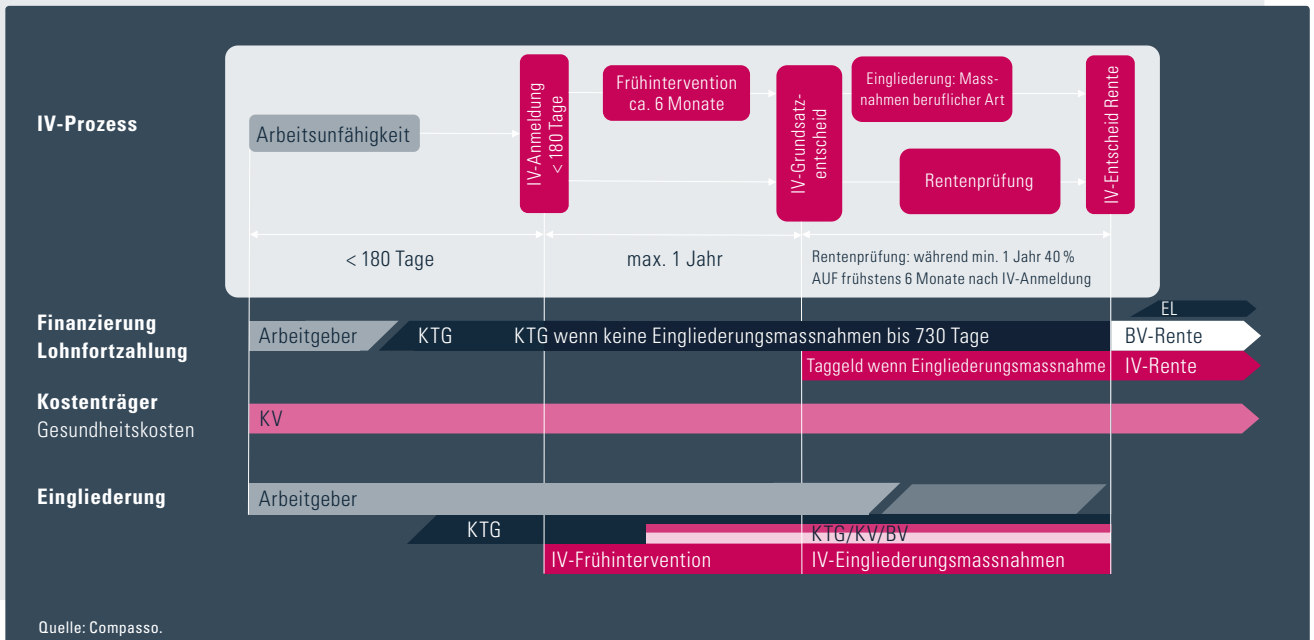
Die häufigsten Prozesse der beruflichen (Wieder-)Eingliederung sind in sechs sog. Systemlandkarten (vgl. Grafik **G1**) abgebildet, die den grössten Teil der auftretenden Konstellationen nachzeichnen und dabei die involvierten Partner, Schnittstellen sowie die Zusammenhänge grafisch darstellen. In der Praxis existieren neben den sechs Haupt-

prozessen oft weitere komplexe Fallkonstellationen. Auch diesen wurde in der Orientierungshilfe Rechnung getragen: Ausgewählte Situationen werden anhand von Beispielen nachgezeichnet. Sie bestehen jeweils aus einer Situationsbeschreibung sowie einer spezifischen Übersichtskarte.

**ZUSAMMENARBEIT** Krankheitsfälle sind für Mitarbeitende und Arbeitgeber oft eine grosse Belastung und verursachen hohe Kosten. Eine wirkungsvolle und koordinierte Unterstützung durch die Krankentaggeldversicherer und IV-Stellen ist entscheidend für eine nachhaltige Rückkehr an den Arbeitsplatz. Deshalb haben diese und die Arbeitgeber unter der Federführung von Compasso mit dem praxisbezogenen Leitfaden ein zweites Instrument entwickelt, das die Systemlandkarten ergänzt.

**Systemlandkarte Krankheitsfall mit IV-Rentenverfügung**

G1



Der Leitfaden zeigt anhand einer Prozessübersicht die wichtigsten Aufgaben der einzelnen Partner auf. Die jeweiligen Prozessschritte beschreiben aus Sicht der Krankentaggeldversicherer und der IV-Stellen die Fristen und Leistungen sowie die gegenseitigen Koordinationsschwerpunkte. Dadurch wird die Verbindlichkeit der Zusammenarbeit erhöht und der Zeitablauf verkürzt und letztlich eine schnellere sowie nachhaltige Rückkehr an den Arbeitsplatz ermöglicht.

**UNTERSTÜTZUNG RELEVANTER SYSTEMPARTNER** Die Systemlandkarte wie auch der ergänzende Leitfaden sind Orientierungshilfen ([www.compasso.ch/de/orientierungshilfen-berufliche-eingliederung.htm](http://www.compasso.ch/de/orientierungshilfen-berufliche-eingliederung.htm)) für Arbeitgeber und Systempartner und unterstützen den Prozess zur Erhaltung der Arbeitsmarktfähigkeit. Sie fördern die Transparenz und das Verständnis für die komplexen Zusammenhänge des Sozialversicherungssystems im Bereich der beruflichen Eingliederung. Bei der Erstellung dieser Instrumente wurde Compasso ([www.compasso.ch](http://www.compasso.ch)) insbesondere von den nachfolgend genannten Systempartnern aktiv unterstützt: Staatssekreta-

riat für Wirtschaft (Seco), Bundesamt für Gesundheit (BAG), IV-Stellenkonferenz (IVSK), Schweiz. Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), Konferenz der Schweizer Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), Schweiz. Versicherungsverband (SVV) sowie Schweiz. Unfallversicherungsanstalt (Suva).

**ARBEITSMARKTFÄHIGKEIT IM ZENTRUM** Compasso engagiert sich für die erfolgreiche berufliche Eingliederung von Menschen mit einer gesundheitlichen Beeinträchtigung. Dabei kommt der Beurteilung der Arbeitsmarktfähigkeit zu Beginn des Prozesses eine Schlüsselrolle zu. Ein breit abgestützter Begriff der Arbeitsmarktfähigkeit soll dazu beitragen, die berufliche Eingliederung anhand (möglichst) objektiver Kriterien ziel- und bedarfsorientiert zu koordinieren und zu gewährleisten. Das von Compasso entwickelte Modell (vgl. Grafik G2) definiert als Hauptkriterien der Arbeitsmarktfähigkeit die Leistungsbereitschaft und die Leistungsfähigkeit. Diese lassen sich mithilfe der folgenden fünf Dimensionen beurteilen:

- Gesundheit
- Soziale Kompetenzen



## Modell Arbeitsmarktfähigkeit – Hauptkriterien und Einflussfaktoren

G2



- Persönliche Kompetenzen
- Fachliche Kompetenzen
- Arbeits- und persönliche Situation

Eine umfassende, zielführende Beurteilung der Arbeitsmarktfähigkeit setzt voraus, dass jeweils alle Dimensionen erfasst werden. Dabei steht die Gesundheit für Compasso zwar im Vordergrund, doch gilt es, auch die Wechselwirkungen der einzelnen Dimensionen untereinander zu berücksichtigen und miteinzubeziehen. Denn eine Beeinträchtigung kann sich zum Beispiel auch auf die sozialen Kompetenzen der betroffenen Person auswirken.

Weil sich sowohl der Bedarf des Arbeitsmarktes als auch die individuellen Voraussetzungen der stellensuchenden Person verändern, ist der Begriff der Arbeitsmarktfähigkeit dynamisch. Dies hat zur Folge, dass die Beurteilung der Arbeitsmarktfähigkeit regelmässig im Verhältnis zwischen Arbeitgebenden, Arbeitnehmenden, Ärzten und Ärztinnen sowie Versicherern überprüft werden muss. Compasso stellt hier verschiedene Instrumente zur Verfügung, die als Beziehungsangebot genutzt werden können. Ein Beispiel hier-

für ist das ressourcenorientierte Eingliederungsprofil REP (Knöpfel/Kaiser 2018; [www.compasso.ch/Eingliederungsprofil](http://www.compasso.ch/Eingliederungsprofil)). Die Diagnose der Erkrankung spielt bei der Beurteilung der Arbeitsmarktfähigkeit eine untergeordnete Rolle. ■

## LITERATUR

Kaiser, Martin; Knöpfel, Regina (2018): «Frühe Zusammenarbeit lohnt sich», in *Soziale Sicherheit CHSS 2018*, Nr. 1, S. 25–28: [www.soziale-sicherheit-chss.ch](http://www.soziale-sicherheit-chss.ch) > Ausgaben & Schwerpunkte > CHSS Nr. 1 / März 2018.

Knöpfel, Regina; Kaiser, Martin (2018): «Ressourcenorientiertes Eingliederungsprofil», in *Soziale Sicherheit CHSS 2018*, Nr. 2, S. 21–24: [www.soziale-sicherheit-chss.ch](http://www.soziale-sicherheit-chss.ch) > Ausgaben & Schwerpunkte > CHSS Nr. 2 / Juni 2018.


**Sylvia Sakac**

Kommunikationsverantwortliche, Compasso.  
[sylvia.sakac@compasso.ch](mailto:sylvia.sakac@compasso.ch)

GESUNDHEITSWESEN

# Gezielte Entlastung von Krankenkassen mit kostenintensiven Versicherten

Monika Schmid-Appert, Bundesamt für Gesundheit

Der Risikoausgleich ist ein Kernelement des Solidaritätsprinzips in der Grundversicherung. Er schafft einen finanziellen Ausgleich zwischen Krankenversicherern mit unterschiedlicher Risikostruktur. Mit dem neuen Indikator «Pharmazeutische Kostengruppe» soll die Berechnung dieses Ausgleichs verfeinert werden.

Das Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) führte mit seinem Inkrafttreten 1996 für alle in der Schweiz wohnhaften und/oder erwerbstätigen Personen die obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKP) ein. Diese garantiert allen Versicherten eine nach Kanton und Region abgestufte einheitliche Prämie, unabhängig von den zu erwartenden Gesundheitskosten aufgrund ihres Alters, Geschlechts oder allfälliger Vorerkrankungen. Der damit vollzogene Wechsel zu risikounabhängigen Einheitsprämien schaffte für die Krankenversicherer jedoch Anreize, möglichst gesunde und damit kostengünstige Versicherte zu gewinnen. Um eine solche Risikoselektion zu vermeiden, wurde der prospektive Risikoausgleich gesetzlich verankert: Dabei wird der zu erwartende Leistungsbedarf der einzelnen Versicherten vorausberechnet und ein finanziel-

ler Ausgleich zwischen Krankenkassen mit unterschiedlich teuren Versichertenbeständen geschaffen. Die Organisation des Risikoausgleichs wurde der Gemeinsamen Einrichtung KVG übertragen. Sie ist auch für die Erhebung der Daten zuständig, die zur Berechnung der Ausgleichszahlungen dienen.

**DER SCHWEIZER RISIKOAUSGLEICH** Das finanzielle Risiko jeder einzelnen versicherten Person soll anhand von geeigneten Faktoren eingeschätzt werden. Bis 2011 wurden mit «Alter» und «Geschlecht» rein demografische und damit nur indirekte Indikatoren für das Kostenrisiko herangezogen. Ab 2012 stand mit «Aufenthalt in einem Spital oder Pflegeheim im Vorjahr» dann erstmals auch ein direkter Hinweis auf den Gesundheitszustand der Versicherten zur

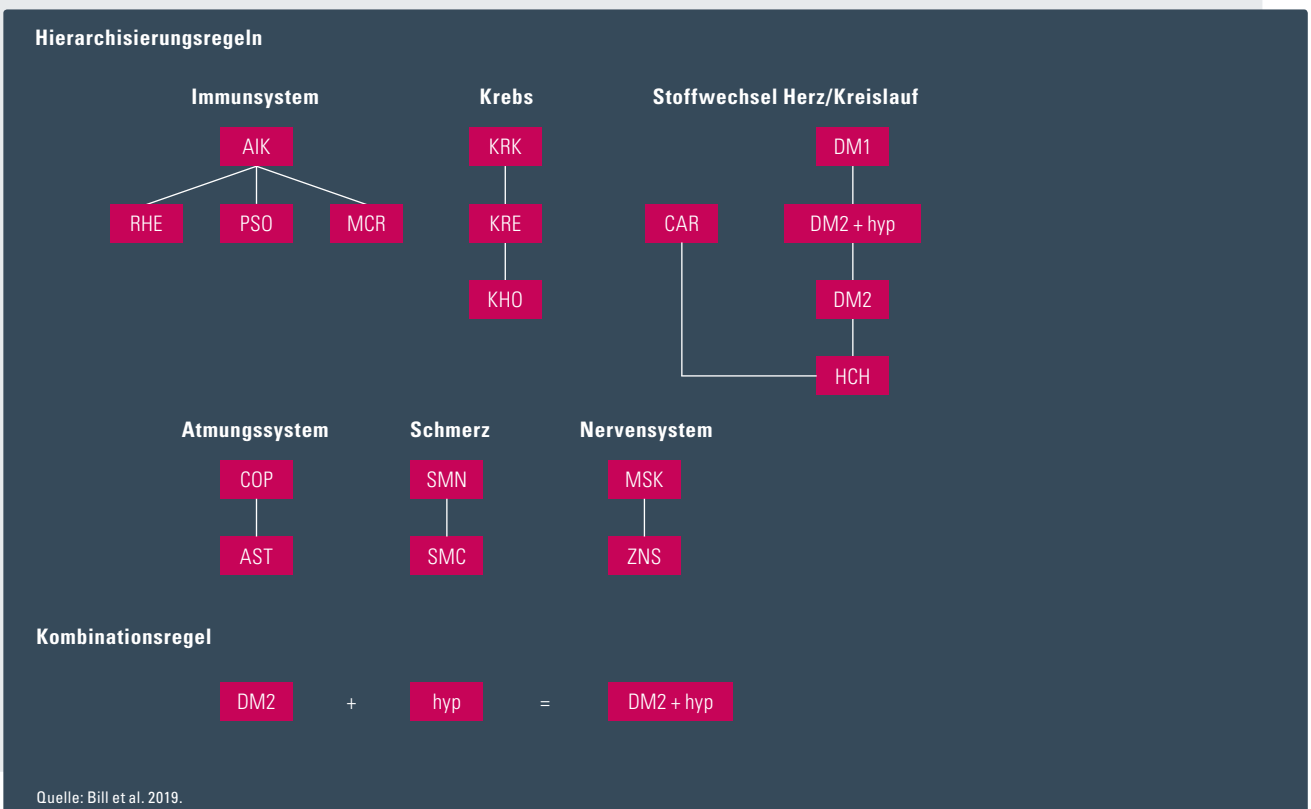
Verfügung. Dieser Krankheitsindikator erfasst Personen, die im Vorjahr hospitalisiert waren, unter der Bedingung, dass der Aufenthalt in einem Spital oder Pflegeheim mindestens drei aufeinanderfolgende Nächte dauerte. Dies soll sicherstellen, dass vornehmlich schwerere Krankheitsfälle mit einem bestehenden Risiko für hohe Folgekosten berücksichtigt werden. Viele kostenintensive Erkrankungen gehen aber nicht zwingend mit einem stationären Aufenthalt einher, was im besonderen Masse auf chronische Krankheiten zutrifft, die häufig lediglich im ambulanten Bereich behandelt werden und für welche die medikamentöse Therapie eine zentrale Rolle spielt. Deshalb wurde ab 2017 mit «Arzneimittelkosten im Vorjahr» und einer zugehörigen Kostenschwelle von 5000 Franken ein zusätzlicher direkter Krankheitsindikator festgelegt. Damit werden auch kostenintensive Versicherte ausserhalb des stationären Bereichs erfasst. Da hierfür die Arzneimittelkosten als Ganzes berücksichtigt

werden, ist nicht ausgeschlossen, dass dadurch auch Versicherte mit akuten Krankheiten und einmalig teuren Medikamentenbezügen erfasst werden, die kein Risiko für hohe Folgekosten aufweisen. Mit dem Ziel, Personen mit teuren Diagnosen und einem damit verbundenen dauerhaft hohen Arzneimittelbedarf besser identifizieren zu können, wird der Indikator «Arzneimittel im Vorjahr» ab 2020 durch den Indikator «Pharmazeutische Kostengruppen» ersetzt. Dieser auch «PCG» (Pharmaceutical Cost Groups) genannte Indikator ist weitaus differenzierter und darüber hinaus auch weniger anfällig für Manipulationen.

**IDENTIFIKATION VON INDIVIDUELLEN KRANKHEITS-RISIKEN** Ausgehend von der Definition kostenintensiver chronischer Erkrankungen fassen die PCG die zu deren Behandlung eingesetzten Arzneimittel in Gruppen zusammen. Für jedes dieser Arzneimittel wird eine standardi-

Hierarchisierung oder Kombination von sich überschneidenden PCG

G1



sierte Tagesdosis, eine sogenannte DDD (*defined daily dosis*), des darin enthaltenen Wirkstoffs festgelegt, die sich so weit wie möglich an dem internationalen Klassifikationssystem für Arzneistoffe (ATC-System) und der DDD-Festlegung der Weltgesundheitsorganisation (WHO) orientiert. Die Zuteilung der Versicherten an eine PCG erfolgt aufgrund einer Mindestmenge von im Vorjahr bezogenen Tagesdosen. Für die Mehrheit der PCG liegt dieser Schwellenwert bei 180 Tagesdosen. Er gewährleistet, dass nur Personen berücksichtigt werden, welche die betreffenden Arzneimittel über einen längeren Zeitraum benötigten und folglich zur Behandlung eines dauerhaften chronischen Leidens erhielten. Grundsätzlich kann eine Person mehreren PCG zugeordnet werden. Um jedoch Mehrfachentschädigungen für die gleiche oder eine verwandte zugrundeliegende Erkrankung zu vermeiden, werden sich überschneidende PCG nach dem Schweregrad der dazugehörigen Krankheit und des damit einhergehenden Leistungsbedarfs hierarchisiert. Für die Zuteilung wird dann nur jeweils die teuerste Gruppe berücksichtigt (vgl. Grafik **G1**). Erfüllt ein Versicherter zum Beispiel die Kriterien für die PCG «Herzerkrankungen» und «Hohes Cholesterin», so wird er nur der PCG «Herzerkrankungen» zugeteilt. Tritt eine Grunderkrankung häufig mit einer bestimmten nicht PCG-relevanten Begleiterkrankung auf und führt dadurch zu höheren Ausgaben als die Grunderkrankung allein, werden die betroffenen Versicherten in eine kombinierte PCG eingeteilt. Bezieht ein Versicherter Arzneimittel gegen «Diabetes Typ 2» sowie auch «Bluthochdruck» im Umfang von 180 Tagesdosen oder mehr, wird er der PCG «Diabetes Typ 2 mit Bluthochdruck» zugeordnet.

Das Eidgenössische Department des Innern erlässt jährlich eine Liste mit den PCG-relevanten kassenpflichtigen Arzneimitteln und den zugehörigen DDD. Das PCG-Modell basiert auf einem in den Niederlanden bereits seit 2002 erfolgreich angewandten System (vgl. Bill et al. 2019) und umfasst aktuell 34 PCG (vgl. Tabelle **T1**).

Der neue Risikoausgleich mit PCG, der die Arzneimittelbezüge jedes einzelnen Versicherten miteinbezieht, erhöht massgeblich die Anforderungen an die Krankenkassen bezüglich der zu übermittelnden Daten. Bislang genügte es, wenn jede Krankenkasse ihre Versicherten selbstständig anhand der geltenden Risikofaktoren einteilte und für die

## Pharmazeutische Kostengruppen

**T1**

PCG-Abkürzung	PCG-Name
ABH	Sucht ohne Nikotin
ADH	ADHS
AIK	Autoimmunkrankheiten
ALZ	Alzheimer
AST	Asthma
BSR	Bipolare Störung regulär
CAR	Herzerkrankungen
COP	COPD/Schweres Asthma
DEP	Depression
DM1	Diabetes Typ 1
DM2	Diabetes Typ 2
EPI	Epilepsie
GLA	Glaukom
HCH	Hohes Cholesterin
HIV	HIV/AIDS
KHO	Hormonsensitive Tumore
KRE	Krebs
KRK	Krebs komplex
MCR	Morbus Crohn/Colitis ulcerosa
MSK	Multiple Sklerose
NIE	Nierenerkrankung
PAH	Pulmonale (arterielle) Hypertonie
PAR	Morbus Parkinson
PSO	Psoriasis
PSY	Psychose
RHE	Rheuma
SMC	Chronische Schmerzen ohne Opioide
SMN	Neuropathischer Schmerz
THY	Schilddrüsenerkrankungen
TRA	Transplantationen
WAS	Wachstumsstörung
ZFP	Zystische Fibrose/Pankreasenzyme
ZNS	Krankheiten des zentralen Nervensystems ohne Multiple Sklerose
DM2 + hyp	Diabetes Typ 2 mit Bluthochdruck

Quelle: Bill et al. 2019.

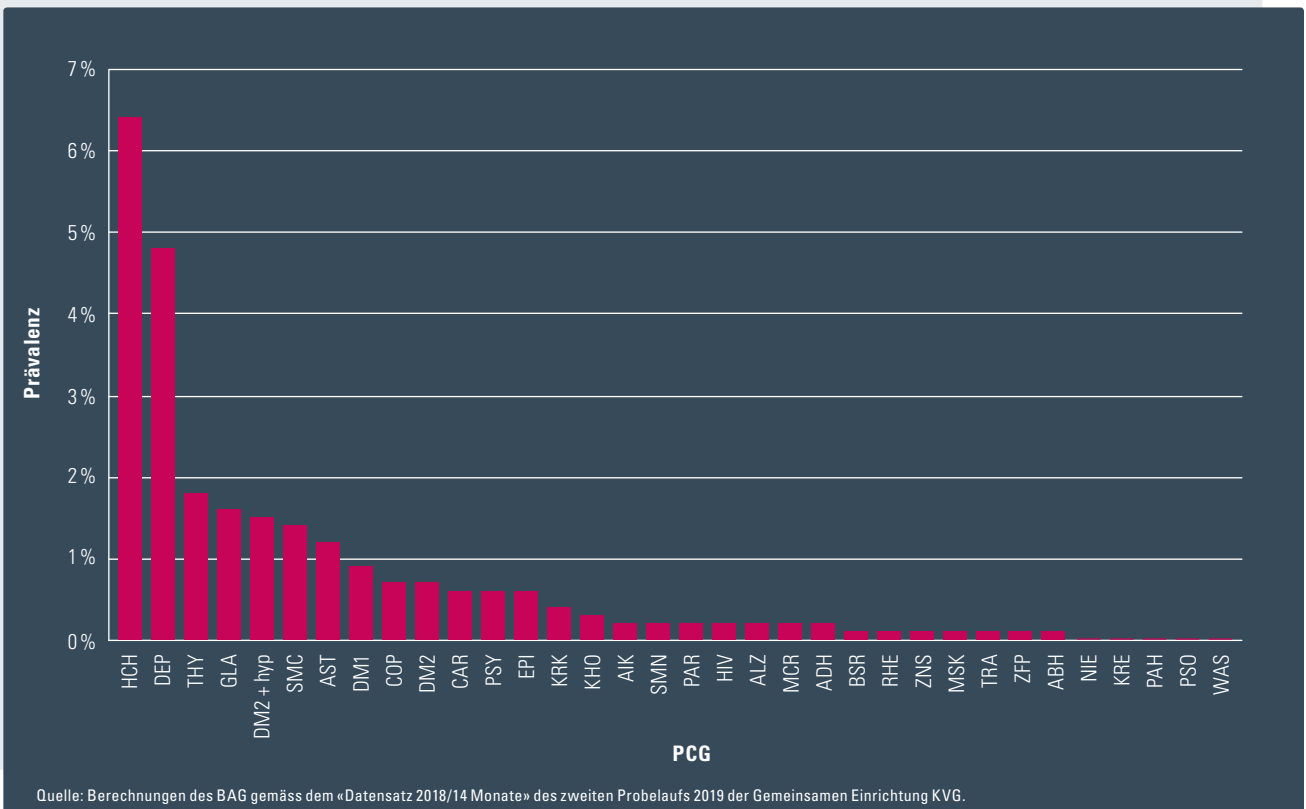
Berechnung des Risikoausgleichs aggregierte Daten zu Kosten, Kostenbeteiligung und Beständen der jeweiligen Risikogruppen lieferte. Mit der Einführung des Indikators PCG werden von jeder versicherten Person, neben den Angaben zu den bisherigen Merkmalen Alter, Geschlecht und Spital- oder Pflegeheimaufenthalt, auch die Art und Anzahl der über die Grundversicherung vergüteten Medikamentenpackungen im Vorjahr benötigt. Der Übergang von aggregierten Datenlieferungen zur ungleich komplexeren Übermittlung von anonymisierten Einzeldaten stellt nicht nur höhere Anforderungen an den Datenschutz und die Datenqualität, sondern erfordert auch einen bedeutend grösseren Aufwand für deren Aufbereitung. Durch den Wechsel zur Verwendung von Individualdaten erhöht sich die Datenmenge um ein Vielfaches. Liess sich der Risikoausgleich bislang anhand von rund 170 000 Datensätzen bestimmen, fliessen neu um die 200 Millionen Eintragungen in die Berechnung

ein. Die Berechnung der Risikoausgleichszahlungen kann nicht mehr wie bisher mittels einfacher Aggregationsoperationen erfolgen, sondern bedarf einer komplexen Methode. Diese muss die Versicherten zunächst aufgrund ihres Arzneimittelkonsums und der übrigen Risikofaktoren einteilen, die jeweiligen Abgabe- und Beitragssätze für die Risikogruppen bestimmen sowie die erforderlichen Zuschläge für die einzelnen PCG berechnen können; schliesslich muss es auch noch die seit 2019 geltende Entlastung der jungen Erwachsenen beziffern können. Die Gemeinsame Einrichtung KVG, die mit der Durchführung des Risikoausgleichs beauftragt ist, hat zu diesem Zweck eine individuelle Anwendungssoftware entwickeln lassen.

**REVISION DES RISIKOAUSGLEICHSMODELLS IM TESTVERFAHREN** Die durch den Einbezug der PCG entstehenden komplexen Anforderungen werden vor der Berechnung

Anteil Versicherte mit PCG-Zuordnung

G2



des ersten Risikoausgleichs mit PCG im Frühjahr 2021 in drei Probeläufen getestet. Diese dienen einerseits dazu, die Auswirkungen des neu hinzukommenden Krankheitsindikators auf die Risikoausgleichszahlungen abzuschätzen, andererseits bieten sie auch die Möglichkeit, die Qualität der Datenlieferungen und die Funktionsweise der neuen Berechnungssoftware zu überprüfen. Für den zweiten Probelauf, den die Gemeinsame Einrichtung KVG 2019 durchführte und an dem sich 50 von 52 möglichen Krankenversicherern beteiligten, wurden Daten der Behandlungsjahre 2016, 2017 und 2018 von rund 99 Prozent aller für den Risikoausgleich relevanten Versicherten erhoben.

Die Resultate aus diesem Probelauf zeigen, dass der Wechsel von der bisherigen Arzneimittelkostenschranke zu den PCG eine weitere Erhöhung der für den Risikoausgleich zu leistenden Ausgleichszahlungen zwischen den Krankenversicherern bewirkt. Betrug das Umverteilungsvolumen des Risikoausgleichs 2018 mit «Arzneimittelkosten im Vorjahr» 2 Mrd. Franken, steigt dieses durch die

Umstellung auf PCG um rund 10 Prozent auf 2,2 Mrd. Franken.

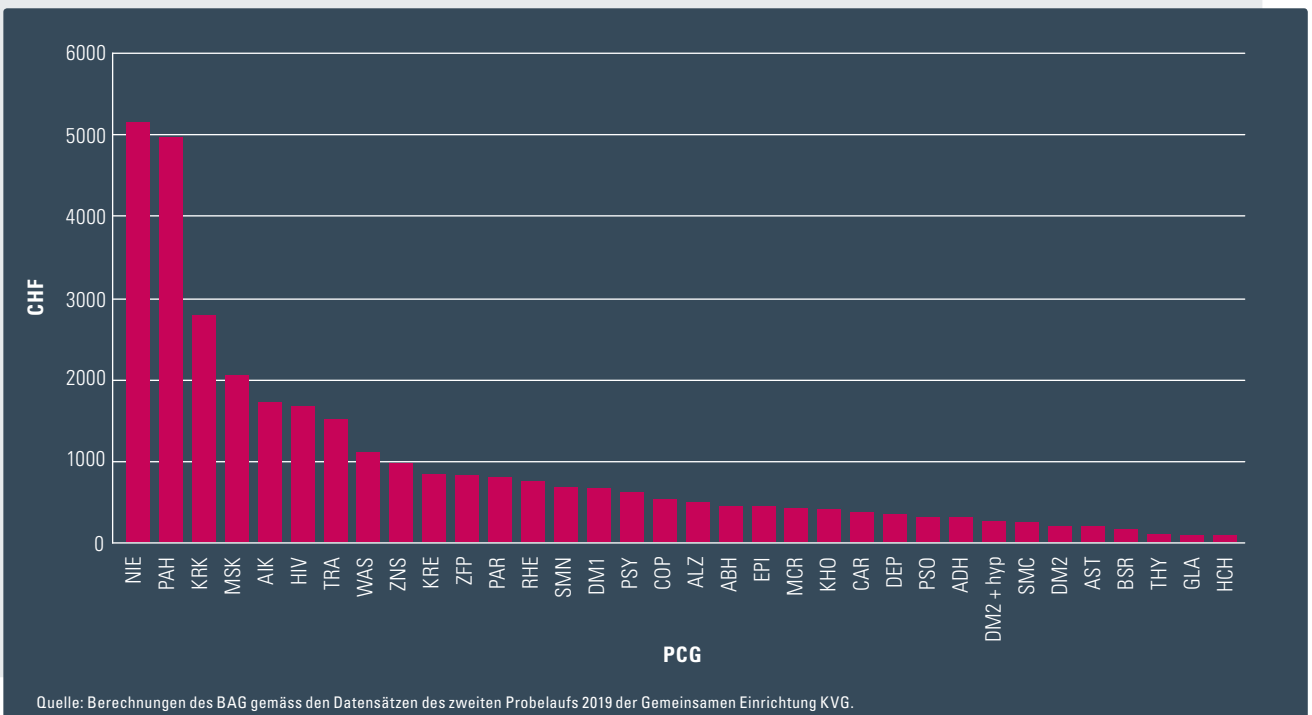
Der neue Indikator erfasst eine weitaus grössere Anzahl von Personen. Während das Merkmal Arzneimittelkosten von über 5000 Franken nur auf rund 2,7 Prozent aller Versicherten zutrifft, liegt der Anteil von Versicherten mit mindestens einer PCG-Zuordnung bei rund 20 Prozent, wobei die Mehrheit (15 %) nur einer PCG, 4 Prozent zwei und 1 Prozent drei oder mehreren PCG zugeordnet sind.

Die Anzahl der Versicherten, die einer PCG zugeordnet werden können, unterscheidet sich je nach Erkrankung stark. Dabei treten «Hohes Cholesterin» und «Depression» mit Abstand am häufigsten auf. Die geringsten Prävalenzen werden dagegen für «Psoriasis», «Pulmonale Hypertonie» und «Wachstumsstörungen» verzeichnet (vgl. Grafik G2).

Die Höhe der Entschädigung, die eine PCG im Risikoausgleich erzielt, gilt schweizweit und wird aufgrund der zu erwartenden Mehrkosten ermittelt, die betroffene Versicherte im Vergleich zu Personen mit gleichem Risikopro-

Monatlicher Risikoausgleichsbeitrag pro PCG

G3



fil ohne die entsprechende PCG-Zuordnung aufweisen. Die errechneten Zuschläge zeigen eine hohe Bandbreite. Mit 86 Franken pro Monat wird für «Hohes Cholesterin» der geringste Beitrag, am anderen Ende mit monatlich 5188 Franken für «Nierenerkrankungen» der höchste Zuschlag erreicht (vgl. Grafik **G3**).

Ein Vergleich der Vorhersagegenauigkeit des neuen Risikoausgleichsmodells mit dem bisherigen Verfahren zeigt, dass sich die Kostenunterschiede zwischen einzelnen Versichertengruppen durch den Wechsel von der Arzneimittelkostenschranke zu PCG besser abschätzen lassen. Der Fehlanreiz zur Risikoselektion lässt sich durch den Einbezug des weitaus spezifischeren Indikators für kostenintensive chronische Erkrankungen also wie erwartet weiter verringern.

**WARTUNG UND WEITERENTWICKLUNG DES AUSGLEICHSMODELLS** Der ab diesem Jahr geltende Risikoausgleich mit PCG wird im Frühjahr 2021 zum ersten Mal für das Ausgleichsjahr 2020 durchgeführt werden. Die Liste mit den PCG-relevanten Arzneimitteln wird bis dahin wie anschliessend im jährlichen Abstand an das aktuelle Arzneimittelangebot angepasst werden müssen. Die Eidgenössische Arzneimittelkommission EAK wird das Eidgenössische Departement des Innern bei Neuaufnahmen in die Spezialitätenliste in Bezug auf die Zuordnung zu einer PCG und die Festlegung von DDD-Werten beraten. Um dem medizinischen Fortschritt und dem damit einhergehenden stetigen Wandel der Therapien gerecht zu werden, soll das PCG-Ausgleichsmodell anhand der Erfahrungswerte aus dem Risikoausgleich darüber hinaus periodisch überprüft und weiterentwickelt werden. Dies wird in grösseren Zeitabständen von drei bis fünf Jahre nötig sein und den Beizug von zusätzlichen Experten erfordern.

Gleichzeitig wird die Diskussion zur Verbesserung des Risikoausgleichsmodells fortgeführt. Im Fokus stehen hierbei verschiedene Aspekte, wie beispielsweise der Umgang mit der zunehmenden Anzahl an hochspezialisierten und extrem teuren Medikationen. ■

---

#### LITERATUR

Bill, Marc; Meyer, Delia; Telser, Harry (2019): *Aktualisierung der PCG-Liste für den Schweizer Risikoausgleich. Schlussbericht zur Studie im Auftrag des Bundesamts für Gesundheit*; [Bern: BAG]; [www.bag.admin.ch](http://www.bag.admin.ch) > Versicherungen > Krankenversicherung > Versicherer > Risikoausgleich.

SR 832.112.1 Verordnung über den Risikoausgleich in der Krankenversicherung (VORA) vom 19. Oktober 2016: [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Bundesrecht > Systematische Rechtsammlung.

SR 832.10 Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) vom 18. März 1994: [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Bundesrecht > Systematische Rechtsammlung.

---



#### Monika Schmid-Appert

Dr. sc. nat., wissenschaftliche Mitarbeiterin, Direktionsbereich Kranken- und Unfallversicherung, Abteilung Versicherungsaufsicht, Sektion Prämien und Solvenzaufsicht, BAG.  
[monika.schmid-appert@bag.admin.ch](mailto:monika.schmid-appert@bag.admin.ch)

GESUNDHEITSWESEN

# Vermittlungsplattformen in der Pflege und Betreuung

Lara Nonnenmacher,  
Anna Hegedüs,  
Ulrich Otto; Careum Hochschule Gesundheit

In der Schweiz gibt es nur eine Handvoll Vermittlungsplattformen, die Pflege- und Betreuungsdienstleistungen anbieten. Ihre Relevanz in der Versorgungslandschaft ist noch sehr gering. Vor welchen Herausforderungen stehen sie und Menschen mit Hilfsbedarf bzw. deren betreuende Angehörige, die sich überlegen, dieses Angebot zu nutzen?

Die Versorgungssituation von Haushalten in betreuungs- bzw. hilfsintensiven Situationen ist oft sehr belastend für die beteiligten Pflegebedürftigen, ihre betreuenden und pflegenden Angehörigen und die weiteren Involvierten. Ferner sind professionelle Angebote von Spitex, Entlastungsdiensten und anderen etablierten Anbietenden zeitlich meist wenig flexibel und begrenzt, reagieren kaum auf individuelle Bedürfnisse und sind oft personell nicht ausreichend ausgestattet oder mit hohen Kosten verbunden (Otto et al. 2017). Dazu kommt, dass professionelle Anbieter (z. B. gemeinnützige Spitex) sich immer öfter aus der eigentlichen Betreuung (z. B. Hilfe im Haushalt, Besuche, Begleitedienste) zurückziehen und dass die sogenannte Care-Arbeit in ihrer ganzen Vielfalt zu grossen Anteilen von Angehörigen geleistet wird (Borioli Sandoz 2019, Otto et al. 2019).

Auch ehrenamtliche, vereinsgestützte oder genossenschaftliche Initiativen sind zeitlich und örtlich oft begrenzt (Hegedüs 2017) und häufig ungleich verteilt, egal ob in eher traditionellen (Besuchsdienste) oder neueren Formen (KISS, Zeitvorsorge o. ä.).

Vor diesem Hintergrund entfaltet sich der digitale Wandel, der zur Entstehung neuer Arbeitsformen führt. Onlineplattformen und Apps, die mithilfe von Algorithmen Marktplatz- und Matching-Prozesse optimieren, versprechen eine effizientere Gestaltung von Arbeitsangebot und Nachfrage mit niedrigeren Transaktionskosten (Mattmann et al. 2017). Dadurch eröffnen sich neue Möglichkeiten der Wertschöpfung und des Wettbewerbs. Diese Chancen und gleichzeitig die Lücken in der häuslichen Versorgung münden darin, dass private Unternehmen mit digitalen Ver-



mittlungsplattformen, neben Branchen wie Tourismus (z. B. Airbnb) und Mobilität (z. B. Uber), nun auch Bereiche des öffentlichen Sektors wie das Gesundheitswesen adressieren. Damit begegnen sie dem hohen Bedarf an flexiblen, individuellen, zeitnahen und bezahlbaren Pflege- und Betreuungsangeboten.

Doch welche Relevanz haben digitale Vermittlungsplattformen für die schweizerische Versorgungslandschaft? Können die Vermittlungsplattformen im Sinne der Gig-Economy das Angebot helfender Hände bereichern? Diese Fragen wurden anhand einer Literaturrecherche und mithilfe von Interviews mit Plattformbetreibenden untersucht. Die wichtigsten Erkenntnisse der Studie (Hegedüs, Nonnenmacher, Kunze, Otto 2020) werden nachfolgend vorgestellt. Das Explorationsprojekt wurde gefördert durch Drittmittel des Migros Kulturprozent.

**WIE DEFINIEREN SICH VERMITTLUNGSPLATTFORMEN IM SINNE DER GIG-ECONOMY?** Vermittlungsplattform meint das Angebot und die kommerzielle Vermittlung von Dienstleistungen über einen digitalen Marktplatz (Perren/Kozinets 2018). Im Fall der besprochenen Untersuchung sind es Tätigkeiten der Alltagsbegleitung und Betreuung, aber auch hauswirtschaftliche Dienste und «leichte Pflege» bzw. pflegenähe Tätigkeiten. Diese Plattformen sind keine klassischen Anbieter von Produkten und Dienstleistungen, sondern fungieren als technische Vermittler zwischen Privatpersonen und Anbietern, wie Betreuungs- bzw. Pflegekräften und Kundinnen oder Kunden (Abegg et al. 2017). Die Akteure können jederzeit die Rollen wechseln oder auch gleichzeitig ein Produkt bzw. eine Dienstleistung anbieten und konsumieren, wodurch die hergebrachte strikte Rollenenteilung aufgehoben wird. (Dieses Merkmal ist im Übrigen modifiziert ebenfalls in den Zeitgutschriftmodellen geradezu konstitutiv – egal ob sie schon mit moderner Plattformtechnologie operieren oder nicht.) In Fachkreisen wird dabei vom sogenannten Peer-to-Peer-Modell gesprochen (Schumich 2016).

Charakteristisch für plattformvermittelte Tätigkeiten im Sinne der Gig-Economy ist ihre Ortsabhängigkeit, d. h. sie muss lokal und physisch erbracht werden (Drahokoupil/Fabo 2016) – mit persönlichem Kontakt zwischen der Person, die den Auftrag erteilt, und derjenigen, die ihn ausführt (Engel-

hardt et al. 2017). Zusätzlich ist die Care-Arbeit, die auf Onlineplattformen angeboten wird, oftmals flexibel oder zeitlich begrenzt (Mattmann et al. 2017).

---

## Schweizweit vermitteln drei Plattformen nur Betreuungs-, eine auch Pflegedienstleistungen.

---

**DIE SITUATION IN DER SCHWEIZ** Basierend auf der Definition von Vermittlungsplattformen konnten in der Schweiz vier Plattformen identifiziert werden, die Pflege und Betreuung im Sinne der Gig-Economy vermitteln: Seniorservice24 (seniorservice.ch), Gigme (gigme.ch), Care.com (care.com), Allhelp (allhelp.ch). Folgende Aspekte kennzeichnen diese Plattformen.

**BETREUERISCHE VS. PFLEGERISCHE ANGEBOTE** Auf drei der vier Schweizer Plattformen werden ausschliesslich betreuerische Dienstleistungen vermittelt: Das Angebot umfasst hauptsächlich hauswirtschaftliche Dienstleistung und Alltagsbegleitung, wie Gesellschaft leisten oder Begleitung zu Arztterminen sowie einfache körpernahe Tätigkeiten (z. B. Körperpflege und Hilfe beim Essen). Nur eine Plattform vermittelt zusätzlich professionelle pflegerische Dienstleistungen.

### LEISTUNGSVERSPRECHEN

– Die untersuchten Plattformen zeichnen sich durch wohnortnahe und flexible Einsätze aus und ihre im Vergleich zur Spitex günstigeren Preise: Laut Betreibern gelingt dies dadurch, dass die Plattformen stark auf Selbstservice ausgerichtet sind – d. h. sie bieten keine Unterstützung beim Abschliessen von Arbeitsverträgen, keine Beratungs- und Koordinationshilfe und keine Qualitätssicherung.

- Die Kundschaft kann die erbrachte Dienstleistung mithilfe von Bewertungsoptionen bewerten.
- Weitere IT-Funktionalitäten ermöglichen eine gewisse Transparenz, insofern als die Kundschaft Einsicht in Dokumente wie Zeugnisse, Lebenslauf und Arbeitserfahrungen der Anbietenden erhalten oder sie und Anbietende autonom und eigenverantwortlich Arbeitsverträge abschliessen können.
- Zwei Plattformen versprechen einen sozialversicherten Lohn.
- Es gibt keine individuelle Pflegeberatung.

**ARBEITSBEDINGUNGEN** Da die Plattformen nicht als Arbeitgeberinnen, sondern nur als Vermittlerinnen fungieren, erfolgt der Vertragsabschluss direkt zwischen Kundschaft und Gig-Worker. Die Plattformen empfehlen das Abschliessen von Arbeitsverträgen. Die Arbeitsverträge orientieren sich am Obligationenrecht. Es gelten die kantonalen Bestimmungen des Normal- oder Gesamtarbeitsvertrags, welche die Rechte wie Kündigung/Austritt, berufliche Vorsorge und Arbeitszeiten regeln. Ausserdem erhält die anbietende Person eine AHV-Nummer, wodurch die Abgabe von Sozialversicherungsbeiträgen (AHV, IV, EO und ALV-Beiträge) gewährleistet wird. Der Haushalt oder die Plattform selbst verpflichten sich, die Person ab einer Beschäftigungsdauer von acht Stunden pro Woche gegen Berufs- und Nichtberufsunfälle zu versichern. Eine Sicherstellung seitens der Plattformen zur Einhaltung arbeitsrechtlicher Vorgaben gibt es jedoch nicht.

**QUALITÄTSSICHERUNG** Mit Blick auf Qualitätssicherung gehen die Plattformen unterschiedlich vor. So kann das Hochladen gängiger Bewerbungsunterlagen wie (Arbeits-) Zeugnisse, Zertifikate oder Lebensläufe für die Gig-Worker fakultativ oder obligatorisch sein. Dadurch dass die potenziellen Betreuungs- und Pflegekräfte ihre beruflichen Kompetenzen ausweisen, indem sie bereits bei ihrer Registrierung auf der Plattform ihre Unterlagen hinterlegen, findet eine erste Qualitätssicherung statt. Dies ist insbesondere beim Angebot kassenpflichtiger Pflegeleistungen (z. B. Behandlungs- oder Grundpflege) unabdingbar. Bei Verstoss gegen die Nutzungsbedingungen oder dem Hinterlegen falscher Angaben können Profile umgehend gelöscht werden.

Da sich die Plattformen zu keiner Zeit als Arbeitgeber verstehen, werden weder Fort- und Weiterbildungen angeboten, noch Beratung oder Rechtsschutz im Falle von Beschwerden oder einer tatsächlichen Gefährdung der involvierten Personen gewährt. Während Registrierungsprozesse und Nutzungsbedingungen eine erste Qualitätssicherung des Angebots ermöglichen, wird die Qualität der vor Ort erbrachten Dienstleistung ausschliesslich durch nachträgliche Bewertungsoptionen sichtbar gemacht.

#### **VOR WELCHEN HERAUSFORDERUNGEN STEHEN PLATTFORMBETREIBER UND BETROFFENE?**

Die Interviews und Recherchearbeiten zeigen, wie sehr die Vermittlung von betreuenden und pflegerischen Dienstleistungen über Plattformen im Sinne der Gig-Economy in der Schweiz noch in den Kinderschuhen steckt. Mit verhältnismässig wenig Registrierungen und einigen hundert Vermittlungen nehmen die Plattformen derzeit keine relevante Position in der schweizerischen Betreuungs- und Pflege Landschaft ein, obwohl sie zum Teil bereits seit mehreren Jahren existieren.

---

Plattformen nehmen in der schweizerischen Betreuungs- und Pflege Landschaft derzeit keine relevante Stellung ein.

---

Neben fehlendem Vertrauen und geringer Akzeptanz behindern auch die ungesicherte Qualität des Angebots und unzureichende Attraktivität des Standorts Schweiz in gewerbe- und versicherungsrechtlicher Hinsicht die Nutzung von Plattformen. Dies verhinderte bisher das Zustandekommen eines sogenannten Sogeffektes. Der Erfolg der Unternehmen hängt nämlich massgeblich davon ab, wie viele Nutzerinnen und Nutzer – Hilfesuchende und Anbietende – auf der jeweiligen Plattform wie häufig aktiv sind. Das Ziel ist

es, rasch möglichst viele Anbietende und Nutzende zu akquirieren und langfristig an die Plattform zu binden (Schreyer/Schräpe 2018).

**MANGELNDE AKZEPTANZ UND FEHLENDES VERTRAUEN** Es gibt hauptsächlich zwei Gründe für die offensichtliche Zurückhaltung gegenüber Vermittlungsplattformen. Erstens färben öffentlich stark diskutierte problematische Aspekte wie etwa schlechte Arbeitsbedingungen von Uber-Fahrerinnen und -Fahrern negativ auf die Vermittlungsplattformen für Pflege und Betreuung ab. Selbst transparente Anstellungsmodelle, wie sie bei den befragten Plattformen teilweise gefunden wurden, konnten der schlechten Vorbildern geschuldeten mangelnden Akzeptanz nicht ausreichend entgegenwirken.

Zweitens ist es anspruchsvoll, das in der Pflege und Betreuung essenzielle Vertrauen im virtuellen Raum aufzubauen. Anders als bei den Plattformen der Tourismus- oder Transportbranche wird in der Pflege und Betreuung grundsätzlich die Privatsphäre durchbrochen. Es braucht mehr Vertrauen, jemandem Zutritt in sein Schlafzimmer zu gewähren, als ein freies Zimmer oder eine Wohnung auf einem Onlineportal anonym zu vermarkten. Zudem sind es vor allem Verlässlichkeit und die hohe Integrität aller im Pflegesetting involvierten Akteure, die die Grundlage für eine gute Pflegebeziehung bilden. Deswegen müssen Vermittlungsplattformen und Gig-Worker in der Pflege und Betreuung eigene Strategien entwickeln, um Vertrauenswürdigkeit und Verlässlichkeit bereits vor einem ersten persönlichen Treffen zu vermitteln. Die aktuellen Strategien (z. B. über ihre Profile, Bewertungen, Kundenaussagen) scheinen in Anbetracht der geringen Plattformnutzung dafür nicht ausreichend.

Das Zusammenspiel von zu geringer Akzeptanz und fehlendem Vertrauen hat offenbar besonders bei den älteren Bevölkerungsgruppen einen negativen Einfluss auf die Nutzung von Vermittlungsplattformen. «Grundsätzlich sind es die 55- bis 65-Jährigen, die für sich oder für Angehörige (z. B. ihre Eltern; die Verf.) nach Betreuungsangeboten suchen, wohingegen 30- bis 35-Jährige nach Babysittern suchen», so ein Plattformbetreiber. Im Vergleich zur Vermittlung von Seniorenbetreuung hat die Vermittlung von Babysittern mehr Zuspruch. Eventuell wird es in Zukunft einen Wandel

geben, wenn die heute jüngeren Generationen das Alter erreichen, in dem sie oder ihre Angehörigen Betreuungsangebote brauchen.

---

## Babysitter werden über Plattformen häufiger gesucht als Seniorenbetreuung.

---

**UNGESICHERTE QUALITÄT DES ANGEBOTS** Da die Plattformen nur als Vermittler fungieren, sehen sie die Qualitätssicherung nicht in ihrem Verantwortungsbereich. Gerade in Situationen, wo es um die Unterstützung für Menschen mit körperlichen und/oder kognitiven Einschränkungen, Mehrfacherkrankungen oder in schwierigen sozialen Situationen geht, ist es jedoch besonders wichtig, die Qualität der Betreuung gegenüber den hilfsbedürftigen Menschen sicherzustellen. Wenn die Plattformen hierzu keine oder nur wenige Massnahmen anbieten, müssen involvierte Angehörige oder die Kundschaft selber für die Qualitätskontrolle sorgen. Dies setzt jedoch ein gewisses Mass an Präsenz von Angehörigen voraus, welche die Fähigkeit und Bereitschaft haben, Anbieter-Kompetenzen zu beurteilen oder missbräuchliche und fehlerhafte Handlungen zu erkennen und über adäquate Kanäle mitzuteilen. Oft ist allerdings der Bedarf zur Inanspruchnahme von Dienstleistungen gerade bei denjenigen Unterstützungsbedürftigen am höchsten, die gar nicht auf Angehörige – oder nicht auf Angehörige vor Ort – zurückgreifen können (Franke et al. 2019), womit ausgerechnet bei dieser Gruppe ein wichtiges Korrektiv fehlt.

**GERINGE STANDORTATTRAKTIVITÄT** Neben den bereits beschriebenen Herausforderungen sind auch gewerbe- und versicherungsrechtliche Hürden mitverantwortlich dafür, dass der Standort Schweiz momentan für eine dynamischere Entwicklung im Bereich der Gig-Economy (noch) nicht attraktiv genug ist. Gewerberechtliche Aspekte, wie

das Anmelden eines eigenen Gewerbes, sind in der Schweiz im Vergleich etwa zu Deutschland schwieriger. Zudem gibt es dort das «Pflegegeld» als Cash-Leistung für Pflegebedürftige, das für frei gewählte Hilfen eingesetzt werden kann. Hinzu kommt in der Schweiz die AHV- und Unfallversicherungspflicht ab einer Beschäftigungsdauer von mehr als acht Stunden pro Woche. Diese und weitere Rahmenbedingungen führen dazu, dass die Plattformen für alle Beteiligten vergleichsweise doch weniger (preis-)günstig sind. Das könnte auch erklären, wieso es zu verhältnismässig wenigen Registrierungen kommt.

Gleichzeitig sind auch andere Unternehmen gegenüber Investitionen im Bereich plattformvermittelter Dienstleistungen sehr zurückhaltend, sodass sich die finanziell ungünstige Lage der Plattformen weiter verschärft.

**AUSBLICK** Derzeit haben Plattformen aus dem Bereich der Gig-Economy empirisch keine nennenswerte Relevanz für den Markt und das Schweizer Gesundheitssystem. Vorausgesetzt, sie sind in der Lage, einige grundlegende Herausforderungen anzugehen, haben sie aber durchaus quantitatives Entwicklungspotenzial. Der noch geringe Markterfolg könnte damit zugleich entscheidender Antrieb sein, darüber hinaus auch ihren gesellschaftlichen Nutzwert deutlich zu steigern. Zum einen ist die Qualitätssicherung so voranzutreiben, dass die Professionalität der vermittelten Pflege und Betreuung insbesondere von den

Angehörigen der Unterstützungsbedürftigen wahrgenommen und das gewonnene Wissen geteilt werden kann. Zum anderen müssen sie Wege finden, wie sich das Vertrauen herstellen lässt – Vertrauen, das unerlässlich für den Beziehungsaufbau ist, den es für eine qualitativ hochstehende Betreuung und Pflege braucht.

Daneben bräuchte es externe Bedingungen, auf welche die Plattformen angewiesen sind, zu denen sie auch beitragen können, die sie aber nicht alleine hervorbringen können: sinnvoll gesetzte Anreize für gute häusliche Settings, zeitliche und räumliche Verfügbarkeit von Betreuungsressourcen und Alternativangeboten, innovative Formen von Koordination und Case-Management insbesondere bei komplexen Konstellationen, Konsumentenkompetenz u.v.a.m. Insgesamt bräuchte es also noch eine ganze Menge, damit Vermittlungsplattformen der Gig-Economy als veritable Ergänzung zur häuslichen Versorgung zum Tragen kommen – neben und mit freiwilligen und genossenschaftlichen Initiativen, Zeitgutschrift-Helfenden, Spitexorganisationen und der 24h-Betreuung – und nicht als Ersatz professioneller Pflege.

Mehr Luft zum Atmen für betreuende Angehörige (Otto et al. 2019) auch bei viel Betreuungsaufwand oder in Notsituationen (Kaspar et al. 2019), genug Betreuung auch für Menschen mit Demenz, für Menschen mit komplexem Hilfsbedarf und/oder Menschen ohne nahe Angehörige am Gesundheitsstandort Privathaushalt (Otto/Bischofberger 2020) und so weiter und so fort: Überall hier braucht es eine tragfähigere Mixed-Economy-of-Care, mit gut gemanagten häuslichen Settings, die sich auf mehrere Schultern verteilen. Weitere helfende Hände sind dringend gesucht – aber nur in einem gut integrierten Unterstützungsmix. Beratung, Case-Management, Transparenz und Qualitätssicherung sind dabei unverzichtbar.

In dieser Spur könnten – mit zunehmender Akzeptanz und der nötigen E-Health-Literacy zur Inanspruchnahme online-vermittelter Dienstleistungen – Vermittlungsplattformen ein wichtiger Mosaikstein werden, deren spannende und neue Qualitäten auch auf soziale und öffentliche Unternehmen «ausstrahlen» könnten. Denn von den besten Vermittlungsplattformen liesse sich einiges lernen, z. B. in Sachen Digitalisierung der Vermittlung und Koordination (Matching-Algorithmen usw.), aber auch in puncto Ausrichtung auf die Bedürfnisse der Unterstützungsbedürfti-

---

Damit die Plattformen vermehrt genutzt werden, müssen die Qualitätssicherung verbessert, Vertrauen hergestellt und Anreize sinnvoll gesetzt werden.

---

gen und ihre Angehörigen oder bezüglich der Flexibilität gegenüber Mitarbeitendenbedürfnissen. Und ebenso denkbar wären gemeinwirtschaftlich und gegebenenfalls sozialräumlich orientierte Plattformen, die sich konsequent an Qualität und am Nutzen der Beteiligten orientieren würden: den betreuungs- und pflegebedürftigen Menschen, aber auch den Betreuungs- und Pflegekräften. ■

## LITERATURVERZEICHNIS

Hegedüs, Anna; Nonnenmacher, Lara; Kunze, Christophe; Otto, Ulrich (2020): «Digitale Vermittlungsplattformen in Pflege und Betreuung»; in Meißner, Anne; Kunze, Christophe (Hg.): *Neue Technologien in der Pflege. Wissen, Verstehen, Handeln*; Stuttgart: Kohlhammer.

Otto, Ulrich; Bischofberger, Iren (2020, in Vorb.): «Gesundheitsstandort Privathaushalt – mehr Aufmerksamkeit nötig», in *Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit* 71, Nr. 1.

Borioli Sandoz, Valérie (2019): «Die Stimme der betreuenden Angehörigen in Bern», in *Soziale Sicherheit CHSS*, Nr. 4, 2019, S. 23–27: [www.soziale-sicherheit-chss.ch](http://www.soziale-sicherheit-chss.ch) > Schwerpunkte & Ausgaben.

Franke, Annette; Kramer, Birgit; Jann, Pirkko Marit; van Holten, Karin; Zentgraf, Amelie; Otto, Ulrich; Bischofberger, Iren (2019): «Aktuelle Befunde zu «distance caregiving» – Was wissen wir und was (noch) nicht?», in *Z Gerontol Geriat* 52, Nr. 6, S. 521–528.

Kaspar, Heidi; Arrer, Eleonore; Berger, Fabian; Hechinger, Mareike; Sellig, Julia; Stängle, Sabrina; Otto, Ulrich; Fringer, André (2019): *Unterstützung für betreuende Angehörige in Einstiegs-, Krisen- und Notfallsituationen. Schlussbericht des Forschungsmandats G04 des Förderprogramms Entlastungsangebote für betreuende Angehörige 2017–2020*; [Bern: BAG]; [www.bag.admin.ch/betreuende-angehoerige-programmteil1](http://www.bag.admin.ch/betreuende-angehoerige-programmteil1).

Otto, Ulrich; Leu, Agnes; Bischofberger, Iren; Gerlich, Regina; Riguzzi, Marco; Jans, Cloé; Golder, Lukas (2019): *Bedürfnisse und Bedarf von betreuenden Angehörigen nach Unterstützung und Entlastung – eine Bevölkerungsbefragung. Schlussbericht des Forschungsprojekts G01a des Förderprogramms Entlastungsangebote für betreuende Angehörige 2017–2020*; [Bern: BAG]; [www.bag.admin.ch/betreuende-angehoerige-programmteil1](http://www.bag.admin.ch/betreuende-angehoerige-programmteil1).

Perren, Rebeca; Kozinets, Robert V. (2018): «Lateral Exchange Markets. How Social Platforms Operate in a Networked Economy», in *Journal of Marketing* 82, Nr. 1, S. 20–36.

Schreyer, Jasmin; Schrape, Jan-Felix (2018): «Plattformökonomie und Erwerbsarbeit. Auswirkungen algorithmischer Arbeitskoordination – das Beispiel Foodora», in *Arbeits- und Industriezoologische Studien* 11, Nr. 2, S. 262–278.

Abegg, Andreas; Grampp, Michael; Zobrist, Luc; (2017): «Neue Technologien machen viele Regulierungen überflüssig», in *Die Volkswirtschaft*, Nr. 3, 2017, S. 66–67.

Engelhardt, Sebastian von; Wangler, Leo; Wischmann, Steffen (2017): *Eigenschaften und Erfolgsfaktoren digitaler Plattformen*; [Berlin: Begleitforschung AUTONOMIK für Industrie 4.0 (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie)]; [www.digitale-technologien.de](http://www.digitale-technologien.de) > Startseite > Service > Publikationen.

Hegedüs, Anna (2017): *Über in der Pflege*. Careum. Careum Blog: [www.blog.careum.ch](http://www.blog.careum.ch).

Mattmann, Michael; Walther, Ursula; Frank, Julian; Marti, Michael (2017): *Die Entwicklung atypisch-prekärer Arbeitsverhältnisse in der Schweiz*; [Bern: Staatssekretariat für Wirtschaft SECO]. Arbeitsmarktpolitik Nr. 48: [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) > Publikationen & Dienstleistungen > Publikationen > Arbeit > Arbeitsmarktanalyse > Informationen zur Arbeitsmarktforschung > Die Entwicklung atypisch-prekärer Arbeitsverhältnisse in der Schweiz.

Otto, Ulrich; Hegedüs, Anna; Kaspar, Heidi; Kofler, Andrea; Kunze, Christophe (2017): «Pflege und Betreuung à la Uber und Airbnb?», in *Krankenpflege*, Nr. 3, 2017, S. 1–7.

Drahokoupil, Jan; Fabo, Brian (2016): «The platform economy and the disruption of the employment relationship», in *ETUI Policy Brief* 2016, Nr. 5, S. 1–6.

Schumich, Simon (2016): *Sharing Economy, Die Ökonomie des Teilens aus Sicht der ArbeitnehmerInnen*. Wien: ÖGB Verlag.



### Lara Nonnenmacher

MSc Psychologie, wissenschaftliche Mitarbeiterin, Forschungsinstitut der Careum Hochschule Gesundheit; F+E-Programm «Aging at Home». [lara.nonnenmacher@careum-hochschule.ch](mailto:lara.nonnenmacher@careum-hochschule.ch)



### Anna Hegedüs

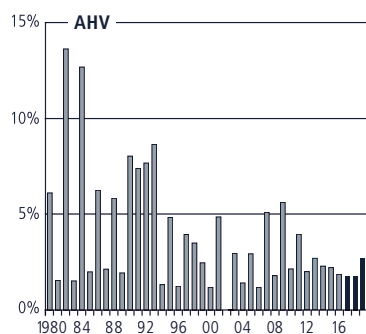
MA Pflegewissenschaften, wissenschaftliche Mitarbeiterin, Forschungsinstitut der Careum Hochschule Gesundheit; F+E-Programm «Aging at Home». [anna.hegedues@careum-hochschule.ch](mailto:anna.hegedues@careum-hochschule.ch)



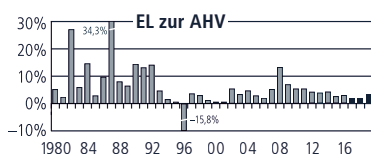
### Ulrich Otto

Prof. Dr. rer. soc. habil., Leiter Forschung Careum Hochschule Gesundheit (2014–2020), Leiter Age-Research-Netzwerk. [ulrich.otto@age-research.net](mailto:ulrich.otto@age-research.net)

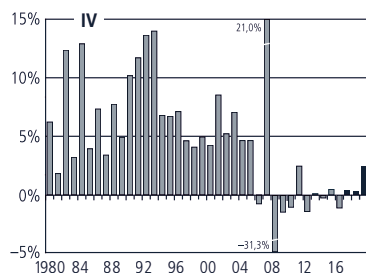
## Veränderungen der Ausgaben in Prozent seit 1980



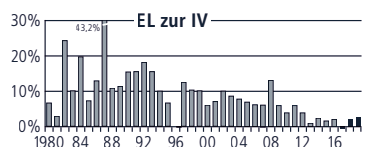
AHV	1990	2000	2010	2018	2019	Veränderung in % VR <sup>1</sup>
<b>Einnahmen</b> inkl. Kapitalwertänderung (Mio. Fr.)	<b>20355</b>	<b>28792</b>	<b>38495</b>	<b>41835</b>	<b>46937</b>	<b>12,2%</b>
davon Beiträge Vers./AG	16029	20482	27461	31718	32508	2,5%
davon Beiträge öff. Hand	3666	7417	9776	11295	11571	2,4%
<b>Ausgaben</b>	<b>18328</b>	<b>27722</b>	<b>36604</b>	<b>44055</b>	<b>45254</b>	<b>2,7%</b>
davon Sozialleistungen	18269	27627	36442	43841	45032	2,7%
<b>Betriebsergebnis</b>	<b>2027</b>	<b>1070</b>	<b>1891</b>	<b>-2220</b>	<b>1682</b>	<b>175,8%</b>
<b>Kapital<sup>2</sup></b>	<b>18157</b>	<b>22720</b>	<b>44158</b>	<b>43535</b>	<b>45217</b>	<b>3,9%</b>
Bezüger/innen AV-Renten	1225388	1515954	1981207	2363780	2403764	1,7%
Bezüger/innen Witwen/r-Renten	74651	79715	120623	158754	164438	3,5%
AHV-Beitragszahlende	4289723	4552947	5252926	5743897	...	0,8%



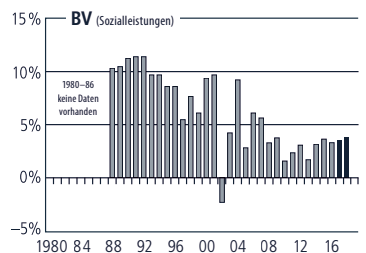
EL zur AHV	1990	2000	2010	2018	2019	VR <sup>1</sup>
<b>Ausgaben</b> (= Einnahmen) (Mio. Fr.)	<b>1124</b>	<b>1441</b>	<b>2324</b>	<b>2956</b>	<b>3058</b>	<b>3,4%</b>
davon Beiträge Bund	260	318	599	777	818	5,3%
davon Beiträge Kantone	864	1123	1725	2179	2239	2,7%
Bezüger/innen (bis 1997 Fälle)	120684	140842	171552	212958	219525	3,1%



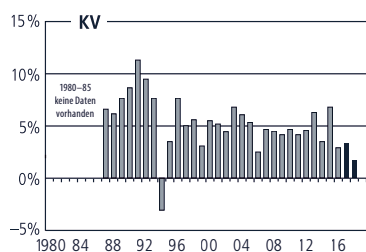
IV	1990	2000	2010	2018	2019	VR <sup>1</sup>
<b>Einnahmen</b> inkl. Kapitalwertänderung (Mio. Fr.)	<b>4412</b>	<b>7897</b>	<b>8176</b>	<b>9025</b>	<b>9508</b>	<b>5,4%</b>
davon Beiträge Vers./AG	2307	3437	4605	5313	5446	2,5%
<b>Ausgaben</b>	<b>4133</b>	<b>8718</b>	<b>9220</b>	<b>9261</b>	<b>9484</b>	<b>2,4%</b>
davon Renten	2376	5126	6080	5499	5522	0,4%
<b>Betriebsergebnis</b>	<b>278</b>	<b>-820</b>	<b>-1045</b>	<b>-237</b>	<b>24</b>	<b>110,2%</b>
<b>Schulden bei der AHV</b>	<b>6</b>	<b>-2306</b>	<b>-14944</b>	<b>-10284</b>	<b>-10284</b>	<b>0,0%</b>
<b>IV-Fonds<sup>2</sup></b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>4763</b>	<b>4787</b>	<b>0,5%</b>
Bezüger/innen IV-Renten	164329	235529	279527	248028	247200	-0,3%



EL zur IV	1990	2000	2010	2018	2019	VR <sup>1</sup>
<b>Ausgaben</b> (= Einnahmen) (Mio. Fr.)	<b>309</b>	<b>847</b>	<b>1751</b>	<b>2087</b>	<b>2142</b>	<b>2,6%</b>
davon Beiträge Bund	69	182	638	761	780	2,6%
davon Beiträge Kantone	241	665	1113	1327	1361	2,6%
Bezüger/innen (bis 1997 Fälle)	30695	61817	105596	115140	117498	2,0%

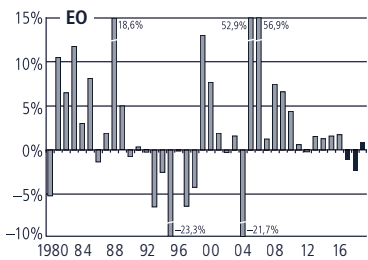
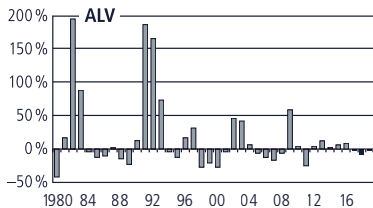
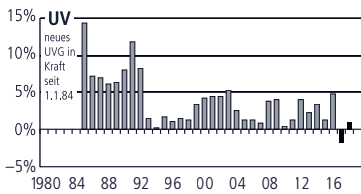


BV/2.Säule Obligatorium & Überobligatorium	1990	2000	2010	2018	2019	VR <sup>1</sup>
<b>Einnahmen</b> (Mio. Fr.)	<b>32882</b>	<b>46051</b>	<b>62107</b>	<b>70957</b>	...	<b>-0,5%</b>
davon Beiträge AN	7704	10294	15782	20072	...	3,4%
davon Beiträge AG	13156	15548	25432	29391	...	2,5%
davon Kapitalertrag	10977	16552	15603	14152	...	-14,5%
<b>Ausgaben</b>	<b>16447</b>	<b>32467</b>	<b>46055</b>	<b>55030</b>	...	<b>2,6%</b>
davon Sozialleistungen	8737	20236	30912	39395	...	3,8%
<b>Kapital</b>	<b>207200</b>	<b>475000</b>	<b>617500</b>	<b>865200</b>	...	<b>-2,3%</b>
Rentenbezüger/innen	508000	748124	980163	1164168	...	2,1%



KV Obligatorische Krankenpflegeversicherung OKPV	1990	2000	2010	2018	2019	VR <sup>1</sup>
<b>Einnahmen</b> (Mio. Fr.)	<b>8613</b>	<b>13898</b>	<b>22424</b>	<b>31116</b>	...	<b>2,1%</b>
davon Prämien (Soll)	6954	13442	22051	31597	...	4,4%
<b>Ausgaben</b>	<b>8370</b>	<b>14204</b>	<b>22200</b>	<b>30045</b>	...	<b>1,7%</b>
davon Leistungen	7402	13190	20884	28056	...	0,5%
davon Kostenbeteiligung der Vers.	-801	-2288	-3409	-4495	...	-2,3%
<b>Betriebsergebnis</b>	<b>244</b>	<b>-306</b>	<b>225</b>	<b>1071</b>	...	<b>15,0%</b>
<b>Kapital</b>	<b>6600</b>	<b>6935</b>	<b>8651</b>	<b>14612</b>	...	<b>6,7%</b>
Prämienverbilligung	332	2545	3980	4726	...	5,3%

Veränderungen der Ausgaben in Prozent seit 1980



UV alle UV-Träger	1990	2000	2010	2018	2019	VR <sup>1</sup>
<b>Einnahmen</b> inkl. Kapitalwertänderung (Mio. Fr.)	<b>4153</b>	<b>6557</b>	<b>7742</b>	<b>13577</b>	...	<b>48,3%</b>
davon Beiträge AN/AG	3341	4671	6303	6358	...	2,4%
<b>Ausgaben</b>	<b>3259</b>	<b>4546</b>	<b>5993</b>	<b>6986</b>	...	<b>1,0%</b>
davon direkte Leistungen inkl. TZL	2743	3886	5170	5997	...	0,5%
<b>Betriebsergebnis</b>	<b>895</b>	<b>2011</b>	<b>1749</b>	<b>6591</b>	...	<b>194,4%</b>
<b>Kapital</b>	<b>12553</b>	<b>27322</b>	<b>42817</b>	<b>62085</b>	...	<b>11,6%</b>

ALV (Quelle: Seco)	1990	2000	2010	2018	2019	VR <sup>1</sup>
<b>Einnahmen</b> (Mio. Fr.)	<b>736</b>	<b>6230</b>	<b>5752</b>	<b>7904</b>	<b>8095</b>	<b>2,4%</b>
davon Beiträge AN/AG	609	5967	5210	7200	7382	2,5%
davon Subventionen	–	225	536	681	697	2,5%
<b>Ausgaben</b>	<b>452</b>	<b>3295</b>	<b>7457</b>	<b>6731</b>	<b>6531</b>	<b>–3,0%</b>
<b>Rechnungssaldo</b>	<b>284</b>	<b>2935</b>	<b>–1705</b>	<b>1173</b>	<b>1564</b>	<b>33,3%</b>
<b>Kapital</b>	<b>2924</b>	<b>–3157</b>	<b>–6259</b>	<b>191</b>	<b>1755</b>	<b>819,2%</b>
Bezüger/innen <sup>3</sup> (Total)	58503	207074	322684	312871	298573	–4,6%

EO	1990	2000	2010	2018	2019	VR <sup>1</sup>
<b>Einnahmen</b> inkl. Kapitalwertänderung (Mio. Fr.)	<b>1060</b>	<b>872</b>	<b>1006</b>	<b>1669</b>	<b>1838</b>	<b>10,1%</b>
davon Beiträge	958	734	985	1706	1749	2,5%
<b>Ausgaben</b>	<b>885</b>	<b>680</b>	<b>1603</b>	<b>1681</b>	<b>1695</b>	<b>0,9%</b>
<b>Betriebsergebnis</b>	<b>175</b>	<b>192</b>	<b>–597</b>	<b>–12</b>	<b>142</b>	...
<b>Kapital</b>	<b>2657</b>	<b>3455</b>	<b>412</b>	<b>1025</b>	<b>1167</b>	<b>13,9%</b>

FZ	1990	2000	2010	2018	2019	VR <sup>1</sup>
<b>Einnahmen</b> (Mio. Fr.)	<b>2689</b>	<b>3974</b>	<b>5074</b>	<b>6260</b>	...	<b>–0,9%</b>
davon FZ Landwirtschaft	112	139	149	101	...	–8,8%

Gesamtrechnung der Sozialversicherungen GRSV 2018

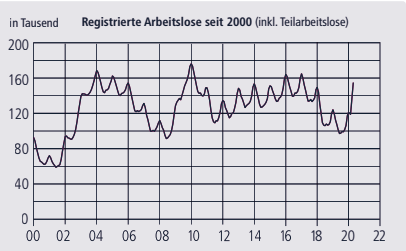
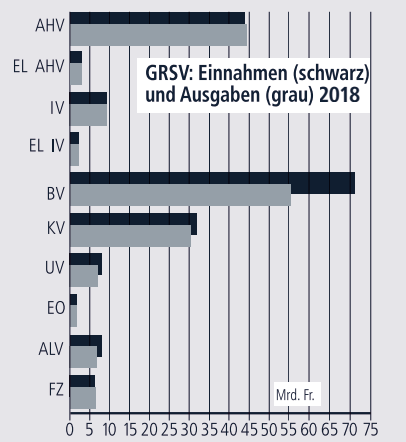
Sozialversicherungszweig	Einnahmen Mio. Fr.	Veränderung 2017/2018	Ausgaben Mio. Fr.	Veränderung 2017/2018	Rechnungssaldo Mio. Fr.	Kapital Mio. Fr.
<b>AHV</b> (GRSV)	43 585	1,6%	44 055	1,8%	–470	43 535
<b>EL zur AHV</b> (GRSV)	2 956	1,7%	2 956	1,7%	–	–
<b>IV</b> (GRSV)	9 268	–8,4%	9 261	0,3%	7	–5 521
<b>EL zur IV</b> (GRSV)	2 087	2,7%	2 087	2,7%	–	–
<b>BV</b> (GRSV) (Schätzung)	70 957	–0,5%	55 030	2,6%	15 927	865 200
<b>KV</b> (GRSV)	31 537	4,6%	30 045	1,7%	1 492	14 612
<b>UV</b> (GRSV)	8 021	0,6%	6 986	1,0%	1 035	62 085
<b>EO</b> (GRSV)	1 722	1,8%	1 681	–2,5%	41	1 025
<b>ALV</b> (GRSV)	7 904	2,1%	6 731	–8,3%	1 173	191
<b>FZ</b> (GRSV)	6 260	–0,9%	6 332	1,2%	–72	2 679
<b>Konsolidiertes Total</b> (GRSV)	<b>183 537</b>	<b>0,6%</b>	<b>164 404</b>	<b>1,5%</b>	<b>19 133</b>	<b>983 806</b>

Volkswirtschaftliche Kennzahlen

	2000	2005	2010	2015	2017	2018
Soziallastquote <sup>4</sup> (Indikator gemäss GRSV)	25,0%	25,4%	25,1%	26,6%	27,2%	26,5%
Sozialleistungsquote <sup>5</sup> (Indikator gemäss GRSV)	18,0%	20,2%	19,5%	20,7%	21,2%	20,9%

Arbeitslose	Ø 2017	Ø 2018	Ø 2019	Feb. 20	März 20	April 20
Registrierte Arbeitslose	143 142	118 103	106 932	117 822	135 624	153 413
Arbeitslosenquote <sup>6</sup>	3,1%	2,5%	2,3%	2,5%	2,9%	3,3%

Demografie Basis: Szenario A-00-2015	2018	2019	2020	2030	2040	2045
Jugendquotient <sup>7</sup>	32,8%	32,8%	32,6%	34,7%	34,7%	34,3%
Altersquotient <sup>7</sup>	31,2%	31,6%	32,6%	41,3%	47,6%	49,8%



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

<sup>7</sup> Jugendquotient: Jugendliche (0- bis 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 zum Erreichen des Rentenalters (M 65 / F 64).

Quelle: Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2020 des BSV; seco, BFS.  
 Auskunft: salome.schuepbach@bsv.admin.ch

NACHGEFRAGT

## Intensivmedizin bei Ressourcenknappheit

In Vorbereitung eines Massenzustroms von Covid-19-Patienten auf Intensivstationen der Schweizer Spitäler haben die Akademie der Medizinischen Wissenschaften (SAMW) und die Gesellschaft für Intensivmedizin (SGI) am 20. März Richtlinien für Triageentscheidungen erlassen. Darin ist u. a. festgehalten, dass Rationierungsentscheide gerecht sein müssen.



**Lic. iur. Michelle Salathé, stv. Generalsekretärin SAMW und Leiterin Ressort Ethik**

**Welches ist der oberste Grundsatz, nach dem sich die intensivmedizinischen Massnahmen bei Ressourcenknappheit orientieren?**

**Bei akuter Ressourcenknappheit haben diejenigen Patienten die höchste Priorität, deren Prognose mit Intensivbehandlung gut, ohne diese aber ungünstig ist; Patienten also, die am meisten von der Intensivbehandlung profitieren. Im «Verteilungsprozess» wird also die Gesamtheit der Patienten betrachtet. Dabei gelten die ethischen Grundprinzipien Nichtschaden, Respekt vor der Autonomie, Gerechtigkeit und Schutz der involvierten Fachpersonen.**

**Falls keine Intensivpflegebetten zur Verfügung stehen, ist das Alter (> 85 Jahre) laut Richtlinien ein Ausschlusskriterium für die Aufnahme auf eine Intensivstation. Widerspricht das nicht dem Grundsatz der Gerechtigkeit bzw. Nichtdiskriminierung?**

**Die Richtlinien halten explizit fest, dass das Alter per se kein Triagekriterium ist, sondern nur indirekt im Rahmen des Hauptkriteriums «kurzfristige Prognose» berücksichtigt werden darf. Es kann ältere Patienten geben, die eine bessere Prognose haben als jüngere und somit bevorzugt behandelt würden. Triageentscheidungen stützen nie auf ein einziges Kriterium ab; das Alter > 85 ist eines von vielen.**

**Betagte Menschen haben oft ungünstige Prognosen bei einer Covid-19-Erkrankung. Wie sollen sie sich auf diese Herausforderung einstellen?**

Es ist wichtig, dass man sich Gedanken macht, was man (noch) möchte und was nicht. Eine «gute» Medizin bedeutet nicht immer, die maximal mögliche Behandlung durchzuführen; eine «gute» Medizin berücksichtigt z. B. das hohe Risiko, auf der Intensivstation zu versterben. Nimmt man das in Kauf? Dabei ist eine gute Planung, z. B. in Gesprächen mit Angehörigen und Fachpersonen, nicht nur bei einer schwer verlaufenden Covid-19-Erkrankung sinnvoll.

**www.samw.ch / www.palliative.ch**

**www.seco.admin.ch > Arbeit**

### WAS IST EIGENTLICH?

## Arbeitgeberbeitragsreserve

[<sup>1</sup>arabɔ̃tʒeːberbaɪtraːksrɛ<sup>1</sup>zɛrvə]

Arbeitgeberbeitragsreserven (AGBR) sind Guthaben, die ein Arbeitgeber vorsorglich bei seiner Pensionskasse äufnet, um später daraus seinen Beitrag an die berufliche Vorsorge (BV) der Angestellten zu entrichten. AGBR dürfen das Drei- bis Fünffache des jährlichen Arbeitgeberbeitrags nicht übersteigen. Sie werden von der Pensionskasse gesondert ausgewiesen und ausschliesslich der BV zugedacht. Als solchermaßen gebundene Mittel sind sie dem Zugriff des Arbeitgebers entzogen und dieser darf sie grundsätzlich nur zur Begleichung der Arbeitgeberbeiträge verwenden. Unter bestimmten Voraussetzungen können auch sog. AGBR mit Verwendungsverzicht angelegt werden, die im Falle der Unterdeckung einer Pensionskasse als Mittel zur Sanierung dienen. Aktuell verfügen Unternehmen in der Schweiz über AGBR im Umfang von ca. 9 Mia. Franken.

### DIE SOZIALE ZAHL

# 3909

Arbeitnehmende – 0,075 % aller Beschäftigten – waren im April 2019 bei den kant. Arbeitsämtern für Kurzarbeit vorangemeldet (April 2018 5142, April 2017 16294). Im Febr. 2020 lagen Gesuche für 11 044 Arbeitnehmende, rund 0,2 % aller Beschäftigten, vor. Kurzarbeit soll vorübergehende Beschäftigungseinbrüche ausgleichen und Entlassungen verhindern. Auch im bundesrätlichen Massnahmenpaket zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der Coronavirus-Pandemie spielt sie eine zentrale Rolle: Um in der wirtschaftlichen Ausnahmesituation die Arbeitsplätze möglichst vieler, u. a. auch arbeitgeberähnlicher Angestellter zu erhalten, wurden die Ansprüche auf Kurzarbeit ausgeweitet und die Beantragung vereinfacht: Ende April 2020 lagen Gesuche für 1 903 124 Arbeitnehmende oder 36,7 % aller Beschäftigten in der Schweiz vor.

**www.seco.admin.ch > Arbeit**



VOR 15 JAHREN

## Mutterschaftsversicherung

Am 1. Juli 2005 traten die Bestimmungen des Erwerbsersatzgesetzes in Kraft, wonach erwerbstätige Frauen Anspruch auf einen vierzehnwöchigen bezahlten Mutterschaftsurlaub haben.

Nachdem drei Anläufe zur Schaffung einer Mutterschaftsversicherung gescheitert waren (1984, 1987 und 1999), gab der Nationalrat Ende November 2001 der parlamentarischen Initiative Triponez (01.426) für eine über die Erwerbsersatzordnung (EO) finanzierte Mutterschaftsentschädigung Folge und beauftragte seine SGK mit der konkreten Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage.

Die anschliessend vorgeschlagene Änderung des Erwerbsersatzgesetzes sah vor, dass erwerbstätige Mütter ab dem Zeitpunkt der Geburt während vierzehn Wochen Anrecht auf ein Taggeld haben, das 80 Prozent des massgebenden Erwerbseinkommens beträgt. Auch der Bundesrat unterstützte die-

ses Modell. Nachdem das Parlament die Vorlage am 3. Oktober 2003 angenommen hatte, ergriff die SVP dagegen erfolgreich das Referendum.

In der Volksabstimmung vom 26. September 2004 nahm das Stimmvolk die Vorlage mit 55,5 Prozent Ja-Stimmen klar an. Die neuen Bestimmungen traten am 1. Juli 2005 in Kraft; damit wurde ein im Jahr 1945 erteilter Verfassungsauftrag nach 60 Jahren eingelöst.

[www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss) > Erwerbsersatz bei Mutterschaft; [www.gosteli-foundation.ch](http://www.gosteli-foundation.ch)

KURZ NOTIERT

## Schweizerinnen und Schweizer im Ausland

Ende 2019 lebte mehr als jede zehnte Schweizer Person im Ausland. Nahezu zwei Drittel davon lebten in Europa, v. a. in Frankreich, gefolgt von Deutschland und Italien. Die beliebtesten Wohnsitzstaaten ausserhalb Europas waren die USA, Kanada und Australien. Die Zahl der Auslandschweizerinnen und -schweizer stieg in allen Altersklassen an. Der Frauenanteil blieb insgesamt höher als der Männeranteil.

[www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Aktuell  
> Neue Veröffentlichungen > 31.3.2020.

## Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2020

Das Standardwerk zur Schweizer Statistik ist 2020 in neuer Ausgabe erschienen. Es beschreibt seit über 125 Jahren das sich ständig wandelnde Land mit statistischen Daten, Grafiken und Karten zu Bevölkerung, Gesellschaft, Staat, Wirtschaft, Raum und Umwelt. Zum ersten Mal enthält es auch Ergebnisse aus der Erhebung «Zusammenleben in der Schweiz» mit Informationen rund um das Zusammenleben verschiedener Bevölkerungsgruppen und Themen wie Akzeptanz, Ablehnung und Integration.

[www.stat-jahrbuch.ch](http://www.stat-jahrbuch.ch)

## AGENDA

### SKOS: Einführung in die öffentliche Sozialhilfe

Diese Weiterbildung der SKOS vermittelt Grundlagen zur Ausgestaltung der Sozialhilfe und zur Umsetzung der SKOS-Richtlinien, zu Verfahrensgrundsätzen und zum Prinzip der Subsidiarität. Zudem werden die Änderungen der aktuellen Richtlinienrevision erläutert. Sie richtet sich an Mitglieder von Sozialbehörden und Fachleute der Sozialen Arbeit.

1. Durchführung: 23. Juni 2020, Hotel Olten, Olten  
[www.skos.ch](http://www.skos.ch) > Veranstaltungen > Weiterbildung.

### Sozialversicherungsrechtstagung 2020

Ausgehend von typischen Leistungsfällen will die Tagung ein konzentriertes Update in zentralen Belangen des Sozialversicherungsrechts (IV, UV, Observationen, Arztberichte) vermitteln. Sie richtet sich an Vertretungen von Sozialversicherungen, Rechtsschutzversicherungen, Beratungsstellen, an Mitglieder von Gerichten sowie an Ärzte und Anwälte.

1. Durchführung: 16. Juni 2020, Grand Casino Luzern  
[www.irp.unisg.ch](http://www.irp.unisg.ch) > Weiterbildung > Tagungen > laufendes Jahr.

### Inklusion Hörbehinderter im Arbeitsmarkt

Präsentation der ersten Studie zur Situation von gehörlosen Menschen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt, mit Best-Practice-Beispielen und Know-how-Vermittlung zur Einstellung Betroffener. Zielgruppe: Personalverantwortliche, Vertretungen von Gehörlosen- und Behindertenorganisationen, Menschen mit Hörbehinderungen.

24. August 2020, HSLU, Rotkreuz  
[www.hslu.ch](http://www.hslu.ch) > Wirtschaft > Agenda > Veranstaltungen.

ENTSCHÄ-  
DIGUNG

---

## **IMPRESSUM**

### **Publikationsdatum**

5. Juni 2020

### **Herausgeber**

Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV)

### **Redaktion**

Suzanne Schär

E-Mail: [suzanne.schaer@bsv.admin.ch](mailto:suzanne.schaer@bsv.admin.ch)

Telefon 058 46 29143

Sonja Schnitzer

E-Mail: [sonja.schnitzer@bsv.admin.ch](mailto:sonja.schnitzer@bsv.admin.ch)

Telefon 058 48 39541

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

### **Übersetzungen**

Sprachdienst des BSV

### **Redaktionskommission**

Marco Leuenberger, Katharina Mauerhofer, Sybille Haas, Robert Nyffeler, Michela Papa, Nicole Schwager, Christian Vogt

### **Abonnemente und Einzelnummern**

Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL)

3003 Bern

Verkauf Bundespublikationen

[verkauf.abo@bbl.admin.ch](mailto:verkauf.abo@bbl.admin.ch) (Abonnemente)

[www.bundespublikationen.admin.ch](http://www.bundespublikationen.admin.ch)

(Einzelnummer)

---

## **Internet**

[www.soziale-sicherheit-chss.ch](http://www.soziale-sicherheit-chss.ch)

Twitter: @SozSicherheit

## **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**

Multicolor Print AG

Sihlbruggstrasse 105a, 6341 Baar

318.998.2/20d

