

SOZIALE SICHERHEIT

CHSS N° 1 / 2021

Sozialpolitik

Auswirkungen der Covid-19-Pandemie: eine erste Bilanz 10

Invalidenversicherung

Wirtschaftliche Einbussen weit vor Zusprache der IV-Rente 32

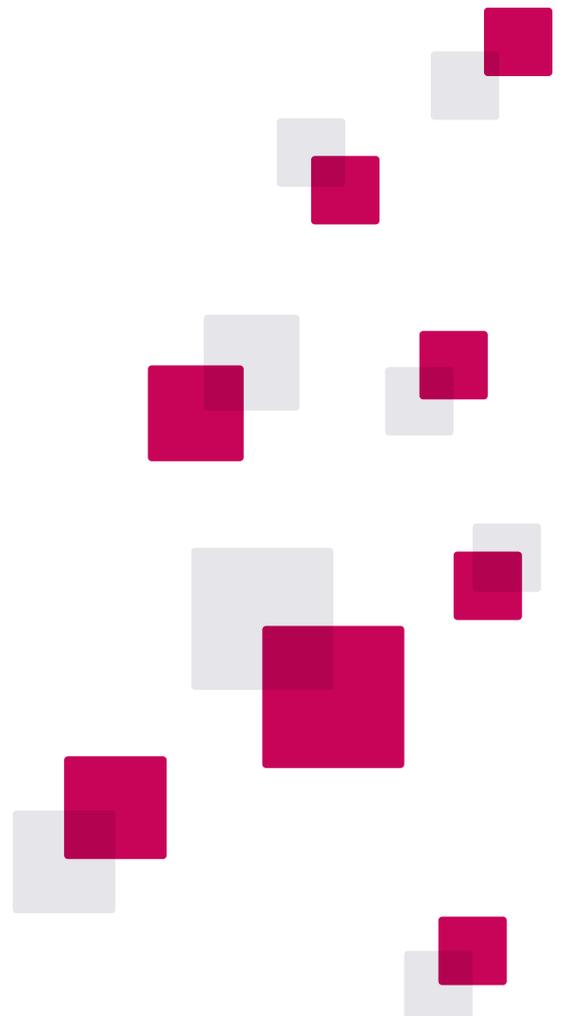
Gesundheitswesen

Das elektronische Patientendossier – es geht jetzt los 45



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV



Eine erste Lehre aus der Pandemie



Bruno Parnisari

Stellvertretender Direktor, Bundesamt für Sozialversicherungen

Anlässlich der Munk Dialogues, einem digitalen kanadischen Debattierforum, wurde der in den USA lebende kanadische Journalist, Schriftsteller und Conférencier Malcolm Gladwell eingeladen, sich zu den Auswirkungen der Covid-19-Krise zu äussern. Er wies unter anderem auf die Langlebigkeit von Gewohnheiten und kulturellen Werten hin: Diese begleiteten uns während Jahrzehnten und änderten sich nicht von heute auf morgen.

Tatsächlich wird sich – nur aufgrund der Pandemie – unser Verhalten vermutlich nicht stark ändern. Schon bald werden wir uns wieder die Hände schütteln. Und auch wenn sich Homeoffice und Online-Unterricht als zentral und nützlich erwiesen haben, werden soziale Nähe und der informelle, persönliche und spontane Austausch nach der Pandemie zurückkehren, denn wir alle brauchen sie.

Gleichzeitig wird die Pandemie langfristige Auswirkungen auf die Gesellschaft haben. Die positiven Effekte der Massnahmen, die ergriffen wurden, um die Ausbreitung der Pandemie zu erschweren, werden wohl oft unterschätzt. Eine kontrafaktische Analyse, also über eine mögliche Verbreitung des Virus ohne Gegenmassnahmen, ist leider gegenwärtig noch von geringem Interesse. Die getroffenen Massnahmen werden sich aber bedeutend auf die öffentliche und private Verschuldung, auf soziale Ungleichheiten und persönliche Schicksale auswirken.

2014 entwickelten die Sozialwissenschaftler Chris Anderson und David Sally in ihrem Buch «The Numbers Game: Why Everything You Know About Football is Wrong» die beste Strategie, um die Leistungen einer Fussballmannschaft zu verbessern. Soll bei den Fähigkeiten des stärksten oder des schwächsten Spielers angesetzt werden? Ihre Antwort ist klar. In der Welt des Fussballs ist das schwächste Glied (*weakest link*) der Knackpunkt. Demnach gilt es, die Fähigkeiten und Stärken des schwächsten Spielers zu verbessern.

Malcolm Gladwell sieht eine Analogie zur Covid-19-Krise: Auch hier geht es darum, die vulnerabelsten Mitmenschen zu schützen. Dies gilt für ältere oder pflegebedürftige Personen mit gesundheitlichen Problemen oder begrenzter Eigenständigkeit, aber auch für Selbständigerwerbende oder Arbeitnehmende mit niedrigen und oftmals unregelmässigen Einkommen. In unserer vernetzten, sich rasch wandelnden und immer komplexeren Welt hat der Grad der gegenseitigen Abhängigkeit zwischen verschiedenen sozio-kulturellen und demografischen Gruppen in den letzten Jahren zugenommen. Die Pandemie hat diese Abhängigkeiten weiter verstärkt.

Die Pandemie zeigt uns, dass es keinen Sinn hat, das Denken und politische Handeln nur darauf auszurichten, die stärksten Individuen und Institutionen besser zu schützen. Neben der Versorgung und dem Schutz, die wir den Schwächsten anbieten müssen, zeigt uns die Pandemie, dass selbst im 21. Jahrhundert die Stabilität des Sozialgefüges und des Wirtschaftssystems von den verfügbaren Schutzmasken aus Filterpapier, der Menge an Desinfektionsmittel auf Alkohobasis und der Anzahl freier Intensivbetten abhängt. «Your team is only as good as the weakest link.» Dieser wertvolle Grundsatz sollte uns zum Nachdenken anregen. Zweifels- ohne ist es die erste Lehre, die wir aus der Pandemie ziehen können. ■

03 Editorial

54 Sozialversicherungsstatistik

56 Gut zu wissen

Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ)

- 6 Die Interinstitutionelle Zusammenarbeit im Zeichen des Föderalismus** Die Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) liegt in kantonaler Kompetenz. Entsprechend vielfältig sind das Verständnis der IIZ und ihre Ausgestaltung. Die nationale IIZ-Fachstelle wollte von den kantonalen IIZ-Koordinatorinnen und -Koordinatoren wissen, was zu einer wirkungsvollen IIZ beiträgt, und welches die aktuellen Herausforderungen sind. **Carmen Schenk, Sabina Schmidlin; Nationale IIZ-Fachstelle**

Sozialpolitik

- 10 Auswirkungen der Pandemie: eine erste Bilanz** Noch ist die Pandemie nicht besiegt. Eine erste Bilanz sei jedoch erlaubt. In der sozialen Sicherheit werden die Auswirkungen der Krise verschiedene laufende Projekte vorantreiben. So ist die Sanierung der Sozialversicherungen und die Schliessung von Systemlücken dringender denn je. **Bruno Parnisari, Valérie Ruffieux, Bundesamt für Sozialversicherungen**

Familie, Generationen und Gesellschaft

- 17 Sozialhilfe: Handlungsbedarf bei Rechtsschutz und -beratung?** Um Sozialhilfebeziehenden vollumfänglichen Rechtsschutz zu gewährleisten, müssen die Rechtsberatungsstellen gestärkt, die unentgeltliche Rechtspflege ausgebaut und die Sozialdienste personell besser ausgestattet werden. So das Fazit einer Studie, die die Zugangsmöglichkeiten zu unabhängiger Rechtsberatung und effektivem Rechtsschutz untersuchte. **Gesine Fuchs, Hochschule Luzern, Melanie Studer, Berner Fachhochschule**
- 22 Online-Tagung der EKFF zur Elternzeit** Damit die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit gelingt, ist eine umfassende Elternzeit für die Eidgenössische Kommission für Familienfragen (EKFF) zentral. Im Rahmen einer von der Kommission organisierten Online-Tagung setzte sich ein Expertenpublikum kritisch mit den Bedingungen, Modellvorschlägen und Wirkungen der Elternzeit auseinander. **Nadine Hoch, Eidgenössische Kommission für Familienfragen (EKFF)**

Invalidenversicherung

- 27 Integrationsmassnahmen unterstützen berufliche Eingliederung** Die mit der 5. IV-Revision eingeführten Integrationsmassnahmen (IM) sind ein geeignetes Instrument in der Vorbereitung auf die berufliche (Wieder-)Eingliederung. Mittel- bis längerfristig gelingt es knapp zwei Fünfteln der Versicherten, sich nach Abschluss der IM nachhaltig ins Erwerbsleben zu integrieren. **Sabina Schmidlin, Across Concept, Cyrielle Champion, Socialdesign**
- 32 Wirtschaftliche Einbussen weit vor Zusprache der IV-Rente** Wer später eine IV-Rente erhält, verliert oft schon fünf Jahre vor der Rentenzusprache einen Teil oder das gesamte Erwerbseinkommen. Danach vermag die IV die wirtschaftliche Situation der Rentenbeziehenden verhältnismässig gut zu stabilisieren. Knapp eine von fünf Personen mit IV-Rente muss jedoch mit geringen finanziellen Mitteln auskommen. **Jürg Guggisberg, Severin Bischof; Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS)**
- 39 Evaluation Assistenzbeitrag 2012–2019** Der Assistenzbeitrag erhöht die Lebensqualität von Menschen mit einer Behinderung und ist wichtig für ein selbstbestimmtes und eigenverantwortliches Leben im eigenen Zuhause. Obschon Angehörige entlastet werden, ist deren zeitliche Beanspruchung immer noch hoch. Für eine Mehrheit der Bezüger ist die Administration des Assistenzbeitrags eine Belastung. **Jürg Guggisberg, Severin Bischof; Büro für sozialpolitische Studien (BASS)**

Gesundheitswesen

- 45 Das elektronische Patientendossier – es geht jetzt los** Nach einer langen Vorlaufzeit hat bei der Einführung des elektronischen Patientendossiers (EPD) die Startphase begonnen. Im ersten Halbjahr 2021 nehmen die dezentralen Umsetzungsprojekte schrittweise den Betrieb auf. Es ist der Beginn einer tiefgreifenden Entwicklung im Gesundheitswesen. **Adrian Schmid, eHealth Suisse**

Vorsorge

- 50 BVG 21: Botschaft zur Reform der beruflichen Vorsorge** Am 25. November 2020 hat der Bundesrat die Botschaft zur Reform der beruflichen Vorsorge verabschiedet. Die Reform soll das Rentenniveau sichern, die Finanzierung stärken und die Vorsorge von Teilzeitbeschäftigten – und damit insbesondere von Frauen – verbessern. Der BVG-Umwandlungssatz soll auf 6,0 Prozent gesenkt und die Senkung durch Ausgleichsmassnahmen abgefedert werden. **Franziska Grob, Sybille Käslin; Bundesamt für Sozialversicherungen**



HALTEN SIE SICH AUF DEM LAUFENDEN MIT DEM KOSTENLOSEN ONLINE-ABONNEMENT DER «**SOZIALEN SICHERHEIT CHSS**»
soziale-sicherheit-chss.ch/online-abonnieren/

INTERINSTITUTIONELLE ZUSAMMENARBEIT (IIZ)

Die Interinstitutionelle Zusammenarbeit im Zeichen des Föderalismus

Carmen Schenk,
Sabina Schmidlin; Nationale IIZ-Fachstelle

Die Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) liegt in kantonaler Kompetenz. Entsprechend vielfältig sind das Verständnis der IIZ und ihre Ausgestaltung. Die nationale IIZ-Fachstelle wollte von den kantonalen IIZ-Koordinatorinnen und -Koordinatoren wissen, was zu einer wirkungsvollen IIZ beiträgt, und welches die aktuellen Herausforderungen sind.

In Anlehnung an den Einsetzungsbeschluss der nationalen IIZ definieren die meisten Kantone diese als gemeinsame Strategie der beteiligten Akteure, ihre sozialen Sicherungs- und Integrationssysteme so aufeinander abzustimmen, dass sie Menschen in schwierigen Lebenslagen nachhaltig in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren vermögen (EDI, EJPD, WBF 2017; vgl. Kasten). Hierfür ist die konkrete Zusammenarbeit auf der Einzelfallebene zentral. In der Regel beteiligen sich die Institutionen des Systems der sozialen Sicherheit als Partner an der IIZ, namentlich die Arbeitslosenversicherung (ALV), die Invalidenversicherung (IV) und die Sozialhilfe. Während Migrations- und Bildungsbehörden in der IIZ auf nationaler Ebene eine tragende Rolle spielen, sind sie in der kantonalen IIZ nur selten vertreten.

ROLLE DER KANTONALEN IIZ-KOORDINATORINNEN UND -KOORDINATOREN Bereits 2001 empfahl die Konferenz Kantonalen Volkswirtschaftsdirektorinnen und Volkswirtschaftsdirektoren (VDK) zusammen mit der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) die Förderung der IIZ zwischen den Institutionen der sozialen Sicherheit. Die Empfehlungen wurden sowohl beim Bund als auch in den Kantonen mit Interesse aufgenommen. Der Bund unterstützte die Entwicklung verschiedener Zusammenarbeitsformen zur Förderung der IIZ in den einzelnen Kantonen. Seit 2010 verfügt jeder Kanton über einen IIZ-Koordinator bzw. eine IIZ-Koordinatorin als Verbindungsstelle zur Bundesebene. In gut zwei Fünfteln der Kantone sind die Koordinatorinnen und Koordinatoren beim Arbeitsamt oder beim Regionalen Arbeitsvermittlungszentrum

Im Einsetzungsbeschluss über die nationale Organisation der IIZ vom 29. März 2017 wird Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) wie folgt definiert:

«IIZ umfasst die Zusammenarbeit von zwei oder mehreren Institutionen im Bereich der sozialen Sicherheit, Integration und Bildung (Arbeitslosenversicherung, Invalidenversicherung, Sozialhilfe, Berufsbildung und Ausländerintegration) mit dem übergeordneten Ziel, die Eingliederungschancen von Personen in den ersten Arbeitsmarkt zu verbessern und die verschiedenen Systeme optimal aufeinander abzustimmen. Die Massnahmen und Angebote der Vollzugsstellen sollen – im Interesse der unterstützten Person und des gezielten staatlichen Mitteleinsatzes – wirksamer und effizienter eingesetzt werden können. Die Zielsetzungen der einzelnen Institutionen, insbesondere die Ausbildungs- und Arbeitsintegration, sollen mithilfe der IIZ unterstützt werden.»

trum (RAV) angestellt, in manchen Kantonen bei der IV-Stelle und in wenigen Fällen beim Sozialamt.

In rund der Hälfte der Kantone sind die Koordinatorinnen und Koordinatoren nicht aktiv in die Abstimmung der beruflichen und sozialen Integrationsbemühungen eingebunden. Manche Befragte dieser Kantone geben an, dass dort die Koordination bilateral zwischen den verschiedenen beteiligten Stellen erfolgt und dass die dafür notwendigen Massnahmen in den strategischen Gremien erarbeitet und mit Projekten auf der operativen Ebene umgesetzt werden.

Während die komplexen Fälle in rund der Hälfte der Kantone also eine Aufgabe der ausführenden Stellen sind, fällt die Koordination der IIZ auf der Ebene des Einzelfalls in manchen Kantonen explizit in die Zuständigkeit der Koordinatorinnen und Koordinatoren. Darüber hinaus zählen die Netzwerkpfege und der Austausch zwischen den Institutionen zu ihrem Aufgabenkreis. Teilweise leisten sie auch Fachberatung zu Fragen der IIZ und unterstützen die ausführenden Stellen

Einzelne Befragte berichten, dass die IIZ in ihrem Kanton kaum existent und verankert ist. Welche Rolle ihr zukommt, ist nicht ersichtlich und die Fallkoordination erfolgt dabei eher zufällig.

WIE GESTALTET SICH DIE IIZ IN DEN KANTONEN?

Obschon die IIZ-Partner in verschiedenen Kantonen noch keine gemeinsame Strategie erarbeitet haben, sind Strukturen zur strategischen Steuerung und operativen Umsetzung dennoch weit verbreitet. In den meisten Kantonen fungiert ein Steuerungsgremium als Überbau der IIZ. Es sorgt für die

strategische Ausrichtung, legt Ziele sowie Handlungsfelder fest und erarbeitet Gesetzesgrundlagen oder Vereinbarungen. Besetzt wird das Gremium von den Leitungen der in die IIZ involvierten kantonalen Ämter.

Für die operativen Aufgaben ist in etwa der Hälfte der Kantone eine Geschäfts-, Fach- oder Koordinationsstelle zuständig. Sie umfasst ein Kernteam mit operativer Führung und eine Arbeitsgruppe aus Fachspezialistinnen und Fachspezialisten der Durchführungsstellen. Diese Stelle übernimmt hauptsächlich die Koordination und das Monitoring der Fälle, wenn Menschen mit Schwierigkeiten in mehreren Lebensbereichen betroffen sind.

In rund der Hälfte der Kantone sind die IIZ-Prozesse schriftlich festgehalten: entweder als Abbildung der Strukturen in Form eines Flussdiagramms oder dokumentiert in Vereinbarungen. Die restlichen Kantone verfügen über keine definierten Prozesse, die eine koordinierte Fallarbeit verbindlich festhalten. Am häufigsten orientiert sich der Prozessverlauf an den fünf Phasen des Case Managements mit Anmeldung/Erstgespräch, Situationsanalyse, Zielvereinbarung/Handlungsplan, Monitoring und Fallabschluss.

Die IIZ will Integrationsleistungen durch eine Hand in Übereinstimmung bringen.

WIE WIRD DIE IIZ ZUM AUSDRUCK GEBRACHT? Von einem IIZ-Fall ist gemeinhin in Situationen die Rede, in denen mindestens zwei Institutionen des Systems der sozialen Sicherheit zusammenarbeiten. In der Regel sind dies die ALV beziehungsweise das RAV und die IV oder das RAV und die Sozialhilfe. Diese Basiskonstellation wird je nach Kanton entweder enger oder weiter gefasst. In drei Kantonen muss die betroffene Person zwingend beim RAV angemeldet sein und in zwei Kantonen ist eine gesundheitliche Beeinträchtigung erforderlich, damit eine Aufnahme in die Strukturen der IIZ erfolgt. In vereinzelt – vor allem kleineren Kanto-

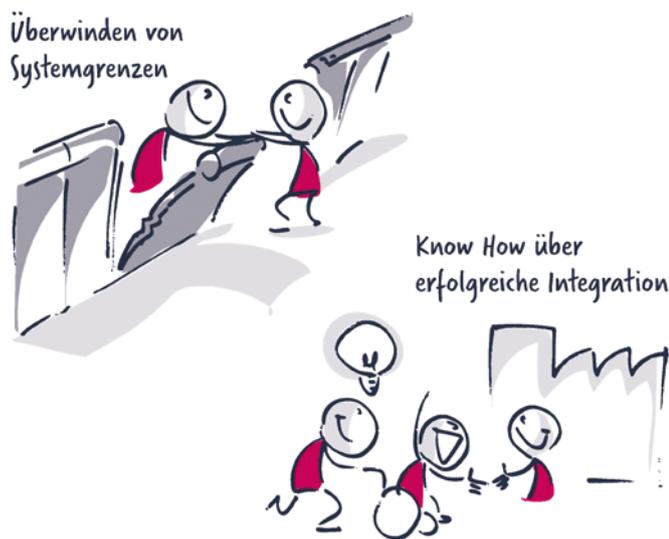


Illustration: echtpraktisch.ch

Allen Konstellationen gemeinsam ist die Voraussetzung, dass die betroffene Person sich in einer schwierigen Lebenslage befindet. Mit der IIZ soll verhindert werden, dass sie sich gleichzeitig oder nacheinander auf verschiedenen Ämtern melden muss. Vielmehr sollen die Integrationsleistungen nach Möglichkeit durch eine Hand in Übereinstimmung gebracht werden.

WAS MACHT DIE IIZ ERFOLGREICH? Wahrnehmung und Bedeutung der IIZ sind kantonale sehr unterschiedlich. Dadurch ergeben sich Chancen, zum Beispiel in der Form von Ausgestaltungs- und Innovationsmöglichkeiten oder bei der Berücksichtigung regionaler Gegebenheiten. Dennoch ist eine gewisse Harmonisierung der Praxis anhand minimaler normativer, organisatorischer und ressourcentechnischer Kriterien erstrebenswert. Im Rahmen eines durch die nationale IIZ-Fachstelle durchgeführten Webinars diskutierten die Koordinatorinnen und Koordinatoren mögliche Erfolgsfaktoren für eine nachhaltige Verankerung der IIZ und einigten sich im Wesentlichen auf vier Kernelemente:

- Eine rechtliche Grundlage, ein politisches Commitment (z. B. ein Regierungsratsbeschluss) und eine kulturelle Durchdringung der IIZ auf Ebene der kantonalen Ämter sind wesentliche Voraussetzungen für die institutionel-

le Verankerung und eine hohe Bedeutung der IIZ bei den Durchführungsstellen.

- Definierte strategische Strukturen, zum Beispiel in Form eines Steuerungsgremiums, ermöglichen es, Strategien und Zuständigkeiten verbindlich festzulegen.
- Ausreichende Ressourcen sind für eine erfolgreiche Umsetzung der IIZ zentral. Dazu zählen neben den Finanzmitteln auch personelle, fachliche und materielle Ressourcen.
- Ein wirksames Prozessmonitoring auf der operativen Ebene in den Kantonen erzeugt Aufmerksamkeit und Sichtbarkeit und steigert damit letztlich die Bedeutung der IIZ.

AKTUELLE HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE IIZ

Die Koordinatorinnen und Koordinatoren haben für die IIZ aktuelle Herausforderungen identifiziert. Sie sind vor allem organisatorischer und kultureller Art. Um sie nachhaltig anzugehen, muss es den Beteiligten besser gelingen, über die institutionellen Grenzen und Zuständigkeiten hinaus zu denken und zu handeln:

- Ein eingeschränktes Wissensmanagement zwischen und innerhalb der Institutionen verlangsamt die Zusammenarbeit.
- Eine hohe Personalfuktuation bei den Durchführungsstellen führt zu einem Wissens- und Know-how-Verlust bei den Institutionen und erschwert eine nachhaltige interinstitutionelle Zusammenarbeit.
- Unterschiedliche finanzielle Zuständigkeiten können bei Vorleistungspflichten zu finanziellen Lücken führen und allenfalls die Bereitschaft aller beteiligter Akteure, im Sinne der betroffenen Person nach einer guten Lösung zu suchen, bremsen.
- Institutionelle Abgrenzungen bei der Zuständigkeit erschweren zudem die gemeinsame Finanzierung von Integrationsmassnahmen.
- Unterschiedliche Funktionsweisen und stark prägende Strukturen der einzelnen Institutionen beschränken den institutionenübergreifenden Handlungsspielraum.
- Unterschiedliche Zielsetzungen und Gesetzesgrundlagen können zu Zielkonflikten führen.

BLICK IN DIE ZUKUNFT Aktuelle und zukünftige IIZ-Fragestellungen zielen darauf ab, Systemgrenzen zu überwinden. Gleichzeitig findet die gesetzliche und die institutionelle Weiterentwicklung innerhalb der bestehenden Strukturen (Sozialhilfe, IV und Arbeitslosenversicherung) statt. Entsprechend wird die Arbeit der kantonalen IIZ immer anspruchsvoller und komplexer. Die Aufarbeitung und Darstellung von Best Practice, die Erarbeitung von Leitfäden oder erfolgsversprechenden Kriterien durch die nationale IIZ im Austausch mit den Koordinatorinnen und Koordinatoren können zu einer Harmonisierung der Praxis beitragen und die Zusammenarbeit erleichtern. Die nationale IIZ berät und unterstützt die Kantone bei Bedarf bei deren strategischen Entwicklung der IIZ. Schliesslich stellt sie den Austausch zwischen Bund und Kantonen und unter den Kantonen sicher.

Ein starkes Commitment zur Zusammenarbeit ist unabdingbar.

Um jedoch Systemgrenzen zu überwinden, braucht es mehr als persönliche Kontakte unter den Akteuren, welche die IIZ durchführen. Voraussetzung für das Gelingen der nachhaltigen sozialen und beruflichen Integration im Sinne der betroffenen Person sind geeignete Rahmenbedingungen, die dezentrale IIZ vereinfachen. Schliesslich ist auch ein starkes Commitment aller Beteiligten zur Zusammenarbeit im Sinne dieses übergeordneten Ziels unabdingbar. ■

LITERATUR

Ritler, Stefan; Schmidlin, Sabina (2020): «Mehrebenen-Governance im Zeichen der beruflichen Integration» in *Soziale Sicherheit CHSS*, Nr. 3, S. 28–33.

Kieser, Ueli; Schenk, Carmen (2018): «Arbeitsmarktintegration: Am gleichen Strick ziehen», in *Die Volkswirtschaft*, Nr. 8–9, S. 48–49.

Abderhalden, Walter; Kreienbühl, Katja (2017): «Die interinstitutionelle Zusammenarbeit im Kanton St. Gallen» in *Soziale Sicherheit CHSS*, Nr. 3, S. 29–33.

Burri, Irene (2017): «Bilaterale Vereinbarungen zur Formalisierung der Zusammenarbeit» in *Soziale Sicherheit CHSS*, Nr. 3, S. 25–28.

EDI, EJPD, WBF (2017): Beschluss über die Organisation der Interinstitutionellen Zusammenarbeit vom 29. März 2017; [Bern: EDI, EJPD, WBF]: www.iiz.ch > Organisation > Beschluss über die Weiterentwicklung der nationalen IIZ-Gremien vom 29. März 2017 > Einsetzungsbeschluss vom 29. März 2017 (PDF).

Locatelli, Silvia; Duding, Laurent (2017): «Von der IIZ zu einem umfassenden Arbeitsintegrationsprojekt» in *Soziale Sicherheit CHSS*, Nr. 3, S. 19–24.



Carmen Schenk

Master of Arts in Public Management and Policy, wissenschaftliche Mitarbeiterin Ressort Querschnittleistungen, Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO).

carmen.schenk@seco.admin.ch



Sabina Schmidlin

Lic. phil. I, Leiterin nationale IIZ-Fachstelle.

sabina.schmidlin@seco.admin.ch

SOZIALPOLITIK

Auswirkungen der Pandemie: eine erste Bilanz

Bruno Parnisari,
Valérie Ruffieux; Bundesamt für Sozialversicherungen

Noch ist die Pandemie nicht besiegt. Eine erste Bilanz sei jedoch erlaubt. In der sozialen Sicherheit werden die Auswirkungen der Krise verschiedene laufende Projekte vorantreiben. So ist die Sanierung der Sozialversicherungen und die Schliessung von Systemlücken dringender denn je.

Die Covid-19-Pandemie ist in erster Linie eine Gesundheits- und humanitäre Krise. Sie wird aber ebenso grosse wirtschaftliche und soziale Folgen haben, die auch nach der Pandemie noch nachwirken werden. Zwischen Sommer und Herbst 2020 haben sich die grossen internationalen Organisationen (u. a. OECD; Weltbank; Internationale Arbeitsorganisation, IAO) verschiedentlich mit den wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Pandemie befasst und sich mit den Beschäftigungsperspektiven oder den Folgen für den Tieflohnbereich auseinandergesetzt. Die ersten Analysen zeigen, dass die Pandemie bestehende Ungleichheiten und die daraus entstehende soziale Instabilität verstärken dürfte.

Das Ausmass der langfristigen wirtschaftlichen und sozialen Folgen wird einerseits von den wirtschafts-, finanz- und sozialpolitischen Massnahmen abhängen, die bereits

ergriffen wurden oder noch getroffen werden. Andererseits wird auch die Anpassungsfähigkeit unserer Gesellschaft eine entscheidende Rolle spielen. Ein unerwarteter Schock – wie bei einer Pandemie – und eine globale Wirtschaftsrezession können kurzfristig verheerende Folgen haben. Langfristig gesehen, ist jedoch alles offen. Gewisse Verhaltensweisen können sich ändern, Unternehmen und Gesellschaft sich an Neues anpassen. Aber noch ist nicht klar, wie sich die Pandemie langfristig auf Wirtschaft, Wohlbefinden, soziale Sicherheit, Gesundheitssystem oder Umwelt auswirken wird.

Als dieser Artikel Ende Dezember 2020 verfasst wurde, war es noch zu früh, um die wirtschaftlichen und sozialen Folgen in ihrer Gesamtheit abzuschätzen. Überlegungen und eine erste Bilanz sind aber durchaus angezeigt. Wir zei-

gen auf, wie die Pandemie sozialpolitisch wichtige makroökonomische Faktoren beeinflusst und welche möglichen Auswirkungen diese Entwicklungen haben können. Danach beleuchten wir einige wirtschaftliche Unterstützungsmassnahmen für Erwerbstätige, wie sie von den meisten Ländern umgesetzt wurden, um die Auswirkungen der Pandemie auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt abzufedern. Die Massnahmen dienten der kurzfristigen Schliessung von Lücken in der sozialen Sicherheit, die die Krise aufgezeigt hat. Schliesslich dürfte die Pandemie auch technologische, soziale und wirtschaftliche Veränderungen vorantreiben, deren Bedeutung, Ausmass und mögliche Auswirkungen auf die soziale Sicherheit es zu beurteilen gilt.

EINNAHMEN UND AUSGABEN DER SOZIALVERSICHERUNGEN UND VERWENDUNGSZWECK Seit Mitte des letzten Jahrhunderts durchlebten die industrialisierten Volkswirtschaften und modernen Gesellschaften mehrere unterschiedlich lange Krisen und Übergangsphasen. Infolge geeigneter Interventionen und Massnahmen von Regierungen und Zentralbanken fanden unsere komplexen Wirtschaftssysteme oft – manchmal schneller, manchmal weniger schnell – zu Stabilität und Wachstum zurück. Leider war dies aber nicht immer vollständig der Fall: Manchmal kam es beim Wohlstand, bei den Beschäftigungszahlen und den Steuereinnahmen zu dauerhaften Niveaushiftungen nach unten (verglichen mit einem Szenario ohne Krise). Entsprechend können schwere Wirtschaftskrisen sich nachhaltig auf Wirtschaft und öffentliche Finanzen auswirken.

Die Gesundheits- und Wirtschaftskrise 2020 verschlechtert die finanzielle Situation der Sozialversicherungen sowohl einnahme- als auch ausgabeseitig. Im Kampf gegen die Covid-19-Pandemie und ihre Auswirkungen beschlossen die Schweiz, die meisten OECD- sowie andere Länder Sonderfinanzierungen zur Unterstützung der Wirtschaft und leiteten rasch Hilfsmassnahmen für Unternehmen, Erwerbstätige oder Privathaushalte ein. Trotzdem werden Stellenverluste sowie zunehmende Arbeitslosigkeit und Konkurse die Einnahmeseite beeinflussen. Die Auswirkungen der Krise werden die künftige Entwicklung der Lohnsumme und damit die Sozialversicherungsbeiträge – das heisst die Hauptfinanzierungsquelle der meisten Sozialversicherun-

gen – beeinträchtigen. Nach Schätzungen des BSV dürften die kumulierten Einnahmen der Sozialversicherungen der 1. Säule (AHV/IV/EO) zwischen 2020 und 2030 rund 5 Mrd. Franken unter den Prognosen von Ende 2019, also von vor der Pandemie, liegen.

Wie wird die Schweiz aus der Covid-19-Krise hervorgehen? Das Szenario der langsamen Normalisierung gilt derzeit als das wahrscheinlichste. Es stützt sich auf die Annahme, dass die Krise mittelfristig begrenzte, aber doch reale Auswirkungen auf die ökonomischen Variablen wie Konsum, Investitionen und Einkommen sowie auf den Arbeitsmarkt haben wird (Seco 2020).

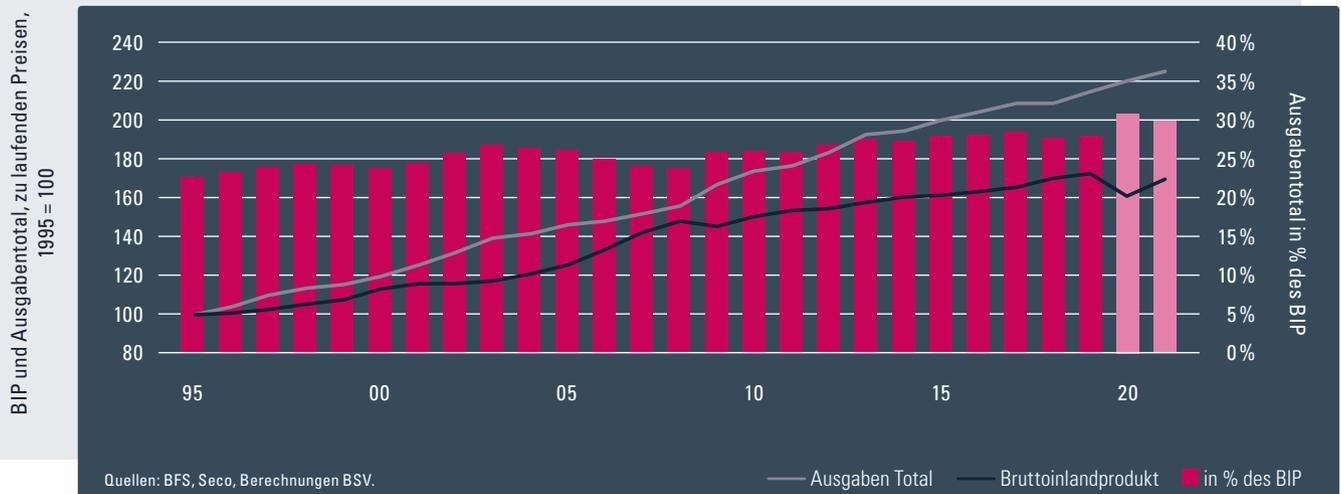
Um das Finanzvolumen der gesamten Sozialversicherungsausgaben eines Landes (Gesundheitskosten, Einkommensersatz bei Alter, Invalidität, Erlebensfall, Arbeitslosigkeit, Krankheit, Unfall, berufsbedingten Erkrankungen und Mutter- oder Vaterschaft sowie Familienleistungen, inkl. Verwaltungskosten) und die Entwicklung dieses Volumens beurteilen zu können, wird in der Regel der Anteil am BIP herangezogen. Für die Schweiz und die Nachbarländer (Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich) wird die Pandemie kurz- und sicherlich mittelfristig zu einem unerwarteten Anstieg dieses Anteils führen. Das geht auch aus den provisorischen Zahlen für die Jahre 2020 und 2021 hervor (siehe Grafiken **G1** und **G2**).

Wie sind diese Grafiken für die Schweiz und die dargestellten Nachbarländer zu interpretieren? Zunächst widerspiegelt die anteilmässige Zunahme der Sozialversicherungsausgaben am BIP seit der Finanzkrise vor allem eine strukturelle Entwicklung (ausgabenseitig: insbesondere die Folgen der demografischen Alterung und der vermehrten Inanspruchnahme hochwertiger Güter und Dienstleistungen im Gesundheitsbereich; einnahmen- und BIP-seitig: vor allem Verlangsamung des Produktivitätswachstums). Die Pandemie wird diese Diskrepanz zwischen den Einnahmen und den Ausgaben im Bereich der sozialen Sicherheit zumindest vorübergehend noch vergrössern.

Durch die anteilmässige Zunahme der Sozialausgaben am BIP dürften z. B. die derzeit in der Schweiz laufenden Reformen (AHV 21 [19.050], Reform BVG 21 [20.089]) zusätzlich unter Druck geraten, insofern dort schon heute die Sicherung des finanziellen Gleichgewichts der Sozialversicherungen im Zentrum steht. Angesichts der knappen finanziellen

Total Sozialversicherungsausgaben in % des BIP, Schweiz (Prognosen 2020, 2021)

G1



Total Sozialversicherungsausgaben in % des BIP, Durchschnitt der Nachbarländer Frankreich, Italien, Deutschland, Österreich (Prognosen 2020, 2021)

G2



Ressourcen wird den Reformprojekten grössere Relevanz zukommen. Auch die Bemühungen, das Sozialversicherungssystem zu vereinfachen und effizienter zu gestalten, werden durch die knapperen finanziellen Mittel an Legitimität gewinnen. In diesem Zusammenhang bietet die Digitalisierung Lösungen, die vermehrt genutzt werden sollten. Insbesondere in der 1. Säule, deren Durchführungsstellen dabei

sind, verschiedene Prozesse umzustellen, ist die Digitalisierung im Gang. Diesen Arbeiten werden nach der Krise eine noch grössere Bedeutung zukommen.

BEISPIELE FÜR UNTERSTÜTZUNGSMASSNAHMEN FÜR ERWERBSTÄTIGE, IN DER SCHWEIZ UND IM AUSLAND Die bestehenden Systeme der sozialen Sicherheit

haben sich bei der Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie grundsätzlich als effizient erwiesen. Angesichts des aussergewöhnlichen Ausmasses der Krise mussten einige Leistungen allerdings ausgeweitet werden. Die Schweiz sowie andere europäische Staaten und verschiedene OECD-Länder haben während der Pandemie ausserdem Ad-hoc-Massnahmen eingeführt; v. a. für Personen, die durch die Maschen des hergebrachten Sozialschutzes fallen. Dazu zählen Personen in prekären atypischen Arbeitsverhältnissen, z. B. Arbeitnehmende auf Abruf, Temporärarbeitende oder gewisse Selbständigerwerbende (oder Scheinselbständige).

Zunächst haben sich die Geldleistungen bei Krankheit, d. h. das Ersatzehkommen im Krankheitsfall, als zentral erwiesen. Hier ging es einerseits darum, die Prekarisierung der betroffenen Erwerbstätigen zu bekämpfen, andererseits sollte aber auch die Ausbreitung der Pandemie verhindert werden. Dies gilt auch für Mitarbeitende in Quarantäne, die nicht von zu Hause aus arbeiten können. Ohne entsprechende Leistungen hätte bei erkrankten oder infizierten Erwerbstätigen das Risiko bestanden, dass sie trotzdem gearbeitet und dadurch andere Personen angesteckt hätten.

Einige Staaten haben daher beschlossen, Leistungen zur Deckung dieser Risiken zu gewähren bzw. bestehende Leistungen zu erweitern. Insbesondere wurden die Leistungen auch auf Erwerbstätigenkategorien ausgeweitet, die durch die etablierten Systeme nicht gedeckt sind, z. B. auf Selbständigerwerbende. Mit der Einführung des Corona-Erwerbsersatzes hat auch die Schweiz auf neue dringende Bedürfnisse reagiert (BSV 2020). Kanada wiederum gewährte Erwerbstätigen, die aufgrund der Pandemie ihre Arbeit unterbrochen haben, eine vorübergehende Notfallleistung (PCU), die Krankheit, Quarantäne oder Selbstisolation abdeckte. Im Herbst 2020 ersetzte die kanadische Regierung die PCU u. a. durch das kanadische Krankengeld zur Konjunkturerholung. Dieses wird zwischen dem 27. September 2020 und dem 25. September 2021 während höchstens zwei Wochen ausgerichtet und auch an Selbständigerwerbende ausgezahlt, die grundsätzlich nicht obligatorisch durch die traditionelle kanadische Krankentaggeldversicherung gedeckt sind (kanadische Regierung 2020). Nebst Kanada haben namentlich auch Australien, Frankreich, Korea, Portugal, Russland, Spanien, das Vereinigte

Königreich und die Vereinigten Staaten vergleichbare Regelungen eingeführt (IAO 2020; OECD 2020).

Weitere Sozialversicherungsleistungen, die sich als entscheidend erwiesen haben, sind jene der Arbeitslosenversicherung (im weiteren Sinne). Diese bestehenden oder pandemiebedingt eingeführten Leistungen – ob traditionell, erweitert oder ganz neu (z. B. in Australien und Kanada) – haben das Einkommen gesichert und in einigen Fällen dank Kurzarbeitsentschädigung die Weiterbeschäftigung ermöglicht, ohne die Finanzen des betreffenden Arbeitgebers übermässig zu belasten. Mehrere Länder, die bereits über ein entsprechendes System verfügten, haben entweder die administrativen Abläufe vereinfacht, die Deckung erweitert (insbesondere auf Selbständigerwerbende) oder die Leistungen erhöht (Brasilien, Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien, Türkei; IAO 2020, OECD 2020).

In der Schweiz wurden die Abläufe für die Kurzarbeitsentschädigung administrativ vereinfacht sowie Dauer und Bezügerkreis stark ausgeweitet. So haben bestimmte Arbeitnehmende, die auf Abruf arbeiten und deren Beschäftigungsgrad starken Schwankungen unterliegt (mehr als 20%), neu Anspruch auf Kurzarbeitsentschädigung. Der Arbeitsausfall wird auf der Basis der letzten sechs oder zwölf Monate vor Beginn der Kurzarbeit berechnet, wobei der für die auf Abruf arbeitende Person günstigste Ausfall berücksichtigt wird (Art. 8f Covid-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung). Nebst der Ausweitung dieser Arbeitslosenleistung im engeren Sinn hat die Schweiz mit dem Corona-Erwerbsersatz eine neue Leistung eingeführt, die insbesondere an Selbständigerwerbende ausgerichtet wird, die keinen Zugang zur Arbeitslosenversicherung haben (Covid-19-Verordnung Erwerbsausfall). Anspruch auf Corona-Erwerbsersatz haben somit Selbständigerwerbende, Personen in arbeitgeberähnlicher Stellung und deren mitarbeitende Ehegatten oder eingetragene Partnerinnen oder Partner, die aufgrund einer behördlichen Massnahme 1) ihren Betrieb schliessen müssen, 2) vom Veranstaltungsverbot betroffen sind oder 3) ihre Erwerbstätigkeit wesentlich einschränken müssen (für weitere Informationen siehe BSV 2020).

Zahlreiche Staaten, darunter auch die Schweiz, waren also gezwungen, spezifische Massnahmen einzuführen vor allem für Personen in prekären atypischen Arbeitsverhält-

nissen oder für Selbständigerwerbende, die über die traditionellen Systeme der sozialen Sicherheit meist schlechter abgedeckt sind. Somit zeigte die Pandemie die Notwendigkeit auf, während gewisser akuter Krisen den Zugang zum sozialen Schutz zu erweitern.

ZUNAHME DER STAATSVerschULDUNG Die meisten der beschriebenen Massnahmen, die unerlässlich waren und rasch umgesetzt werden mussten, wurden grösstenteils durch eine zusätzliche Verschuldung der öffentlichen Hand finanziert.

Im Fall der Schweiz gefährdet die bis 2024 prognostizierte Zunahme der Staatsschuld (EFV 2021) die Einhaltung bestimmter Kriterien (wie die als Vergleichswerte interessanten Maastricht-Regeln) nicht und erreicht bis 2024 keinen kritischen Wert. Dies gilt aber nicht für alle OECD-Länder. In den USA hatte die Staatsverschuldung über längere Zeit hinweg (1990 bis 2008) bei rund 60 Prozent des BIP gelegen (FRED 2021). Nach der Finanzkrise 2009 nahm sie schrittweise zu und überschritt im 2. Quartal 2020 den Wert von 135 Prozent. Im Euroraum bzw. in den EU-Ländern war die Staatsschuldenquote bereits vor 2020 im Schnitt sehr hoch (Europäische Kommission 2020). Zwischen Ende 2019 und 2020 dürfte die Staatsverschuldung im Euroraum dann noch einmal von gut 86 auf 95 Prozent angestiegen sein.

Die Pandemie ist noch nicht vorbei und die Politik muss weiterhin für staatliche Unterstützung sorgen, um die durch die Pandemie und die verschiedenen Shutdown gefährdeten Wirtschaftszweige, Unternehmen und Arbeitsplätze zu erhalten. Die massiven Finanzhilfen werden die Staatsverschuldung weiter in Rekordhöhe treiben, auch wenn die Kosten der Verschuldung wegen tiefer Zinsen derzeit auf historisch tiefem Niveau sind.

Obwohl die Zunahme der Staatsverschuldung vorübergehend und unumgänglich ist, wird sie mittelfristig Strategien zur Schuldenbewältigung mit Sparmassnahmen in gewissen Bereichen zur Folge haben. Die Schuldenpolitik wird keine einfache Aufgabe sein, da das Umfeld, bedingt durch die demografische Alterung und die künftige Entwicklung des Gesundheitssystems, von hohen Erwartungen geprägt sein wird.

NACHHALTIGE STÄRKUNG DES SOZIALEN SCHUTZES? Die Pandemie hat viele Vorteile der Digitalisierung verdeutlicht, ohne die die Arbeit im Homeoffice nicht möglich gewesen wäre, und auch die Möglichkeiten der Plattformökonomie und des Onlinehandels aufgezeigt. Gleichzeitig hat sie aber auch die wirtschaftliche und soziale Verletzlichkeit gewisser Erwerbstätiger, die gerade in diesen Wirtschaftszweigen übervertreten sind, sowie bestimmter Gruppen von Selbständigen (z. B. Kulturschaffende) aufgedeckt. Die Krise hat verdeutlicht, wie fragil die finanzielle Situation zahlreicher Selbständigerwerbender und Kleinunternehmen ist: Ihre finanziellen Reserven reichen meist nicht aus, um ein Risiko wie einen vorübergehenden Arbeitsausfall zu decken.

Allen Zugang zu sozialem Schutz zu gewährleisten, ist ein Anliegen, das schon vor der Coronakrise bestand. Der Rat der Europäischen Union beispielsweise hat sich bereits in einer Empfehlung vom 8. November 2019 dafür ausgesprochen, «allen Arbeitnehmern und Selbständigen Zugang zu einem angemessenen Sozialschutz zu gewähren» (Rat 2019). Die IAO im Weiteren rief in ihrer Erklärung für die Zukunft der Arbeit anlässlich ihres hundertjährigen Bestehens dazu auf, die Fähigkeiten aller Menschen so zu stärken, dass sie in der Lage sind, die Chancen einer sich wandelnden Arbeitswelt zu nutzen. Hierfür sei unter anderem der universelle Zugang zu umfassendem und nachhaltigem Sozialschutz nötig. Und auch der Bundesrat hat das Eidgenössische Departement des Innern bereits 2017 damit beauftragt zu prüfen, ob die sozialversicherungsrechtlichen Rahmenbedingungen flexibilisiert werden müssen, um die innovativen neuen Arbeitsmodelle besser einzuordnen.

Hätte ein universeller Zugang zur sozialen Sicherung (v. a. zur Arbeitslosen- und Krankentaggeldversicherung), insbesondere auch für Selbständigerwerbende, tatsächlich geholfen, die Krise besser zu bewältigen? Und liessen sich ähnliche Krisen so künftig besser bestehen? Das ist ungewiss. Andernorts können sich Selbständigerwerbende bereits freiwillig in der Arbeitslosenversicherung versichern; allerdings machen nur wenige von dieser Möglichkeit Gebrauch. Die deutsche Regierung hat Ende 2020 Zahlen dazu veröffentlicht (Deutscher Bundestag 2020): Seit 2010 ist die Zahl der Selbständigerwerbenden, die sich freiwillig gegen Arbeitslosigkeit versichern, deutlich zurückgegangen. Während 2010

noch rund 261 000 Selbständige (und damit etwa 7% aller deutschen Selbständigen) gegen Arbeitslosigkeit versichert gewesen waren, waren es 2019 nur noch ca. 74 000 (Anteil von rund 2%). Um das tiefe Interesse an der freiwilligen Arbeitslosenversicherung zu verstehen, müssten natürlich die entsprechenden Modalitäten analysiert werden.

Ist eine Pandemie das einzige Szenario, das die Ausübung der Erwerbstätigkeit so einschneidend behindern kann? Nicht unbedingt. Grosse klimatische Veränderungen, die Auswirkungen von Terroranschlägen oder gross angelegten Cyberattacken sind ernstzunehmende Bedrohungen, die vergleichbare Folgen haben können. Die soziale Absicherung bei Erwerbsunfähigkeit Selbständigerwerbender und Erwerbstätiger in prekären atypischen Arbeitsverhältnissen ist somit eingehend zu überdenken. Dabei ist den Herausforderungen Rechnung zu tragen, die für ihre Umsetzung oft als hinderlich gelten. Wenn wir nichts unternehmen, finden wir uns früher oder später in der gleichen Situation wie 2020 wieder: Lücken im System werden durch improvisierte öffentliche Ausgaben gedeckt, die diverse (nicht kontrollierbare) Auswirkungen auf die Einkommensverteilung haben.

VOR- UND NACHTEILE DER DIGITALISIERUNG Fast alle Länder verzeichneten während der Pandemie eine vermehrte Nutzung digitaler Kommunikationsmittel für Arbeit, Unterricht und Freizeit. Auch der Onlinehandel (für Einkäufe, Verkäufe und Beratungsdienstleistungen) und die Verwendung digitaler Zahlungsmittel (Nutzung von Kreditkarten und Mobiltelefonen anstatt Bargeld) erlebten einen Aufschwung. Erste Analysen bestätigen, dass die Covid-19-Epidemie die Schliessung von Bankfilialen beschleunigt und das Zahlungsverhalten nachhaltig verändert (Dietrich et al. 2020). Die Digitalisierung, die bereits vorher begonnen hat, wird durch die Pandemie vorangetrieben; einige Änderungen werden tiefgreifend und zweifelsohne dauerhaft sein. Das mobile Arbeiten, das unter bestimmten Voraussetzungen zu unserer neuen Normalität werden wird, und dessen wirtschaftlichen und sozialen Folgen werden zu einer Anpassung des institutionellen Rahmens führen.

Die Digitalisierung der Wirtschaft hat durchaus erfreuliche Seiten, konnten dank ihr doch die meisten Tätigkeiten weitergeführt werden, obwohl zahlreiche Infrastrukturen zum Erliegen kamen. Dass die Digitalisierung neue Beschäf-

tigungsmöglichkeiten bietet, war bereits bekannt. Nun ist klar, dass sie ausserdem ein Weiterfunktionieren ermöglicht, wenn sonst (fast) alles stillsteht.

Diese Vorteile dürfen jedoch nicht die Schattenseiten der Digitalisierung überdecken, die dringender denn je angegangen werden müssen. Einer der ersten Ansatzpunkte muss die Weiterbeschäftigung oft gering qualifizierter Arbeitnehmender sein, die ihre Arbeit durch die Digitalisierung gefährdet sehen. Die Digitalisierung führt nicht zu einem massenhaften Abbau von Arbeitsplätzen. Vielmehr bringt sie neue Beschäftigungsformen hervor, die es bei der Einführung der heutigen Systeme der sozialen Sicherheit noch nicht gab. Entsprechend ist dafür zu sorgen, dass die neuen Typen von Erwerbstätigen auch einen angemessenen Sozialschutz erhalten.

Die Covid-19-Pandemie beschleunigt die Digitalisierung. Gleichzeitig dürfte sie aber auch die Umstrukturierung der geltenden Systeme der sozialen Sicherung vorantreiben. In diesem Zusammenhang darf nicht vergessen werden, dass die Digitalisierung sowohl Gewinner als auch Verlierer hervorbringt.

FAZIT Wie jede grosse Krise wird auch die Covid-19-Pandemie dauerhafte soziale und wirtschaftliche Folgen für unsere Gesellschaft haben. Diese Veränderungen sollten uns aber keine Angst machen. Auch vor der Pandemie war die Welt nicht auf dem nachhaltigsten aller Entwicklungskurse; obschon viele bisherige Krisen auch Anlass für Fortschritt waren (im Zuge der Finanzkrise 2008 wurde beispielsweise eine bessere Regulierung des Bankensektors eingeführt). Die Covid-19-Krise zeigt, wie wichtig ein konstruktiver, qualitativ hochstehender Dialog zwischen Wissenschaft und Politik ist. Bleibt zu hoffen, dass er nach der Krise fortgesetzt wird, auch ausserhalb des Gesundheitssektors.

Die langfristigen Auswirkungen der Pandemie auf die Einnahmen der öffentlichen Hand und der Sozialversicherungen sind noch nicht zu beziffern; sie wird die politischen Prioritäten aber beeinflussen. Zum einen wird die höhere Verschuldung verschiedener OECD-Länder mittelfristig sicherlich finanzielle Konsolidierungsmassnahmen erfordern. Wenn die privaten Akteure (Haushalte und Unternehmen) von Steuererhöhungen ausgehen, kann dies mittelfristig negative Auswirkungen auf Konsum und Investitionen

haben. Zum anderen kann die Beschleunigung der Digitalisierung und der digitalen Wirtschaft Innovationen und neue Wachstumsquellen fördern, was für bestimmte Bevölkerungsgruppen Chancen, aber auch neue Risiken birgt. Die Beschleunigung des digitalen Wandels wird auch den öffentlichen Sektor beeinflussen. Strukturelle Veränderungen, flexiblere Volkswirtschaften und digitalere Gesellschaften können zum wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt beitragen. Ebenso kann die Covid-19-Krise eine Neuausrichtung hin zu einer inklusiveren und nachhaltigeren wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung bedeuten. Dazu müssen aber vor allem geeignete integrative Massnahmen beschlossen und umgesetzt werden. ■

LITERATUR

Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV 2021): Datencenter (Online-Quelle): Gesamthaushalt > Zahlen im Überblick > Schulden: www.efv.admin.ch/efv/de/home.html > Datencenter.

FRED Federal Reserve Bank of St. Louis (FRED 2021): *Federal Debt: Total Public Debt (GFDEBTN)* (Online-Quelle); [St. Louis: U. S. Department of the Treasury. Fiscal Service] fred.stlouisfed.org/series/GFDEBTN (abgerufen am 3. Januar 2021).

Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV 2020): Entschädigung für Erwerbsausfall bei Massnahmen gegen das Coronavirus (Online-Quelle): [Bern: BSV]: www.bsv.admin.ch > Sozialversicherungen > EO/Mutterschaft > Grundlagen & Gesetze > Corona: Entschädigung für Erwerbsausfall (abgerufen am 30. Dezember 2020).

Deutscher Bundestag (2020): 19/22414 – auf die kleine Anfrage – Drucksache 19/21976 – Entwicklung der Arbeitslosenversicherung für Selbständige (22. September 2020): www.bundestag.de > Dokumente > Drucksachen > WP 19 > 19/22414 (PDF).

Dietrich, Andreas; Karrer, Norman J.; Weinrich, Wieland (2020): *Wird nach dem Covid-Lockdown die Akzeptanz digitaler Kanäle im Banking steigen? Erste Erkenntnisse mit Daten zur veränderten Kanalnutzung* (Online-Quelle); [Hochschule Luzern: IFZ Retail Banking Blog]: www.blog.hslu.ch/retailbanking/ > 4. Mai 2020.

European Commission (2020): «Government debt up to 95.1 % of GDP in euro area», in *Eurostat Newsrelease Euroindicators (157/2020)*, 22 October 2020: ec.europa.eu > English > Statistics > Search Eurostat Statistics > News > 22/10/2020.

Internationale Arbeitsorganisation (IAO 2020): *The impact of the COVID-19 pandemic on jobs and incomes in G20 economies*. Presentation of the ILO-OECD Covid-19 report, presented at the 3rd Employment Working Group (EWG) meeting under the Saudi G20 Presidency (virtual meeting, 19-20 August 2020); [Genf: ILO]: www.ilo.org > search ilo.org > Titel des Dokuments eingeben (nur in Englisch verfügbar).

Kanadische Regierung (2020): *Prestation canadienne d'urgence (PCU): Fermée* (Online-Quelle); [Ottawa: Gouvernement du Canada]: www.canada.ca/fr/services/prestations/ae/pcusc-application.html (abgerufen am 30. Dezember 2020; nur in Französisch und Englisch).

OECD (2020): *Lutte contre le coronavirus – Suivi des politiques par pays* (Online-Quelle; nur in Englisch): www.oecd.org/coronavirus/country-policy-tracker/.

Seco (2020): *Szenarien zur BIP-Entwicklung der Schweiz, 15.12.2020* (Online-Quelle); [Bern: SECO]: www.seco.admin.ch > Wirtschaftslage & Wirtschaftspolitik > Wirtschaftspolitik > Wachstum > Szenarien zur BIP-Entwicklung der Schweiz (XLS; abgerufen am 30. Dezember 2020).

SR 830.31 Verordnung über Massnahmen bei Erwerbsausfall im Zusammenhang mit dem Coronavirus (Covid-19) vom 20. März 2020; (Covid-19-Verordnung Erwerbsausfall).

SR 837.033 Verordnung über Massnahmen im Bereich der Arbeitslosenversicherung im Zusammenhang mit dem Coronavirus (Covid-19) vom 20. März 2020; (Covid-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung).

Rat der Europäischen Union (Rat 2019): Empfehlung des Rats vom 8. November 2019 zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige (2019/C 387/01): eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=de > Schnellsuche > 32019H1115(01).

Internationale Arbeitsorganisation (IAO 2019): *Jahrhunderterklärung der IAO für die Zukunft der Arbeit (26. Juni 2019)*; [Genf: ILO]: www.ilo.org > Publications > Documents de réunions > Juin 2019 > Déclaration (PDF).



Bruno Parnisari

Dr. ès sc. écon. et soc., stellvertretender Direktor und Leiter des Geschäftsfelds Mathematik, Analysen und Statistik, BSV.
bruno.parnisari@bsv.admin.ch



Valérie Ruffieux

Juristin und stellvertretende Leiterin des Bereichs internationale Organisationen, BSV.
valerie.ruffieux@bsv.admin.ch

FAMILIE, GENERATIONEN UND GESELLSCHAFT

Sozialhilfe: Handlungsbedarf bei Rechtsschutz und -beratung?

Gesine Fuchs, Hochschule Luzern
Melanie Studer, Berner Fachhochschule

Um Sozialhilfebeziehenden vollumfänglichen Rechtsschutz zu gewährleisten, müssen die Rechtsberatungsstellen gestärkt, die unentgeltliche Rechtspflege ausgebaut und die Sozialdienste personell besser ausgestattet werden. So das Fazit einer Studie, die die Zugangsmöglichkeiten zu unabhängiger Rechtsberatung und effektivem Rechtsschutz untersuchte.

Haben Armutsbetroffene in der Schweiz als Sozialhilfebeziehende Zugang zu unabhängiger Rechtsberatung? Wie tragen Rechtsberatungsstellen zu deren Rechtsschutz bei, d. h., wie verhelfen sie ihnen zu ihrem Recht, in angemessener Zeit von einer unabhängigen staatlichen Instanz eine Entscheidung zu erhalten? Und besteht schliesslich der Bedarf, den Rechtsschutz und die Rechtsberatung für Armutsbetroffene zu stärken? Die Hochschule Luzern und die Universität Basel sind im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherungen diesen Fragen aus einer umfassenden rechtssoziologischen Perspektive nachgegangen.

EINFLUSSFAKTOREN AUF DEN RECHTSSCHUTZ IN DER SOZIALHILFE Verschiedene strukturelle, prozedurale und situative Faktoren können den Zugang zum Recht einschrän-

ken. Dabei kann es sich um administrative, soziale oder ökonomische Hürden handeln und/oder das Wissen, das Rechtsbewusstsein oder die Verfügbarkeit unabhängiger Beratung und Rechtsvertretung betreffen.

In der Untersuchung wurden die Einflussfaktoren, die die Forschung bislang herausgearbeitet hat (vgl. insbesondere Marchiori 2016, de Langen/Barendrecht 2008 und Sandefur 2008), in ein Modell integriert und unter die Lupe genommen (vgl. Grafik **G1**):

- Was sind die rechtswissenschaftlichen Grundlagen?
- Wie ist das Prozessrecht ausgestaltet und welche Auswirkungen hat es?
- Was wissen Betroffene über ihre Rechte und wie kommen sie zu Informationen und Beratung?
- Wie arbeiten die Beratungsstellen?

Dazu wurden Rekursinstanzen befragt und eine Zufallsauswahl von Gerichtsurteilen analysiert sowie Rechtsdienste der Sozialbehörden interviewt. Letztere haben mit ihrer rechtlichen Expertise und Information ebenfalls wesentlichen Einfluss auf den Rechtsschutz ihrer Klientinnen und Klienten. In einer Online-Umfrage wurden Beratungs- und Ombudsstellen sowie Anwältinnen und Anwälte mit Spezialisierung auf Sozialversicherungs- oder Sozialhilferecht befragt. Ergänzt wurde dies mit Interviews von Betroffenen und Beratungsstellen. Die Online-Umfragen wurden in der ganzen Schweiz durchgeführt, die anderen Erhebungen in den vier Fallstudienkantonen Genf, Fribourg,

Zürich und St. Gallen. Die Kantone unterscheiden sich sprachlich, sozialstrukturell und im Differenzierungsgrad ihrer Sozialhilfegesetze und -verordnungen.

Die Studie zeigt, dass Beratungsstellen mit Rechtsberatung besonders wichtig sind, weil sie einen tatsächlichen Zugang zum Recht auf Rechtsschutz schnell und unmittelbar ermöglichen. Aber auch die Klarheit der Formulierung des Sozialhilferechts (Normenklarheit) und die Abläufe bei Beschwerden sind hier relevant, ebenso wie juristisches Fachwissen und angemessene Informationen aufseiten der Sozialdienste. Aus den Resultaten ergeben sich drei wichtige Handlungsfelder:

Modell der Einflussfaktoren auf guten Rechtsschutz in der Sozialhilfe

G1



- die Beratungsstellen,
- die unentgeltliche Rechtspflege sowie
- die professionelle Arbeit in den Sozialdiensten.

GEZIELTE STÄRKUNG VON RECHTSBERATUNGS-

STELLEN Die Beratungsstellenlandschaft in der Schweiz ist ausgesprochen vielfältig und breitgefächert. Dies reicht von generellen Anlaufstellen für Armutsbetroffene (etwa der Caritas) über themenspezifische Stellen (wie z. B. Pro Infirmis oder Frauenberatungsstellen) bis zu solchen in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft (z. B. Sozialdienste grosser öffentlicher Spitäler). Unter den gut 100 befragten Stellen mit Rechtsberatung konnten 34 identifiziert werden, die eine detaillierte sozialhilferechtliche Beratung anbieten, also eine (auch mehrmalige) Beratung zum Einzelfall (im Folgenden: Beratungsstellen SHR). Ausserdem zeigte sich, dass auch die allgemeine Beratung zu Sozialhilfefragen immens wichtig ist. Allgemeine Beratungsstellen zeigen Rechte und Pflichten auf oder geben Informationen zu weiteren Sozialleistungsansprüchen. Dies bieten 29 Stellen an und sie sind der erste Zugang, um nötigenfalls zu detaillierter Rechtsberatung zu gelangen. 80 Prozent dieser Stellen leiten weiter, vereinzelt holen sie sich auch spezifischen Rat, etwa durch Vereinbarungen mit der Unabhängigen Fachstelle für Sozialhilferecht (UFS). In etwa einem Drittel der 34 Stellen mit detaillierter Sozialhilferechtsberatung arbeiten weder Juristinnen oder Juristen noch Personen mit juristischer Weiterbildung. Dies kann ein Problem sein, wenn z. B. nicht alle sinnvollen rechtlichen Möglichkeiten und Ansprüche erkannt werden. Dabei ist die Finanzierung der Bera-

tungsstellen SHR komplex – am häufigsten finanzieren sie sich über Spenden, Beiträge privater Organisationen, Eigenmittel und staatliche Subventionen. Viele Stellen mit detaillierter Rechtsberatung haben Wartezeiten, sehr strenge Triageregeln und kurze Öffnungs- oder Telefonzeiten, damit nicht mehr Leute anfragen, als effektiv beraten werden können. Die Nachfrage übersteigt das Angebot somit deutlich.

Eine gezielte Stärkung von Rechtsberatungsstellen in ihren Ressourcen und Kompetenzen ist daher nötig, und zwar für den Ausbau ihrer Beratungskapazitäten, aber auch für ihre Vernetzung und den fachlichen Austausch. Diese Stärkung sollte mittels öffentlicher Finanzierung erfolgen: Das Recht auf Rechtsschutz ist in verfassungs- und völkerrechtlichen Normen niedergelegt. Damit es effektiv gewährleistet wird, ist der Staat verpflichtet, aktiv tätig zu werden. Dazu kann die Finanzierung von Rechtsberatungsstellen beitragen. Zudem ist Rechtsberatung auch im Sinne des Rechts auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV) als Teil der zu bietenden «Hilfe und Betreuung» zu sehen. Ein Recht auf Rechtsberatung hat in anderen schweizerischen Rechtsbereichen schon erfolgreiche Vorbilder – etwa im Sozialversicherungs- oder Opferhilferecht.

AUSBAU DER UNENTGELTLICHEN RECHTSPFLEGE UND RECHTSVERBEISTÄNDUNG

Der verfassungsrechtlich garantierte Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege umfasst einen Anspruch auf ein kostenloses Verfahren (keine Gerichtskosten) und auf eine unentgeltliche anwaltliche Vertretung. Dieser Anspruch untersteht jedoch Bedingungen:

- die Antragstellenden müssen bedürftig sein;
- die Sache darf nicht aussichtslos sein;
- die Vertretung muss wegen rechtlicher oder tatsächlicher Schwierigkeiten erforderlich sein (Art. 29 Abs. 3 BV).

Die Anwendung und Auslegung dieser Voraussetzungen in sozialhilferechtlichen Streitigkeiten führt dazu, dass unentgeltliche Rechtspflege, insbesondere unentgeltliche Verbeiständung, nur restriktiv gewährt wird: Weil Gerichte den Sachverhalt selber feststellen müssen (Untersuchungsgrundsatz) und das Recht von Amtes wegen anwenden, verneinen sie häufig, dass eine Sache die erforderliche Komplexität aufweist, die für einen unentgeltlichen Rechtsbeistand notwen-

Beratungsstellen mit
Rechtsberatung
eröffnen einen schnellen
Zugang zum Recht auf
Rechtsschutz.

Sozialhilfebeziehende sind bei Einsprachen, Beschwerden oder Gerichtsverfahren häufig auf sich allein gestellt.

dig ist. Auch die fehlende Aussichtslosigkeit wird in der Praxis oft verneint, d. h., die Sache wird als aussichtslos beurteilt. In den Analysen gab es ein eindrucksvolles Beispiel eines Urteils (Urteil VB 2017.0066 vom 12. Dezember 2018, Verwaltungsgericht Zürich), das sich in einem komplexen Fall auf 17 Seiten differenziert mit den Argumenten des Rechtsanwalts auseinandersetzt, mit der Abweisung der Klage jedoch beschied, die Aussichtslosigkeit sei von vornherein klar gewesen und die unentgeltliche Rechtsverteidigung sei daher abzulehnen.

Diese Praxis führt dazu, dass Sozialhilfebeziehende bei Einsprachen, Beschwerden oder Gerichtsverfahren häufig auf sich allein gestellt sind. Dabei ist das Sozialhilferecht an sich schon sehr komplex (worin sich Betroffene, Beratungsstellen, Gerichte und Anwaltschaft einig sind) und auch die Einsprachewege sind je nach Kanton sehr unterschiedlich.

In der befragten Anwaltschaft vertreten 84 Personen (37%) in sozialhilferechtlichen Streitigkeiten, doch nur 27 von ihnen bezeichnen sich als darauf spezialisiert. Die meisten von ihnen setzen sich aktiv dafür ein, Armutsbetroffenen den Zugang zu erleichtern (Kosten gering halten, Vernetzung mit sozialen Organisationen, Mandate in Fremdsprachen), obwohl ein hohes Risiko besteht, die eigenen Aufwendungen nicht ersetzt zu bekommen. Entsprechend deutlich und ausführlich ist die Kritik der Anwaltschaft an der restriktiven Praxis.

Anwältinnen und Anwälte sind unverzichtbar für den Rechtsschutz, wenn es zu juristischen Schritten kommt; spezialisierte Anwältinnen und Anwälte werden von der Gegenseite auch geschätzt, da sie Konflikte versachlichen,

keine aussichtslosen Schritte unternehmen und sie in diesem Sinne für die Rechtsberatung (und nicht nur Vertretung) der Sozialhilfebeziehenden zentral sind. Anwältinnen und Anwälte reichen Beschwerden und Klagen ein, in einem Grossteil der Fälle suchen sie aber zur einvernehmlichen Klärung nochmals das Gespräch mit dem Sozialdienst.

Unentgeltliche Rechtsverteidigung sollte daher für einen effektiven Rechtsschutz deutlich häufiger gewährt werden, und zwar auch bereits in verwaltungsinternen Einspracheverfahren. Auf dieser Verfahrensstufe wird die Angemessenheit einer Entscheidung geprüft, was später nur noch sehr zurückhaltend geschieht, weshalb hier ein Rechtsbeistand besonders hilfreich sein kann. In diesem und auch den weiteren Verfahrensschritten könnten vermehrt mündliche Verhandlungen durchgeführt werden. Viele Betroffene fanden es hinderlich und irritierend, ihre persönlichen Verhältnisse nie direkt mündlich darlegen zu können, sondern auf ein verwaltungsrechtliches schriftliches Verfahren zu treffen. Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) garantiert einen Anspruch auf mündliche Verhandlungen. Dieser Anspruch muss jedoch explizit geltend gemacht werden.

GENÜGENDE PERSONELLE UND FACHLICHE RESSOURCEN FÜR WIRKUNGSVOLLE ARBEIT IN DEN SOZIALDIENSTEN Betroffene berichten in den Interviews detailliert von der als despektierlich empfundenen Behandlung durch die Sozialdienste, die ihnen «Vorschussmisstrauen»

Unentgeltliche Rechtsberatung bereits in verwaltungsinternen Verfahren ist für Sozialhilfebeziehende zentral.

entgegenbrächten. Zu rechtlichen Konflikten führen insbesondere fehlende persönliche Gespräche zwischen Klientinnen und Klienten und fallführender Person (eine Betroffene hatte ihre neue Sozialarbeiterin, die seit über einem Jahr für sie zuständig war, nur per Mail und Telefon erlebt). Aber auch fehlendes Eingehen auf die persönliche Lebenssituation, die nicht einem Standardfall entspricht (und zu grossen existenziellen Nöten führen kann), sowie eine ambivalente Informationspolitik wirken konfliktschürend: Einerseits fühlen sich viele Betroffene nur unzureichend über Rechte und Pflichten aufgeklärt, andererseits werden zu viele (schriftliche) Informationen als belastend erlebt. Dazu passt, dass 85 Prozent der befragten Beratungsstellen regelmässig Ratsuchenden die Schreiben der Sozialdienste erklären. Sozialdienste gewährleisten dann einen chancengerechten Zugang zum Recht, wenn sie ihre heterogene Klientel spezifisch, umfassend und verständlich über ihre Rechte und Pflichten sowie die unabhängigen Beratungsmöglichkeiten und -angebote informieren.

Mehr Zeit für Sozialarbeit beugt Konflikten vor und verbessert die Reintegration.

Die oftmals prekären Situationen der Armutsbetroffenen erfordern von den Mitarbeitenden der Sozialdienste ein reflektiertes Handeln, das sich an der Leitidee und dem Menschenbild der sozialen Arbeit orientiert, sich also auf die Menschenrechte, die Stärkung der Fähigkeiten der Klientel und deren individuelle Situation bezieht. Hierfür müssen Arbeitsbedingungen gegeben sein, die dies ermöglichen. Prägnant formuliert: Mehr Zeit für Sozialarbeit in den Sozialdiensten verbessert nicht nur die Reintegration, sondern beugt Konflikten vor. Eine durchgehende Professionalisierung und gegebenenfalls Regionalisierung der Dienste ist hierfür notwendig. ■

LITERATUR

Fuchs, Gesine; Abbas, Marina; Studer, Melanie; Koschmieder, Nikola; Pärli, Kurt; Meier, Anne; Blanchet, Nathalie; Ruch, Marion (2020): *Rechtsberatung und Rechtsschutz von Armutsbetroffenen in der Sozialhilfe*; [Bern: BSV]. Beiträge zur Sozialen Sicherheit; Forschungsbericht Nr. 18/20: www.bsv.admin.ch > Publikationen & Service > Forschung und Evaluation > Forschungspublikationen.

Marchiori, Teresa (2016): *Measuring Women's and Children's Access to Justice* [Präsentation anlässlich der Konferenz «Zugang zur Justiz für alle: Ein zentrales Menschenrecht. Aktuelle Herausforderungen für die Schweiz im Bereich Frauen- und Kinderrechte»]; Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte. Bern: www.skmr.ch > Schwerpunkte > Zugang zur Justiz > Bericht der Tagung vom 30. August 2016 > Dokumentation.

Langen, Maaïke de; Barendrecht, Maurits (2008): «Legal Empowerment of the Poor: Innovating Access to Justice», in: Brookings Institution (Hg.): *The State of Access: Success and Failure of Democracies to Create Equal Opportunities*, Washington D. C.: Brookings Institution Press, S. 250–271.

Sandefur, Rebecca L. (2008): «Access to Civil Justice and Race, Class, and Gender Inequality», in *Annual review of sociology* 34, S. 339–358.

SR 0.101 Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, abgeschlossen am 4. November 1950, in Kraft getreten für die Schweiz am 28. November 1974.



Gesine Fuchs

PD Dr. phil., Prof. und Projektleiterin, Institut Sozialmanagement, Sozialpolitik und Prävention, Hochschule Luzern – Soziale Arbeit.
gesine.fuchs@hslu.ch



Melanie Studer

Dr. iur., Rechtsanwältin, Projektmitarbeiterin der juristischen Fakultät der Universität Basel, Lehrstuhl für Soziales Privatrecht; unterdessen wissenschaftliche Mitarbeiterin Berner Fachhochschule, Soziale Arbeit.
melanie.studer@bfh.ch

FAMILIE, GENERATIONEN UND GESELLSCHAFT

Online-Tagung der EKFF zur Elternzeit

Nadine Hoch, Eidgenössische Kommission für Familienfragen (EKFF)

Damit die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit gelingt, ist eine umfassende Elternzeit für die Eidgenössische Kommission für Familienfragen (EKFF) zentral. Im Rahmen einer von der Kommission organisierten Online-Tagung setzte sich ein Expertenpublikum kritisch mit den Bedingungen, Modellvorschlägen und Wirkungen der Elternzeit auseinander.

Ende Januar 2021 lud die EKFF im Namen ihrer Präsidentin Anja Wyden Guelpa zu einer Online-Fachtagung über die Elternzeit. Über 90 Experten nutzten die Gelegenheit, mithilfe verschiedener Fachinputs die politischen, sozialwissenschaftlichen und gesellschaftlichen Aspekte der Elternzeit kritisch zu reflektieren.

FAMILIENPOLITIK IN DER SCHWEIZ Stéphane Rossini, Direktor des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV), eröffnete die Tagung mit einer Einbettung der Elternzeit in die schweizerische Familienpolitik. Er wies dabei auf die verbreitete Haltung in der Gesellschaft hin, dem Bund die führende Rolle in der Familienpolitik zuzuschreiben. Diese stehe wiederum in einem gewissen Widerspruch zur subsi-

diären, also unterstützenden Funktion, die ihm staatsrechtlich eigentlich zukomme.

In der Schweiz seien alle drei föderalen Ebenen an der Gestaltung der Familienpolitik beteiligt. Nebst der öffentlichen Hand, übernehmen auch private Organisationen wesentliche Aufgaben, um Familien zu unterstützen. Erschwerend komme hinzu, dass es sich bei der Familienpolitik um eine Querschnittsaufgabe handle, die die Politikbereiche der Sozial-, Steuer-, Gesundheits-, Gleichstellungs-, Migrations-, Wohnbau- und Bildungspolitik tangiere.

Nachdem die Einführung der Mutterschaftsversicherung 50 und der Vaterschaftsurlaub 15 Jahre benötigt hätten, so schloss Stéphane Rossini mit der hoffnungsvollen,

Viele erwarten vom Bund eine führende Rolle in der Familienpolitik, staatsrechtlich kommt ihm aber lediglich eine unterstützende Funktion zu.

aber nicht ganz ernst zu nehmenden Einschätzung, brauche es in dieser Kadenz wohl nur noch fünf Jahre bis zur Elternzeit.

ELTERNZEIT IM NAHEN AUSLAND Um für die Schweiz ein adäquates Modell der Elternzeit entwickeln zu können, lohnt sich durchaus ein Blick ins Ausland. Isabel Valarino, Mitarbeiterin in der Bildungsforschung des Kantons Genf und Mitglied des International Network on Leave Policy and Research, beleuchtete in ihrem Input die Beispiele Islands und Schwedens. So würden dort zwar über 80 Prozent der Väter Elternzeit beziehen, sie nutzen jedoch durchschnittlich nur rund 30 Prozent der zur Verfügung stehenden

Zeit. Damit auch Schweizer Väter Elternzeit beziehen, sei es daher wichtig, dass der Erwerbssersatz möglichst nahe beim regulären Lohn liege. Zudem müsste ein grosser Teil der Elternzeit gleichermassen für Mutter und Vater reserviert sein und teilzeitlich oder in Blöcken bezogen werden können.

DAS EKFF-MODELL: NUTZEN UND POTENZIAL In der Folge präsentierten die Kommissionsmitglieder Elisabeth Zemp und Patrick Robinson das Elternzeitmodell der EKFF von 2018 (vgl. Tabelle T1).

Da jedoch der Blick auf umliegende Länder zeigt, dass eine feste Zuteilung der Wochen auf Mütter und Väter dazu führt, dass Väter vermehrt Elternzeit beziehen, schlagen die Referenten eine Modell-Modifikation vor, in der die ehemals 16 frei übertragbaren Wochen jeweils zu gleichen Teilen fix auf die Eltern verteilt werden. Dies ist insbesondere mit Blick auf die evidenzbasierten positiven Auswirkungen der Elternzeit auf Kind, Mutter, Vater, Familie, Unternehmen und Volkswirtschaft, auf die Gleichstellung, Fertilitätsrate sowie auf das Erwerbsverhalten und Bildungsrendite der Mütter wichtig. Im Elternzeitmodell der EKFF noch offen sind die folgenden Punkte:

- Übertragbarkeit der Wochen zwischen den Eltern.
- Kündigungsschutz: Fest steht der Kündigungsschutz für Mütter während der Schwangerschaft und den 16 Wochen nach der Geburt.

Elternzeit: Modellvorschlag 2018

T1

Begünstigte	Wochen	Modalitäten
Eltern total	38	Maximum
Reserviert für die Mutter	14	Diese Wochen entsprechen dem heutigen Mutterschaftsurlaub.
Reserviert für den Vater	8	Zwei Wochen davon entsprechen dem heutigen Vaterschaftsurlaub. Bezieht der Vater die Wochen nicht, gehen sie verloren.
Verteilt zwischen den Eltern	16	Die Wochen können zwischen Müttern und Vätern frei aufgeteilt werden.
Total maximal für die Mutter	30	Bezieht die Mutter die maximale Dauer, stehen dem Vater nur die für ihn reservierten Wochen zu.
Total maximal für den Vater	24	Bezieht der Vater die maximale Dauer, stehen der Mutter nur die für sie reservierten Wochen zu.

Quelle: EKFF (2018): *Elternzeit – weil sie sich lohnt*, [Bern: BSV], S. 5.

- Anspruchszeitraum: Zeitraum ab der Geburt, innerhalb dessen die Elternzeit bezogen werden muss (von «18 Monate nach Geburt» bis «obligatorischer Schuleintritt des Kindes»).
- Gleichgeschlechtliche Eltern, Mehrlingsgeburten und Adoption.

ELTERNZEIT AUS FINANZIELLER SICHT: KOSTENBERECHNUNG DES EKFF-MODELLS 2018 Severin Bischof vom Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS präsentierte die von der Kommission in Auftrag gegebene Kostenberechnung des EKFF-Modells 2018. Hierzu erstellte BASS eine Kostenschätzung (vgl. Grafik G1), die sich auf das Jahr 2019 bezieht.

Orientiert am Erwerbsersatz bei Mutter- oder Vaterschaft ist die Basisgrösse der Elternzeit das Taggeld, das pro Tag bezogene Elternzeit ausgerichtet werden würde. Ausgehend von 80 Prozent ihres AHV-pflichtigen Einkommens im vorangehenden Jahr (bzw. 2017 für Selbständigerwerbende) hätte dem Elternjahrgang 2019 ein Taggeld von durchschnittlich rund 127 Franken für die Mütter und von 161 Franken für die Väter zugestanden. 2019 lag der maximale Tagessatz für die Mutterschaftsentschädigung bei 196

Franken. Er wurde 2021 für die Vaterschaftsentschädigung unverändert übernommen.

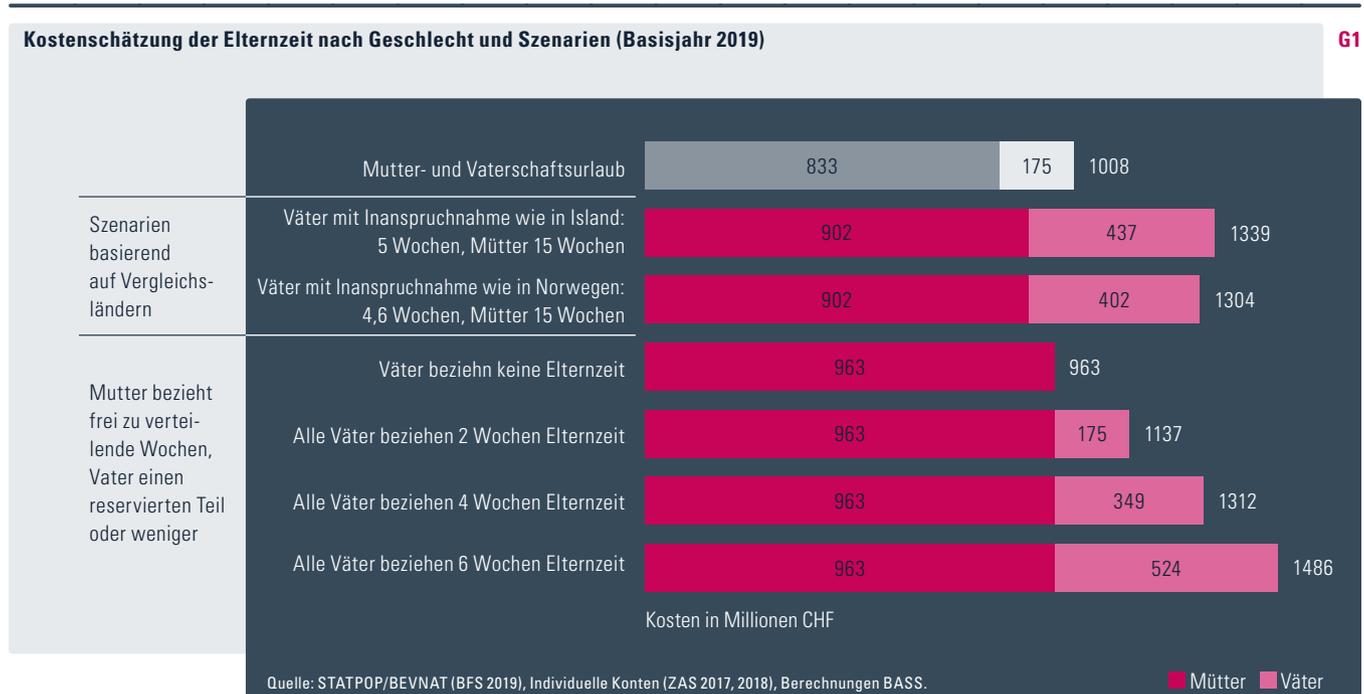
Für die Kostenschätzung waren zusätzlich zum Taggeld die folgenden Faktoren als kostenrelevante Punkte zu berücksichtigen:

- 38 Wochen Elternzeit
- 14 Wochen Mutterschaftsentschädigung;
- 2 Wochen Vaterschaftsentschädigung (in den Kostenberechnungen nicht enthalten)
- 16 Wochen (frei zu verteilen)
- 6 Wochen reserviert für den Vater

Kostenrelevant, aber unbekannt waren:

- Die Aufteilung der frei zu verteilenden Wochen zwischen Müttern und Vätern
- Die Inanspruchnahme (vollständige oder nur teilweise Ausschöpfung) der gesetzlich zustehenden Elternzeit

Um die variablen und unbekanntem kostenrelevanten Grössen realistischer in die Berechnungen einfließen zu lassen, wurden mithilfe einer Literaturrecherche europä-



ische Vergleichsländer mit einem ähnlichen Elternzeitmodell wie dem EKFF-Modell bestimmt und Daten zu den erwähnten Faktoren erhoben. Sie flossen dann ebenfalls in die Szenarien für die Kostenschätzung ein (vgl. Grafik G1). Am ehesten mit dem EKFF-Modell vergleichbar waren Island und Norwegen. Sie wiesen bei den drei wichtigsten Einflussgrössen auf die Ausschöpfung von Elternzeit durch die Väter die kleinsten Unterschiede zum EKFF-Modell auf:

- Reservierter Anteil für die Väter
- Höhe des Ersatzeinkommens
- Flexibilität des Bezugs

Unter der Annahme, dass die Mütter die Elternzeit stärker in Anspruch nehmen und die Väter einen fixen Anteil der für sie reservierten Wochen beziehen, schätzt BASS die Kosten für das EKFF-Elternzeit-Modell auf 1300 bis 1350 Mio. Franken (ohne Berücksichtigung der Kosten für den Mutterschafts- und Vaterschaftsurlaub; Basisjahr 2019).

Bei einer festen Zuteilung der Wochen, beziehen die Väter mehr Elternzeit, als wenn das Paar die Aufteilung selbst vornehmen kann.

ELTERNZEIT AUS SICHT DER ARBEITGEBENDEN UND ARBEITNEHMENDEN Im Namen des Schweizerischen Arbeitgeberverbands (SAV) nahm dessen Chefökonom Simon Wey gegen eine vom Bund verantwortete Elternzeit Stellung, sprach sich jedoch für ausreichend qualitativ gute und vor allem bezahlbare Kinderbetreuungsangebote aus. Eine Angleichung der Arbeitspensen von Müttern und Vätern, z. B. in Richtung 70-Stellenprozente, sei für die Vereinbarkeit von Familien und Beruf, die Gleichstellung, die Alters-

vorsorge der Frauen und die Wirtschaft zielführender als eine Elternzeit.

Travail Suisse hingegen unterstützt die Einführung einer Elternzeit und verfolgt in Bezug auf die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit vier Ziele, die von Valérie Borioli Sandoz, Geschäftsleitungsmitglied und Leiterin der Gleichstellungspolitik bei Travail Suisse aufgezogen wurden. Wichtig sei, dass Eltern ihr Familienmodell frei wählen könnten, dass Familie und Erwerbstätigkeit miteinander vereinbar seien, dass die bezahlten und unbezahlten Leistungen in der Familie gerecht auf die Eltern aufgeteilt würden und dass die Diskriminierung der Frauen auf dem Arbeitsmarkt verschwinde. Valérie Borioli Sandoz wies auf eine Untersuchung hin, die das europäische Parlament 2010 durch Heening Thomsen und Helene Urth hatte erstellen lassen, um die Einführung eines bezahlten Mutterschaftsurlaubs in der Europäischen Union zu evaluieren. Die Untersuchungsergebnisse legten nahe, dass eine Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit um 1 Prozent bereits genügend Steuererträge generieren würde, um einen Mutterschaftsurlaub bzw. eine Elternzeit von 18 bis 20 Wochen zu finanzieren.

ELTERNZEIT AUS GLEICHSTELLUNGSSICHT Kathrin Bertschy, Nationalrätin der GLP und Co-Präsidentin von Alliance F, vertrat die These, dass die heutige Gesetzgebung die Gleichstellung der Geschlechter im Erwerbsleben aktiv behindere. Sie gebe vor, dass ausschliesslich die Mütter und nicht beide Elternteile nach der Geburt eines Kindes bei der Arbeit ausfallen. Die gerechte Aufteilung des Erwerbsausfallrisikos sei deshalb einer der zentralen Schlüssel zur Ermöglichung der Gleichstellung. Deshalb müsse das Elternzeitmodell möglichst paritätisch, d. h. ohne übertragbare Wochen, gestaltet sein. Hierzu hatte sie 2019 die Motion «Elternzeit von 14 Wochen für beide Elternteile. Gleiche Chancen im Erwerbsleben» (19.3849) eingereicht und 2020 mit einer gleichlautenden parlamentarischen Initiative (20.472) nachgedoppelt. Beide Vorstösse sind noch nicht behandelt.

Als Vertreter der Schweizerischen Vereinigung für eine gemeinsame Elternschaft (GeCoBi) eröffnete Oliver Hunziker seinen Beitrag mit einer Definition des Begriffs Gleichstellung und brachte das Dilemma auf den Punkt: Die Verein-

Die gerechte Verteilung des Erwerbsausfallrisikos ist eine zentrale Voraussetzung für die Gleichstellung.

barkeitsbedürfnisse der Eltern würden als Hinderungsgrund im Arbeitsmarkt gesehen, denn sie hinderten Mütter beim Einstieg in und Väter beim Ausstieg aus dem Arbeitsmarkt. Weil sie den Vätern und den Müttern die geschlossenen Wege öffnete, sei die Elternzeit für die Väterorganisationen deshalb ein guter Lösungsansatz.

AKTUELLE VORSTÖSSE FÜR DIE ELTERNZEIT – EINE POLITISCHE EINSCHÄTZUNG Claudio Looser, Senior Consultant bei der Kommunikationsagentur Furrer Hugli, eröffnete seine Einschätzung der politischen Chancen einer Elternzeit mit einem Rückblick auf Elternzeitvorstösse im eidg. Parlament. Seit 1998 seien über 30 Vorstösse eingereicht worden und der politische Druck nehme seit 2011 stark zu. Pendent seien derzeit fünf Vorstösse. Neben den zwei bereits erwähnten von Kathrin Bertschy, je eine Motion von alt BDP-Nationalrätin Rosmarie Quadranti (19.3848) und SP-Nationalrätin Nadine Masshardt (19.3847) sowie ein Postulat von SP-Nationalrat Mathias Reynard (20.3837). Im Weiteren hätten sich verschiedene Parteien, Gewerkschaften, Familien- und Gleichstellungsorganisationen sowie ausserparlamentarische Kommissionen zusammengeschlossen, um gemeinsam eine Elternzeit-Initiative zu lancieren. Auch seien in letzter Zeit vermehrt kantonale Vorstösse eingereicht worden. So nahm der Grosse Rat des Kantons Tessin am 25. Januar einen Vorstoss zur Einführung von zwei Wochen Elternzeit an.

Bei den Parteien würden sich vier explizit für eine Elternzeit aussprechen, allerdings von sehr unterschiedlicher Dauer: So spricht sich die SP für 38 Wochen aus, Grüne sowie Grünliberale für 28 und die FDP für 16 Wochen (was

bezüglich Dauer dem heutigen Stand entspricht). Das politische Zünglein an der Waage werde die neue Mitte-Partei sein, die sich zur Elternzeit noch nicht konkret geäussert habe. Aufgrund des Abstimmungsverhaltens beim Vaterschaftsurlaub zeige sich, dass vor allem junge Frauen (89% Ja) und junge Männer (77% Ja) bessere Rahmenbedingungen für Familien wünschen.

Nadine Hoch machte in ihrem Schlusswort Hoffnung, dass das 2019 gewählte Parlament mit einem deutlich höheren Frauenanteil und einer Verjüngung seiner Mitglieder die Einführung einer Elternzeit positiver beurteilen werde als das vorangehende. Gerade in der aktuellen Krisensituation zeige sich, wie wichtig neben verlässlichen und bezahlbaren Kinderbetreuungsangeboten eine Elternzeit für beide Elternteile sei, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und das Wohlbefinden der kleinen Kinder zu gewährleisten. ■



Nadine Hoch

Geschäftsleitung Eidgenössische Kommission für Familienfragen (EKFF).
nadine.hoch@bsv.admin.ch

INVALIDENVERSICHERUNG

Integrationsmassnahmen unterstützen berufliche Eingliederung

Sabina Schmidlin, Across Concept
Cyrielle Champion, Socialdesign

Die mit der 5. IV-Revision eingeführten Integrationsmassnahmen (IM) sind ein geeignetes Instrument in der Vorbereitung auf die berufliche (Wieder-)Eingliederung. Mittel- bis längerfristig gelingt es knapp zwei Fünfteln der Versicherten, sich nach Abschluss der IM nachhaltig ins Erwerbsleben zu integrieren.

Zur Vorbereitung auf die berufliche Eingliederung wurden mit der 5. IV-Revision 2008 die Integrationsmassnahmen (IM) eingeführt. IM richten sich an Versicherte, die seit mindestens sechs Monaten zu weniger als 50 Prozent arbeitsfähig sind und ein Eingliederungspotenzial im Hinblick auf eine Rückkehr in den Arbeitsmarkt aufweisen (Art. 14a Abs. 1 IVG). Ziel der IM ist der Aufbau der Arbeitsfähigkeit und die schrittweise Heranführung an die Anforderungen des ersten Arbeitsmarktes. Eine vertiefte Analyse der IM und deren Wirkung fehlte bisher. Mit der vom Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) 2019 in Auftrag gegebenen Evaluation wird diese Lücke geschlossen. Der Fokus der Evaluation lag auf der Entwicklung der IM seit 2012 und inwiefern sich Zielgruppe, Durchführung, Kosten und erzielte Wirkung verändert haben.

NUTZUNG UND ENTWICKLUNG DER IM BEI DEN IV-STELLEN Nach einer vierjährigen Einführungsphase sind die IM seit 2012 in allen IV-Stellen etabliert. Allerdings gibt es hinsichtlich Entwicklung und Nutzung der IM Unterschiede: Einzelne IV-Stellen versuchen, möglichst schnell eine Entscheidung in Bezug auf die Eingliederungschancen zu fällen und nutzen die IM aktiv, um die Versicherten möglichst früh im Krankheitsverlauf abzuholen und mit IM zu begleiten. Andere IV-Stellen setzen sie vor allem bei Versicherten ein, die seit längerer Zeit nicht mehr auf dem Arbeitsmarkt waren. Diese IV-Stellen nutzen IM hauptsächlich, um Belastbarkeit und Leistungsfähigkeit der Versicherten abzuklären. Sie greifen dann auf andere Massnahmen als IM – vor allem berufliche Massnahmen – zurück, um die Personen an den regulären Arbeitsmarkt heranzuführen.

Das Verhältnis der Anzahl neu zugesprochener IM zu allen IV-Neuanmeldungen gibt einen Hinweis, welche Bedeutung die IM bei den IV-Stellen haben. Bei neun IV-Stellen ist dieses Verhältnis seit dem Jahr 2012 markant gestiegen. Diese IV-Stellen kennzeichnen folgende Merkmale:

- Ein relativ hoher Anteil der IM findet im regulären Arbeitsmarkt statt (über 25%).
- Die Erfolgsquoten sind überdurchschnittlich hoch: Bei diesen IV-Stellen erreichen über 70 Prozent der Versicherten mit Unterstützung der IM eine berufliche Eingliederungsfähigkeit von mindestens 50 Prozent.
- Die Fallkosten (ohne Taggelder) sind seit 2012 entweder gesunken oder nur leicht angestiegen.
- Zusätzlich haben die IV-Stellen mit einem überdurchschnittlichen Anstieg neu zugesprochener IM (plus 100% und mehr) die Zusprachepraxis teilweise gelockert und/oder Massnahmen zur Förderung der IM ergriffen.

VERSICHERTENPROFILE Die soziodemografische Zusammensetzung und die gesundheitlichen Merkmale der Zielgruppe blieben in den letzten Jahren weitgehend konstant: Etwas mehr als die Hälfte der Personen in IM sind Frauen (52,7%). Gut zwei Drittel (68,5%) haben als Haupterkrankung eine psychische Beeinträchtigung. Der Bildungsstand der Personen in den IM ist zwar etwas tiefer als jener der ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz ab 15 Jahren. Dennoch verfügen drei Viertel der Versicherten über einen Berufs- oder Tertiärabschluss. Der grösste Teil hat einen Beruf, der zum Dienstleistungssektor zählt. Die Eingliederungsfachpersonen der IV-Stellen stellen zudem fest, dass sie es zunehmend mit komplexeren Fällen zu tun haben: Über 80 Prozent der Versicherten haben zusätzlich zur Haupterkrankung mindestens eine Nebenerkrankung, häufig handelt es sich um multiple psychische Störungen. Neben solchen Komorbiditäten kommen immer öfter auch finanzielle, familiäre und soziale Probleme hinzu, was zu einem steigenden Koordinationsbedarf mit anderen Stellen und Hilfsangeboten führt.

Soziodemografische Merkmale, gesundheitliche Beeinträchtigung und Erwerbssituation vor Zusprache der IM haben einen entscheidenden Einfluss auf den Erfolg der Massnahmen. Die besten Chancen auf eine berufliche Eingliederung haben Schweizer und Schweizerinnen ohne psy-

chische Haupterkrankung und wenn sie nicht länger als ein Jahr aus dem Erwerbsleben ausgestiegen sind. IV-Rentenbezüger und -bezügerinnen im Wiedereingliederungsverfahren oder Personen, die vor Beginn der IM nicht erwerbstätig sind oder schon mehr als ein Jahr nicht mehr im Erwerbsleben stehen, haben signifikant geringere Chancen auf einen erfolgreichen Abschluss. Je nach Zusammensetzung der Versichertenprofile unterscheiden sich auch die Erfolgsquoten zwischen den IV-Stellen: IV-Stellen mit einer weniger restriktiven Zusprachepraxis, die seit dem Jahr 2016 – oder bereits vorher – versuchen, die Versicherten möglichst früh im Krankheitsverlauf abzuholen und mit IM zu begleiten, weisen auch höhere Erfolgsquoten aus. Wie entscheidend nach der IV-Erstanmeldung ein möglichst zeitiger Start mit IM für eine erfolgreiche Eingliederung ist, untermauern auch die Zahlen: Dauert es nach der IV-Anmeldung mehr als ein halbes Jahr, bis die IM beginnt, halbieren sich auch die Erfolgchancen.

Je länger sich IM verzögern, desto geringer sind die Erfolgchancen der Wiedereingliederung.

UMSETZUNGSMODALITÄT UND DAUER DER IM Im Vergleich zu den Jahren zuvor tendieren die IV-Stellen in jüngerer Zeit vermehrt dazu, verschiedene aufeinander aufbauende IM oder die Verlängerung einer IM zu gewähren. Dies kommt der schrittweisen Vorbereitung auf die berufliche Eingliederung entgegen. Im Durchschnitt werden pro versicherte Person zwei IM (ohne Verlängerung) zugesprochen. Bei bis zu drei IM steigt mit jeder zusätzlichen IM auch die Wahrscheinlichkeit eines erfolgreichen Abschlusses; ab vier IM erhöhen sich indessen diese Chancen nicht mehr signifikant. Die besten Chancen auf Erfolg bestehen, wenn mindestens ein Teil der IM im regulären Arbeitsmarkt stattfindet und die versicherte Person von einem Job Coach begleitet wird. Mit zunehmender Anzahl IM steigt auch die

Dauer, die eine Person in den IM verbringt. Die «klassische» Kombination mit Belastbarkeitstraining und anschliessendem Aufbaustraining dauert durchschnittlich gut neun Monate. Startet die IM bereits in der Frühinterventionsphase, werden die Versicherten in der Regel während knapp einem Jahr mit IM begleitet. Verlängert sich die Dauer der IM um einen Monat, steigen die Erfolgchancen nur marginal um den Faktor 1,01.

ABBRÜCHE VOR ALLEM IM BELASTBARKEITSTRAINING

Etwa ein Fünftel der IM wird abgebrochen. In der Regel erfolgt der Abbruch bereits im Belastbarkeitstraining. Diese Massnahme der IM wird auch am häufigsten erfolglos abgeschlossen, d. h., nach Abschluss folgen keine weiteren Eingliederungsmassnahmen mehr. Deutlich seltener werden IM abgebrochen, wenn sie als wirtschaftsnahe Integration mit Unterstützung am Arbeitsplatz stattfinden. Dass sich die Abbruchquoten zwischen den fünf in den Fallstudien untersuchten IV-Stellen teilweise deutlich unterscheiden, hängt u. a. auch mit der Zusammensetzung der Zielgruppe in den IM zusammen. IV-Stellen mit einem hohen Anteil an Versicherten, die schon längere Zeit nicht mehr am Arbeitsleben teilhaben, haben höhere Abbruchquoten. Am häufigsten werden IM abgebrochen, weil sich der Gesundheitszustand verschlechtert hat, Fortschritte fehlen oder die Kooperation und Motivation der Versicherten mangelhaft sind.

Etwa ein Fünftel der IM wird abgebrochen.

STEIGENDE AUSGABEN FÜR IM BEI STEIGENDEN FALLZAHLEN

Die Ausgaben für IM stiegen seit dem Jahr 2012 kontinuierlich an, was in erster Linie damit zusammenhängt, dass auch die Versichertenzahl in IM im gleichen Tempo zunahm. Bei einigen IV-Stellen haben sich die Ausgaben trotz steigender Fallzahlen bis ins Jahr 2018 reduziert. Dabei fällt auf, dass diese IV-Stellen IM früher im Krankheitsverlauf einsetzen und die IM häufiger im regulären Arbeitsmarkt in Form einer wirtschaftsnahen Integration

IM im regulären Arbeitsmarkt erhöhen die Chancen der Betroffenen, in eine Arbeitsstelle zurückzukehren.

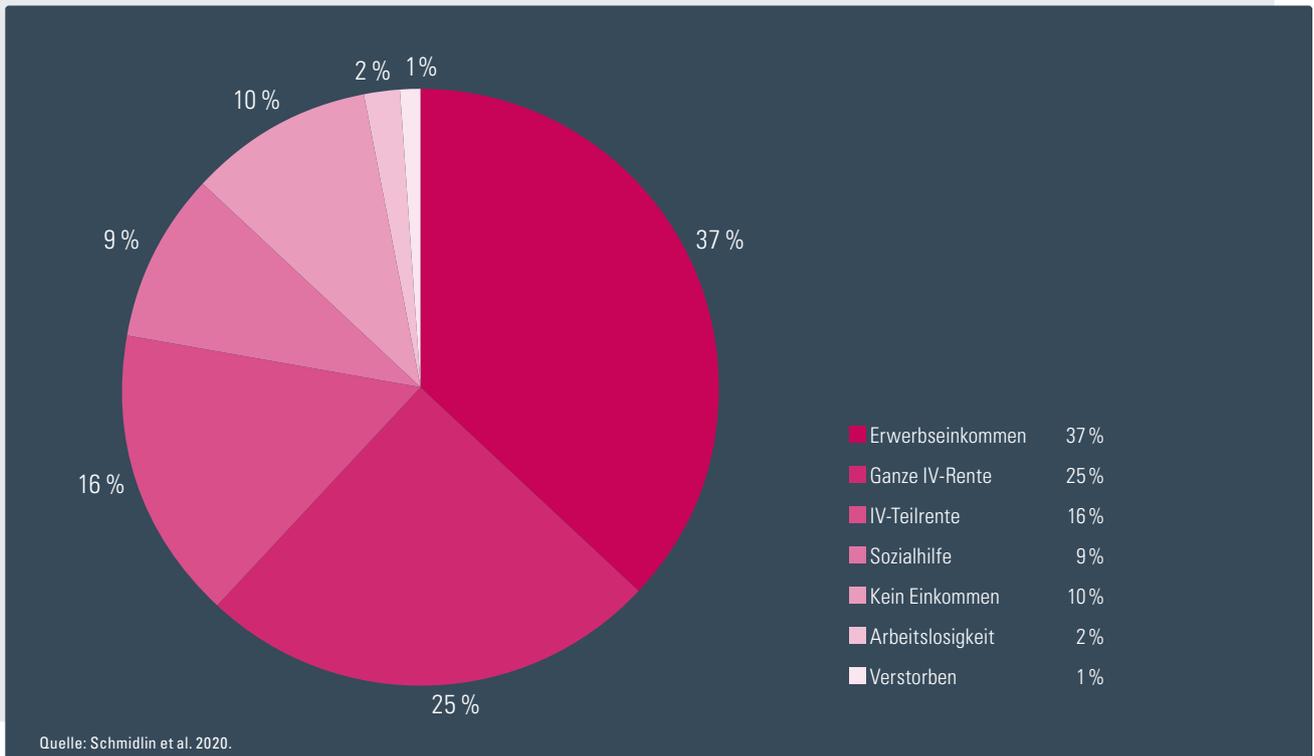
mit Support am Arbeitsplatz stattfinden. Ebenfalls in unterschiedlichem Ausmass sind die Fallkosten (ohne Taggelder) zwischen den IV-Stellen gestiegen. Die Höhe der Fallkosten ist eng mit der Dauer und Anzahl der absolvierten IM verknüpft. Der bei einigen IV-Stellen erfolgte Wechsel von der Tages- zur Monatspauschale bei der Finanzierung der Leistungserbringer hat indes keinen statistisch signifikanten Einfluss auf die Fallkostenentwicklung. Es hat sich aber gezeigt, dass Tagespauschalen vor allem bei komplexen Fällen mit vielen Absenzen flexibler einsetzbar sind.

ANSCHLUSSLÖSUNGEN UND ÜBERGANG IN DEN REGULÄREN ARBEITSMARKT

Im Durchschnitt erreichen knapp zwei Drittel der Versicherten nach Abschluss der IM eine berufliche Eingliederungsfähigkeit von mindestens 50 Prozent. Die Erfolgsquote der IM ist um neun Prozentpunkte gestiegen. In Kantonen mit einer überdurchschnittlich hohen Arbeitslosenquote treten die Versicherten signifikant häufiger nach Abschluss der IM nicht direkt in den regulären Arbeitsmarkt ein, sondern absolvieren eine berufliche Massnahme der IV. Welche Anschlusslösung nach Ende der IM gewählt wird, hängt teilweise auch von der Auslegung der IM durch die IV-Stelle ab: IV-Stellen, welche die IM zur Abklärung der Belastbarkeit und zum Aufbau einer Arbeitsfähigkeit von maximal 50 Prozent einsetzen, nutzen anschliessend berufliche Massnahmen, um die Arbeitsfähigkeit der Versicherten weiter zu steigern. Wie gut die Rückkehr in eine Arbeitsstelle in der freien Wirtschaft gelingt, hängt vor allem von zwei Faktoren ab: Erstens kehren Personen, die vor Zusprache der IM weniger als ein Jahr nicht mehr erwerbstätig waren, schneller in den Arbeitsmarkt zurück.

Berufliche Situation der Versicherten drei Jahre nach der letzten IM, in Prozent (N = 5425)

G1



Zweitens haben Personen, welche die letzte IM im regulären Arbeitsmarkt absolvierten, bessere Chancen, in eine Arbeitsstelle zurückzukehren.

MITTEL- BIS LÄNGERFRISTIGE WIRKUNG DER IM Drei Jahre nach der letzten IM sind 37 Prozent der Absolventen und Absolventinnen in den regulären Arbeitsmarkt integriert. Ein Viertel der Versicherten bezieht eine ganze IV-Rente, 16 Prozent eine Teilrente. Zwei Prozent sind arbeitslos gemeldet, und neun Prozent erhalten Sozialhilfe. Ein Zehntel verfügt drei Jahre nach Abschluss der IM weder über ein Einkommen aus einer Erwerbstätigkeit noch erhalten diese Personen Leistungen aus dem System der sozialen Sicherheit (vgl. Grafik G1).

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN Die IM haben sich bei den IV-Stellen als ein geeignetes Instrument in der schrittweisen Vorbereitung auf die berufliche Einglie-

derung etabliert. Im Jahr 2018 wurden insgesamt 4172 versicherte Personen im Rahmen der beruflichen Eingliederung neu in eine IM aufgenommen. Im Vergleich zum Jahr 2012 entspricht dies einer Zunahme um 68,8 Prozent. Zugleich ist die Chance, mit Unterstützung der IM eine Erwerbsfähigkeit von mindestens 50 Prozent zu erreichen, um 5 Prozentpunkte angestiegen. Mittel- bis längerfristig können sich

Mittelfristig können sich knapp zwei Fünftel der Versicherten nach Abschluss von IM ins Erwerbsleben integrieren.

knapp zwei Fünftel der Versicherten nach Abschluss der IM nachhaltig ins Erwerbsleben integrieren.

Der Erfolg von IM hängt sowohl vom Profil der Versicherten als auch von den Umsetzungsmodalitäten der Massnahme ab. Darüber hinaus spielen bei der Durchführung der IM auch «weiche» Faktoren wie Zusammenarbeit der beteiligten Akteure, Zielformulierung, Wahl der IM, Begleitung der Versicherten sowie soziale Aspekte (z. B. familiäres Umfeld) eine wesentliche Rolle.

Die Autorinnen des Evaluationsberichts formulieren zehn Empfehlungen für eine Verbesserung der IM:

- IM sollten möglichst früh im Krankheitsverlauf unter Berücksichtigung der gesundheitlichen Stabilität und entsprechender Abklärung eingesetzt werden.
- Werden IM im Rahmen der Wiedereingliederung von IV-Rentenbezügerinnen und -bezügerinnen eingesetzt, sind vorab die realen Chancen auf eine Rückkehr in den regulären Arbeitsmarkt sorgfältig zu klären. Dafür sind andere Abklärungsinstrumente als IM einzusetzen.
- Im Sinne einer umfassenden und koordinierenden Fallführung sollen die verantwortlichen Eingliederungsfachpersonen die Ziele gemeinsam mit den Leistungserbringern, den Versicherten und, wo sinnvoll, mit den behandelnden Ärzten und Ärztinnen definieren.
- Die Vorbereitung auf die berufliche Eingliederung im Rahmen einer IM soll schrittweise erfolgen, indem in Phasen gearbeitet wird und die verschiedenen IM-Arten sinnvoll kombiniert werden. Mindestens ein Teil der IM sollte im regulären Arbeitsmarkt stattfinden.
- Die Ausgestaltung der IM soll sich an flexiblen Modellen orientieren, die auch ein Alternieren zwischen den Durchführungsarten Institution – Arbeitsmarkt erlauben oder intermediäre Arbeitsformen zwischen Institution und Arbeitgeber des regulären Arbeitsmarkts unterstützen und eine enge Begleitung der versicherten Person und des Arbeitgebers gewährleisten.
- Im Kreisschreiben zu den IM fehlt derzeit eine Regelung, um die versicherten Personen, nachdem sie eine Arbeitsfähigkeit von 50 Prozent erreicht haben, weiter zu fördern – wie dies teilweise von beruflichen Massnahmen oder vom Arbeitsmarkt gefordert wird. Diese Lücke sollte geschlossen werden.

- Die proaktive Unterstützung der Arbeitgeber soll weiter intensiviert werden, beispielsweise in Form eines regelmässigen Austausches, eines transparenten Informationsflusses oder in Form von Netzwerkveranstaltungen.
- Die IV-Stellen sollten künftig noch stärker auf eine umfassende Situationsklärung setzen und dabei auch externe Faktoren berücksichtigen bzw. die Koordination und Vernetzung mit den für diese Probleme zuständigen Stellen herstellen.
- In der Fallführung ist Kontinuität in der Ansprechperson anzustreben – auch über die IM hinaus. Ein besonderes Augenmerk ist zudem auf die Vermittlung von bedarfsgerechten Arbeitsplätzen zu legen, damit diese zu den individuellen Fähigkeiten/Möglichkeiten der versicherten Personen passen.
- Es ist zu überlegen, in welcher Form die versicherten Personen nach Abschluss der IM auf dem regulären Arbeitsmarkt weiter durch die IV unterstützt und begleitet werden können, beispielsweise während der Probezeit. ■

LITERATUR

Schmidlin Sabina; Bühlmann Eva; Muharremi Fitore; Champion Cyrielle (2020): *Evaluation der Integrationsmassnahmen zur Vorbereitung auf die berufliche Eingliederung*; [Bern: BSV]. Beiträge zur Sozialen Sicherheit; Forschungsbericht Nr. 17/20: www.bsv.admin.ch > Publikationen & Service > Forschung und Evaluation > Forschungspublikationen.

Kreisschreiben über die Integrationsmassnahmen (KSIM): www.sozialversicherungen.admin.ch > IV > Grundlagen > Individuelle Leistungen > Kreisschreiben > Suche > KSIM > 6 Dokumente.



Sabina Schmidlin

Lic. phil. I, Across Concept.
info@acrossconcept.ch



Cyrielle Champion

Dr. rer. pub., Projektleiterin, Socialdesign.
cyrielle.champion@socialdesign.ch

INVALIDENVERSICHERUNG

Wirtschaftliche Einbussen weit vor Zusprache der IV-Rente

Jürg Guggisberg,
Severin Bischof; Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS

Wer später eine IV-Rente erhält, verliert oft schon fünf Jahre vor der Rentenzusprache einen Teil oder das gesamte Erwerbseinkommen. Danach vermag die IV die wirtschaftliche Situation der Rentenbeziehenden verhältnismässig gut zu stabilisieren. Knapp eine von fünf Personen mit IV-Rente muss jedoch mit geringen finanziellen Mitteln auskommen.

Seit gut 15 Jahren befindet sich die Invalidenversicherung in einem steten Wandel. Davon zeugen die 4. bis 6. IV-Revision, die 2004, 2008 und 2012 in Kraft traten. Die Weiterentwicklung der IV, die u.a. ein stufenloses Rentensystem einführt, wird voraussichtlich auf den 1. Januar 2022 in Kraft gesetzt (IVG; SR 831.20). Auch das Gesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG; 831.30), das für immer mehr Personen, die eine IV-Rente beziehen, eine Rolle spielt, wurde auf den 1. Januar 2021 angepasst (Schüpbach 2019).

Für die Invalidenversicherung stellt sich die Frage, inwieweit diese Veränderungen den in Art. 1a Bst. b IVG verankerten Auftrag, «die verbleibenden ökonomischen Folgen der Invalidität im Rahmen einer angemessenen Deckung des Existenzbedarfs aus(zu)gleichen», tangieren. In einer Vor-

gängerstudie aus dem Jahr 2012 (Wanner/Pecoraro 2012), die mithilfe von Steuerdaten aus der Periode 2003 bis 2006 die wirtschaftliche Situation von Personen mit einer IV-Rente untersucht hat, liegen für diesen Zeitraum schon wichtige Ergebnisse vor. Die verbesserte Datenlage hat dazu Anlass geboten, eine Aktualisierung, aber auch eine gezielte Erweiterung der Studie von Wanner/Pecoraro (2012) vorzunehmen.

Für die Analysen wurde der Synthesatensatz zur wirtschaftlichen Situation von Personen im Erwerbs- und Rentenalter (WiSiER) benutzt. Er kombiniert Informationen der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS) sowie aus der Statistik der Bevölkerung und der Haushalte (STATPOP) des Bundesamts für Statistik (BFS), aus verschiedenen Registern des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) und aus der Strukturhebung des BFS mit den Steuerdaten von elf Kantonen (AG

ohne die Stadt Aarau, BE, BL, BS, GE, LU, NE, NW, SG, TI, VS). Obschon sich die Beschreibung und Analyse der Studie auf diese elf Kantone beschränkt, können ihre Ergebnisse als statistisch repräsentativ für die Schweiz betrachtet werden. Die Grundgesamtheit bildet die ständige Wohnbevölkerung ab 25 bis 63/64 Jahren (bis ein Jahr vor Erreichen des ordentlichen AHV-Rentenalters).

PERSONEN MIT IV-RENTE 2006 UND 2015 Trotz Bevölkerungswachstum und Erhöhung der IV-Anmeldequoten ist der Bestand der Personen, die eine IV-Rente beziehen, zwischen 2006 und 2015 um rund 11 Prozent gesunken. Der Rückgang ist weitgehend auf weniger Neuzusprachen infolge der drei eingangs genannten Revisionen wie auch auf eine sich verändernde Rechtsprechung zurückzuführen. Während 2006 noch 23 Prozent der neuangemeldeten Personen eine Rente erhielten, waren es gemäss einer neueren Auswertung der SHIVALV-Daten im Jahr 2014 nur noch 15 Prozent (Guggisberg/Bischof 2020). Auch die Zusammensetzung nach Zivilstand hat sich verändert. Im Jahr 2015 waren 66 Prozent der Rentenbezügerinnen und -bezüger nicht verheiratet. Zehn Jahre früher waren es gemäss Wanner/Pecoraro (2012) erst 58 Prozent gewesen. Bezüglich der Geschlechterzusammensetzung hat der Anteil Ehepaare, bei denen der Mann eine IV-Rente bezog, zwischen 2006 und 2015 etwas abgenommen, wobei der Männeranteil in beiden Jahren überwog. In beiden Vergleichsjahren machten jedoch unverheiratete Männer den grössten Anteil unter den Personen mit IV-Rente aus, gefolgt von unverheirateten Frauen. Jeweils nur in 3 (Jahr 2006) bzw. 2 Prozent (Jahr 2015) der Fälle bezogen beide Eheleute eine IV-Rente. Auch die Altersstruktur hat sich punktuell verändert. So hat der Anteil junger IV-Bezügerinnen und -bezüger im Zeitverlauf etwas zugenom-

men. Weiter zeigt sich, dass bezüglich der Invaliditätsursache zwischen den beiden Beobachtungszeitpunkten eine Verschiebung zu psychischen Erkrankungen stattgefunden hat.

EINKOMMENSITUATION 2015 Das jährliche mittlere Äquivalenzeinkommen (Median) der IV-Bezüger und -Bezügerinnen 2015 betrug 52 000 Franken und war damit um rund 16 000 tiefer als jenes von Personen ohne IV-Rente. Das Äquivalenzeinkommen zeigt, wie viel Geld ein Haushalt zur Verfügung hätte, wenn er ein Einpersonenhaushalt wäre. Damit kann die wirtschaftliche Situation von Haushalten unterschiedlicher Grösse verglichen werden. Ein Median-äquivalenzeinkommen von 52 000 Franken bedeutet, dass die eine Hälfte der betreffenden Personen in Haushalten mit mehr und die andere Hälfte in Haushalten mit weniger als 52 000 Franken lebt.

Die Unterschiede im Gesamteinkommen zwischen Personen mit und ohne IV-Rente erklären sich teilweise durch den vergleichsweise niedrigeren Bildungsstand der IV-Bezügerinnen und -Bezüger sowie andere soziodemografische Merkmale wie z. B. das Alter und die Nationalität. Sie sind jedoch weitgehend die Folge nicht vollständig kompensierter ehemaliger Erwerbseinkommen. Da die Höhe der IV-Rente nach oben und unten begrenzt ist (die Maximalrente ist doppelt so hoch wie die Minimalrente), waren die Einkommensunterschiede der wirtschaftlichen Einheiten von Personen ohne deutlich geringer als diejenigen von Personen mit IV-Renten. So hatte knapp die Hälfte (49%) aller IV-Rentenbeziehenden ein Äquivalenzeinkommen zwischen 30 000 und 50 000 Franken. Bei den Personen ohne IV-Rente war der entsprechende Anteilswert mit 26 Prozent rund halb so hoch. Gleichzeitig gab es kaum IV-Bezüger und -Bezügerinnen in den untersten Einkommensklassen. Beispielsweise verfügte lediglich 1 Prozent von ihnen über ein Äquivalenzeinkommen bis 15 000 Franken, während es bei den Personen ohne IV-Renten rund 2,5 Prozent waren.

Dass mit 16 Prozent verhältnismässig viele IV-Rentnerinnen und -Rentner ein jährliches Äquivalenzeinkommen zwischen 35 000 und 40 000 Franken erzielten, ergibt sich aus deren Anspruch auf Ergänzungsleistungen, die den allgemeinen Lebensbedarf von Personen decken, deren AHV- oder IV-Rente dazu nicht ausreicht. So liegen die zur Berechnung

2006 erhielten 23 %
der Neuangemeldeten
eine IV-Rente, 2014
waren es noch 15 %.

der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV benötigten anerkannten Ausgaben für Personen, die zu Hause leben (Miete, Grundbedarf und Krankenkassenprämie) gerade in diesem Einkommensbereich. In der Gesamtbevölkerung ohne IV-Bezügerinnen und -Bezüger gab es keine so deutliche Häufung in einer einzelnen Einkommensklasse. Die Ergebnisse zur Einkommensverteilung verdeutlichen, dass die Invalidenrenten zusammen mit den Ergänzungsleistungen in der Regel ein Einkommen zur Deckung der minimalen Lebenskosten garantieren.

Die wirtschaftliche Lage der Personen mit IV-Rente wurde erheblich durch das Erwerbseinkommen weiterer Haushaltsmitglieder bestimmt. Demnach waren Erstere finanziell schlechter gestellt, wenn ihre wirtschaftliche Einheit neben der Rente kein substanzielles Einkommen aus Erwerbsarbeit erzielte. Dabei handelte es sich vor allem um alleinlebende Versicherte, deren Einkommen primär aus der IV-Rente sowie allfälligen Ergänzungsleistungen bestand (Median 41 000 Franken). In Paar-Haushalten war die Wahrscheinlichkeit grösser, dass neben der IV-Rente ein Erwerbseinkommen erzielt wurde. So hatten Rentenbezügerinnen und -bezüger in Paar-Haushalten ohne Kinder deutlich höhere mittlere Äquivalenzeinkommen (Median 60 000

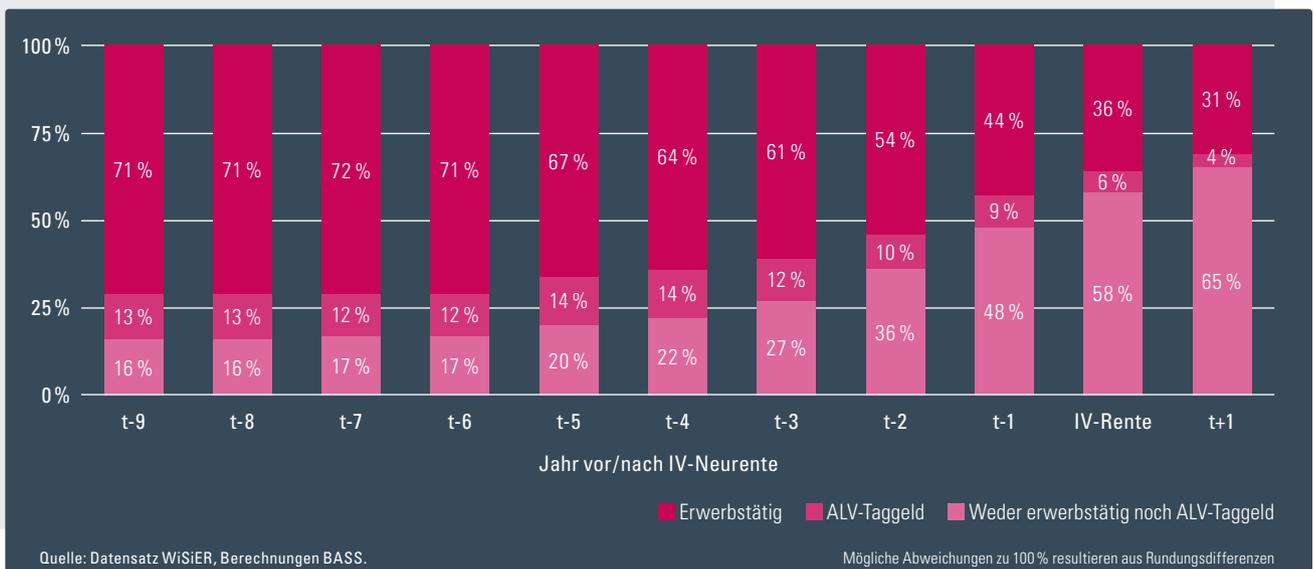
Franken) als Alleinlebende. Erhielt eine Frau die IV-Rente, war der Median mit 62 000 Franken etwas höher als wenn der Mann diese bezog (Median 58 000 Franken). Waren zusätzlich zum Paar noch Kinder im Haushalt, waren die mittleren Äquivalenzeinkommen (Median 54 000 Franken) etwas tiefer. Dass die Kinderrenten eine ausgleichende Rolle spielen, zeigte sich darin, dass in Konstellationen mit Kindern die Einkommensunterschiede zwischen Haushalten mit und ohne IV-Renten deutlich geringer waren als in Haushaltskonstellationen ohne Kinder.

ENTWICKLUNG 2006–2015 Im Vergleich zur Vorgängerstudie (Wanner/Pecoraro 2012) veränderten sich die Einkommensungleichheiten zwischen Personen mit und ohne IV-Rente im jetzt beobachteten Zeitraum im Mittel kaum. Die Einkommensungleichheiten unter den Rentenbezügerinnen und -bezügern nahmen dagegen tendenziell etwas ab, wohingegen sie bei den Personen ohne IV-Renten zunahmen.

Im Vergleich zu 2006 stieg die EL-Bezugsquote der IV-Bezügerinnen und -Bezüger im Jahr 2015 von 33 auf 48 Prozent an. Gleichzeitig bezogen weniger Personen mit IV-Rente (bzw. die Ehepartner/innen) Leistungen aus der

Erwerbsstatus der Neurentnerinnen und -rentner 2014 in den Jahren vor und nach Zusprache der IV-Rente

G1



2. oder 3. Säule (45 % gegenüber 51 %), und der Anteil der Wirtschaftseinheiten mit IV-Renten, die Einkommen aus Erwerbsarbeit ausweisen, ist von 52 auf 48 Prozent zurückgegangen (von 52 % auf 48 %). Dies könnte mit der veränderten Zusammensetzung der Grundgesamtheit (z. B. weniger Verheiratete, mehr jüngere IV-Bezüger/innen etc.) sowie sich verändernden Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt zusammenhängen. Bezüglich der Zusammensetzung der Einkommen zeigt sich zudem, dass der Beitrag der Invalidenrenten aus der 1. Säule ans Gesamteinkommen leicht abnahm und die Relevanz der Ergänzungsleistungen (und Hilflosenentschädigung) zunahm. Bei Ehepaaren stieg zudem die Bedeutung des weiblichen Erwerbseinkommens leicht an.

EINKOMMENSVERLÄUFE VON VERSICHERTEN, DIE 2014 NEU EINE RENTE BEZOGEN Der für die Auswertungen zur Verfügung stehende Datensatz erlaubt neben einer Querschnittsbetrachtung auch Analysen über die Zeit. Um die Einkommensentwicklung rund um die Jahre der Renten-

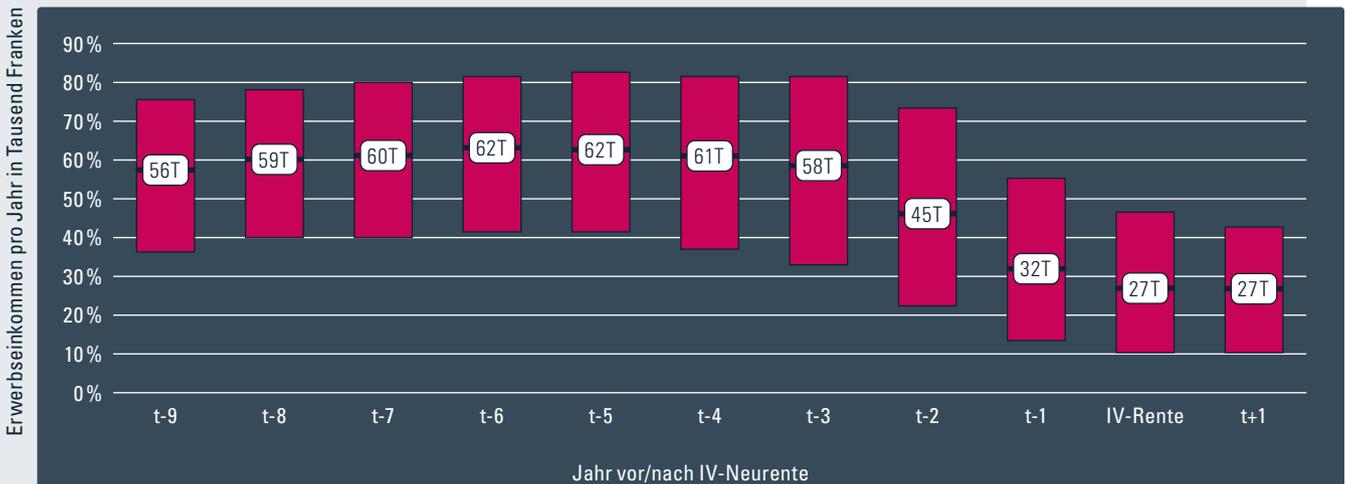
Von 2006 bis 2015 stieg die EL-Bezugsquote der IV-Bezüger/innen von 33 % auf 48 % an.

zusprache zu analysieren, wurden jene Versicherten isoliert betrachtet, die 2014 neu eine IV-Rente zugesprochen erhielten (Kohorte 2014). Dabei zeigte sich, dass bereits fünf bis drei Jahre vor der Zusprache der IV-Rente die Erwerbsbeteiligung der Betroffenen deutlich abnahm. Gleichzeitig war gut ein Drittel der Kohorte auch 2015, also im Jahr nach der Rentenzusprache, noch erwerbstätig (vgl. Grafik G1).

Insbesondere Personen mit einer Erkrankung des Nervensystems blieben nach der Zusprache einer Rente häufiger erwerbstätig. Weniger häufig war dies bei verheirateten

Erwerbseinkommen der Kohorte der Neurentnerinnen und -rentner 2014 in den Jahren vor und nach Zusprache der IV-Rente. Median, Q1 und Q3

G2



Erläuterung: In den Boxplots ist der Median als Balken eingezeichnet. Das untere Ende des Boxplots ist die Grenze des 25%-Quartils (Q1) und das obere die Grenze des 75%-Quartils (Q3). Sie geben folglich die Spannweite der Erwerbseinkommen der mittleren 50% aller IV-Neurentnerinnen und -rentner 2014 an, die im dargestellten Jahr ein Erwerbseinkommen auswiesen.

Quelle: Datensatz WiSiER, Berechnungen BASS.

In den 5 Jahren vor der Rentenzusprache verliert die eine Hälfte das gesamte Erwerbseinkommen, bei der anderen sinkt es rasch.

Frauen und bei ausländischen Staatsangehörigen zu beobachten. Personen, die auch nach der Zusprache einer Teilrente erwerbstätig blieben, erwirtschafteten ein deutlich geringeres Erwerbseinkommen als vor der Berentung: Das Einkommen nahm dabei im Mittel um mehr als die Hälfte ab. Die vertiefenden Auswertungen zur Erwerbsbeteiligung zeigen, dass insbesondere zwei Jahre vor der Berentung verhältnismässig viele Personen die Erwerbstätigkeit aufgaben oder starke Lohneinbussen in Kauf nehmen mussten. (vgl. Grafik G2).

In Bezug auf die wirtschaftliche Situation kann festgestellt werden, dass das Haushaltsäquivalenzeinkommen nach der Rentenzusprache im Mittel nur noch geringfügig unter demjenigen lag, das zwei Jahre vor der Berentung erzielt wurde: Während Taggelder der ALV und allenfalls Sozialhilfe die finanzielle Lücke bis zur Rentenzusprache überbrückten, vermochten danach die Leistungen der IV, der 2. Säule und der Ergänzungsleistungen das wegfallende Erwerbseinkommen der Person mit der IV-Rente teilweise zu kompensieren. Obwohl sich die mittleren Einkommen (Median) direkt vor und nach der Rentenzusprache im Mittel nur leicht veränderten, wurde mit der Rentenzusprache der Anteil von Personen mit sehr geringen Mitteln von 19 auf 8 Prozent mehr als halbiert. Dies, da die Leistungen der 1. Säule aufgrund der Minimalrente insbesondere am unteren Rand der Einkommensverteilung zu unterstützen vermochten.

DECKUNG EINES ANGEMESSENEN EXISTENZBEDARFS Wie gut es der Invalidenversicherung gelingt, die

Armutsmessung in der Schweiz: Wie gelangt das Vermögen in die Berechnung?

Finanzielle Armut lässt sich nach einem absoluten und einem relativen Ansatz berechnen.

Absolute Armut liegt bei der Unterschreitung eines festgelegten Existenzminimums vor. Wer nicht über die finanziellen Mittel verfügt, um die Güter und Dienstleistungen zu erwerben, die ein gesellschaftlich integriertes Leben erlauben, gilt als arm. Die vom BFS verwendete Armutsgrenze leitet sich von den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) ab (BFS 2018; SKOS 2020, S. 3).

Wer in einem Haushalt lebt, dessen Einkommen ohne Vermögen deutlich unter dem landesüblichen Einkommensniveau liegt, ist von relativer Armut bzw. Einkommensarmut betroffen und gilt als armutsgefährdet. Da Armut nach diesem Ansatz also nicht allein von der eigenen wirtschaftlichen Situation abhängt, sondern auch von der wirtschaftlichen Situation der übrigen Personen eines Landes, ist die Armutgefährdungsschwelle eine relative Grösse. Die Basis zur Ermittlung der Schwellen liefern die verfügbaren Haushaltseinkommen, d. h. die Einkommen abzüglich der Transferausgaben wie z. B. Steuern oder Krankenkassenprämien. In der Schweiz lag sie 2018 für einen Einpersonenhaushalt bei einem monatlichen Äquivalenzeinkommen von 2079 (50 % des Medianäquivalenzeinkommens) bzw. 2495 Franken (60 % des Medianäquivalenzeinkommens) bzw. bei 24 948 bzw. 29 940 Franken im Jahr (BFS 2018; SKOS 2020, S. 3).

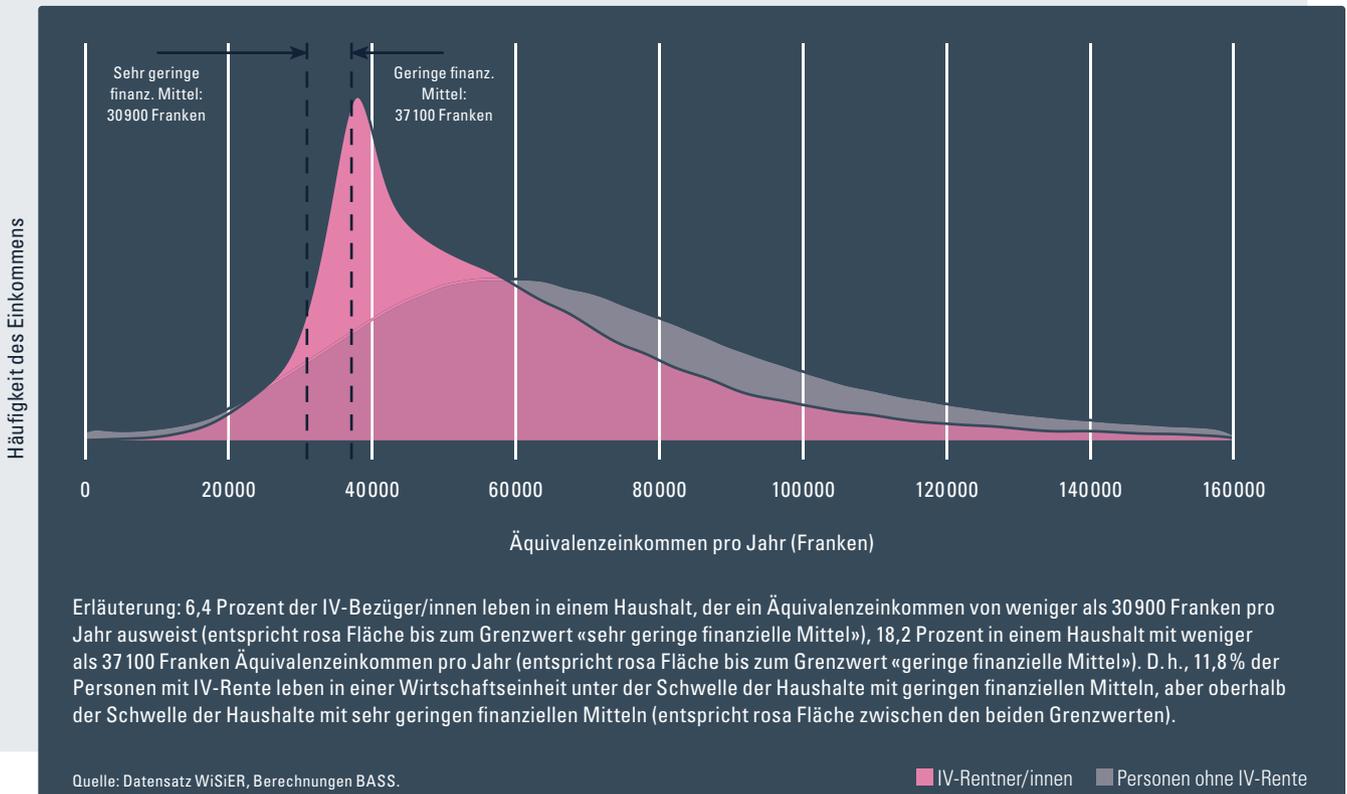
Basierend auf den Angaben der Steuerdaten berücksichtigt der WiSiER-Datensatz, der in dieser Studie verwendet wurde, auch die Vermögenssituation. So fliessen 5 Prozent des «rasch einsetzbaren Vermögens» in das Gesamteinkommen der Haushalte ein, das in der Untersuchung der wirtschaftlichen Situation der IV-Bezügerinnen und -Bezüger berechnet und ausgewertet wurde. Jedoch standen nicht alle Indikatoren zur Verfügung, die das BFS verwendet, um das verfügbare Einkommen zu berechnen und darauf basierend die Armutgefährdungs- sowie die Armutsschwelle und die entsprechenden Quoten zu bestimmen.

Beim hier errechneten Gesamteinkommen der Haushalte handelt es sich also um Bruttowerte, die methodisch zwar keinen direkten Vergleich mit den vom BFS ausgewiesenen Armutgefährdungsquoten erlauben, aber durchaus solide Rückschlüsse über die wirtschaftliche Situation der betroffenen Haushalte erlauben, indem sie sogar einen Teil allenfalls vorhandener Vermögenswerte berücksichtigen. Folglich wird im Rahmen dieser Berichterstattung von Haushalten mit geringen finanziellen Mitteln (unter 60 % des Medianäquivalenzeinkommens) respektive sehr geringen finanziellen Mitteln (unter 50 % des Medianäquivalenzeinkommens) gesprochen. Die entsprechenden Schwellenwerte liegen bei 37 100 und 30 900 Franken pro Jahr.

Dass im sozialwissenschaftlich verwendeten Armutskonzept künftig sowohl Einkommen als auch Vermögen enthalten sein müssten, ist im Grundsatz unbestritten. Dass sich die Analysen und Indikatoren bisher auf die Einkommensarmut (ohne Integration des Vermögens) beschränkten, ist weitgehend darauf zurückzuführen, dass bislang die geeigneten Daten fehlten. Das BFS hat zu dieser Thematik ein informatives Dokument herausgegeben (BFS 2020).

ökonomischen Folgen von Invalidität im Rahmen einer angemessenen Deckung des Existenzbedarfs auszugleichen, lässt sich am Konzept der Armutgefährdung aufzeigen. In dieser Untersuchung ist mit den zur Verfügung stehenden Daten

Häufigkeiten der Äquivalenzeinkommen der Personen mit und ohne IV-Rente 2015 an den Schwellenwerten für Haushalte mit sehr geringen und geringen finanziellen Mitteln **G3**



keine analoge Bestimmung der Armutsgefährdungsquoten möglich, so wie sie vom Bundesamt für Statistik berechnet und ausgewiesen werden. Denn diese orientieren sich am verfügbaren medianen Äquivalenzeinkommen ohne Berücksichtigung der Vermögenssituation. Die Indikatoren der vorliegenden Untersuchung orientieren sich hingegen am Bruttohaushaltsgesamteinkommen. Basierend auf den Angaben der Steuerdossiers enthält dieses auch eine Komponente, die das vorhandene Vermögen mitberücksichtigt.

Um Verwechslungen mit den vom BFS ausgewiesenen Armutsgefährdungsquoten auszuschliessen, wird in dieser Untersuchung von Haushalten mit geringen finanziellen Mitteln (unter 60% des Medianäquivalenzeinkommens) respektive sehr geringen finanziellen Mitteln (unter 50% des Medianäquivalenzeinkommens) gesprochen (vgl. dazu Kasten, S. 36). Der Grenzwert zur Ermittlung der Personen mit geringen oder sehr geringen finanziellen Mitteln orientiert

sich am Medianäquivalenzeinkommen der gesamten Bevölkerung, das 2015 bei 61 800 Franken lag.

Von allen Personen, die 2015 eine IV-Rente bezogen, lebten 18,2 Prozent in einem Haushalt mit geringen und 6,4 Prozent in einem Haushalt mit sehr geringen finanziellen Mitteln (entspricht den rosa Flächen jeweils links der beiden Grenzwerte in Grafik **G3**). Zum Vergleich: Personen, die keine IV-Rente bezogen, hatten eine entsprechende Quote von 12,0 bzw. 7,3 Prozent. Wer eine IV-Rente bezieht, hat damit ein deutlich höheres Risiko, in einem Haushalt mit geringen finanziellen Ressourcen zu leben als jemand ohne IV-Rente. Dagegen ist das Risiko, mit sehr geringen finanziellen Mitteln auskommen zu müssen, leicht geringer. Die grosse Differenz zwischen den beiden Quoten der Haushalte mit sehr geringen und geringen finanziellen Ressourcen ist der Tatsache geschuldet, dass sich verhältnismässig viele davon

Der IV gelingt es relativ gut, den meisten IV-Rentner/innen mindestens eine bescheidene Existenz zu sichern.

im relativ engen Bereich zwischen den beiden verwendeten Schwellenwerten der Armutsgefährdung einordnen.

Das Ergebnis verdeutlicht, dass der Definition zur Ermittlung eines Schwellenwerts für Haushalte mit sehr geringen und geringen finanziellen Mitteln eine grosse Bedeutung zukommt (vgl. die Flächen in Grafik 63). Eine vergleichbare Häufung von Einkommen in einem bestimmten Bereich ist bei den Personen ohne IV-Renten nicht zu beobachten, weshalb sich die beiden Quoten in der Gesamtbevölkerung (ohne IV-Bezügerinnen und -Bezüger) weniger stark unterscheiden.

FAZIT Zur Beantwortung der Hauptfragestellung können die ermittelten Zahlen dahingehend interpretiert werden, dass es der Invalidenversicherung verhältnismässig gut gelingt, den meisten IV-Rentnerinnen und -Rentnern ein Dasein mit sehr begrenzten finanziellen Mitteln zu ersparen. Knapp eine von fünf Personen mit IV-Rente muss hingegen mit geringen finanziellen Mitteln auskommen, was im Vergleich zur Situation von Personen ohne IV-Rente deutlich mehr sind.

In diesem Kontext sind auch die Ergebnisse zur Einkommensentwicklung derjenigen Personen einzuordnen und zu interpretieren, die 2014 neu eine IV-Rente bezogen. Zwei Jahre vor der Rentenzusprache lebte gut eine von vier Personen (27%) dieser Kohorte in Haushalten mit geringen und eine von fünf (19%) in Haushalten mit sehr geringen finanziellen Mitteln. Ein Jahr nach der Berentung sank die Quote auf 18 (geringe Mittel) bzw. 8 Prozent (sehr geringe Mittel).

Mit der IV-Rente verbessert sich die finanzielle Lage für verhältnismässig viele damit relativ schnell. Dies dürfte auch

eine Folge davon sein, dass mit der Zusprache der IV-Rente u. a. der Zugang zu Ergänzungsleistungen und eine minimale Sicherung des Existenzbedarfs gewährt wird. ■

LITERATUR

Bundesamt für Statistik (BFS 2020): *Armutsmessung unter Einbezug der Vermögen – Diskussion der methodischen Grundlagen*; [BFS: Neuenburg]: www.experimental.bfs.admin.ch > Innovative Methoden > Armutsmessung unter Einbezug der Vermögen (AssetPov) > PDF.

Guggisberg, Jürg; Bischof, Severin (2020): «Strategiewechsel mit Folgen: Mehr Eingliederungsmassnahmen, weniger Renten», in *Soziale Sicherheit CHSS*, Nr. 4, S. 27–35.

Guggisberg, Jürg; Liechti, Lena; Bischof, Severin (2020): *Die wirtschaftliche Situation von IV-Rentnerinnen und IV-Rentnern*; [Bern: BSV]. Beiträge zur sozialen Sicherheit; Forschungsbericht Nr. 14/20: www.bsv.admin.ch > Publikationen & Service > Forschung und Evaluation > Forschungspublikationen.

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS 2020): *Armut und Armuts-grenzen*; [SKOS: Bern]: www.skos.ch > Publikationen > Grundlagenpapiere > PDF.

Schüpbach, Nadine (2019): «Reform der Ergänzungsleistungen: Was ändert sich?», in *Soziale Sicherheit CHSS*, Nr. 3, S. 54–57.

Bundesamt für Statistik (BFS 2018): *Einkommen und Lebensbedingungen in der Schweiz (SILC) 2016: Dynamik der Armut in der Schweiz*; [BFS: Neuenburg]: www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > 20 – Wirtschaftliche und soziale Situation der Bevölkerung > Soziale Situation, Wohlbefinden und Armut > Publikationen > PDF.

Wanner, Philippe; Pecoraro, Marco (2012): «Die wirtschaftliche Situation von IV-Rentnerinnen und -Rentnern», in *Soziale Sicherheit CHSS*, Nr. 3, S. 171–176.



Jürg Guggisberg

Lic. rer. soc., Geschäftsleitung Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS AG). juerg.guggisberg@buerobass.ch



Severin Bischof

Master of Science in Economics, Bereichsleitung Datenmanagement und Analysen, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS AG). severin.bischof@buerobass.ch

INVALIDENVERSICHERUNG

Evaluation Assistenzbeitrag 2012–2019

Jürg Guggisberg,
Severin Bischof; Büro für sozialpolitische Studien (BASS)

Der Assistenzbeitrag erhöht die Lebensqualität von Menschen mit einer Behinderung und ist wichtig für ein selbstbestimmtes und eigenverantwortliches Leben im eigenen Zuhause. Obschon Angehörige entlastet werden, ist deren zeitliche Beanspruchung immer noch hoch. Für eine Mehrheit der Bezüger ist die Administration des Assistenzbeitrags eine Belastung.

Der Assistenzbeitrag wurde am 1. Januar 2012 im Rahmen der IVG-Revision 6a eingeführt (10.032). Er versetzt handlungsfähige Personen, die eine Hilflosenentschädigung (HE) beziehen und zu Hause wohnen oder aus einem Heim austreten, in die Lage, Assistenzpersonen anzustellen, welche die regelmässig benötigten Hilfeleistungen erbringen. Die fortlaufende Evaluation des Assistenzbeitrags lieferte regelmässig detaillierte Daten und Informationen zu Anzahl und Merkmalen der Bezügerinnen und Bezüger, zu den Auswirkungen des Assistenzbeitrags auf deren Lebenssituation, zu den Assistenzpersonen sowie zur Entwicklung der Kosten. Im Schlussbericht wird Bilanz über die Periode 2012 bis 2019 gezogen. Es zeigt sich eine nach wie vor konstante Zunahme der Nachfrage sowie eine insgesamt hohe Zufriedenheit der Personen, welche die Leistung seit ihrer Einführung beziehen konnten.

ENTWICKLUNG DER NACHFRAGE Im Zeitraum 2012 bis 2019 bezogen insgesamt 3466 erwachsene Personen einen Assistenzbeitrag. Seit seiner Lancierung Anfang 2012 nahm die Zahl der Erstbezügerinnen und Erstbezüger relativ konstant um 420 Personen pro Jahr zu. Dazu kommen 149 Personen, die bei der Anmeldung minderjährig waren. Daneben sind total 675 Abgänge zu verzeichnen. Folglich bezogen im Jahr 2019 2940 erwachsene Männer und Frauen einen Assistenzbeitrag, wovon 328 Personen (11%) das reguläre Rentenalter bereits überschritten hatten. Mehr als die Hälfte der Abgänge war verstorben (426 Personen). Die restlichen 249 hatten den Assistenzbeitrag aus eigener Entscheidung oder aufgrund fehlender Voraussetzungen nicht mehr in Anspruch genommen. Die meistgenannten Gründe für die Einstellung der Leistung waren der Grundsatz der IV, Fami-

lienangehörige nicht als Assistenzpersonen anzuerkennen, der hohe administrative Aufwand der Betroffenen, Schwierigkeiten bei der Rekrutierung geeigneter Assistenzpersonen sowie gesundheitliche Aspekte.

Der Anteil der Assistenzbezügerinnen und -bezüger an allen erwachsenen Personen mit Hilflosenentschädigung (HE) betrug 2019 7,1 Prozent (ohne AHV-Rentner/innen). Am Total der zu Hause wohnenden Personen mit HE war er 10,9 Prozent. Zwischen den Kantonen variierte der Anteil mit einer Spannweite von 5,5 bis 17,9 Prozent beträchtlich. Die Unterschiede können weder mit einer unterschiedlichen Verteilung des Hilflosigkeitsgrads unter den Bezügerinnen und Bezüger in den Kantonen, noch mit dem Urbanisierungsgrad,

noch der Grösse der Kantone, noch mit dem kantonalen Anteil an Heimbewohnerinnen und -bewohnern am Total aller Personen mit HE in Verbindung gebracht werden. Die Hauptgründe für die kantonalen Unterschiede sind damit noch weitgehend unbekannt und bedürfen vertiefender Analysen.

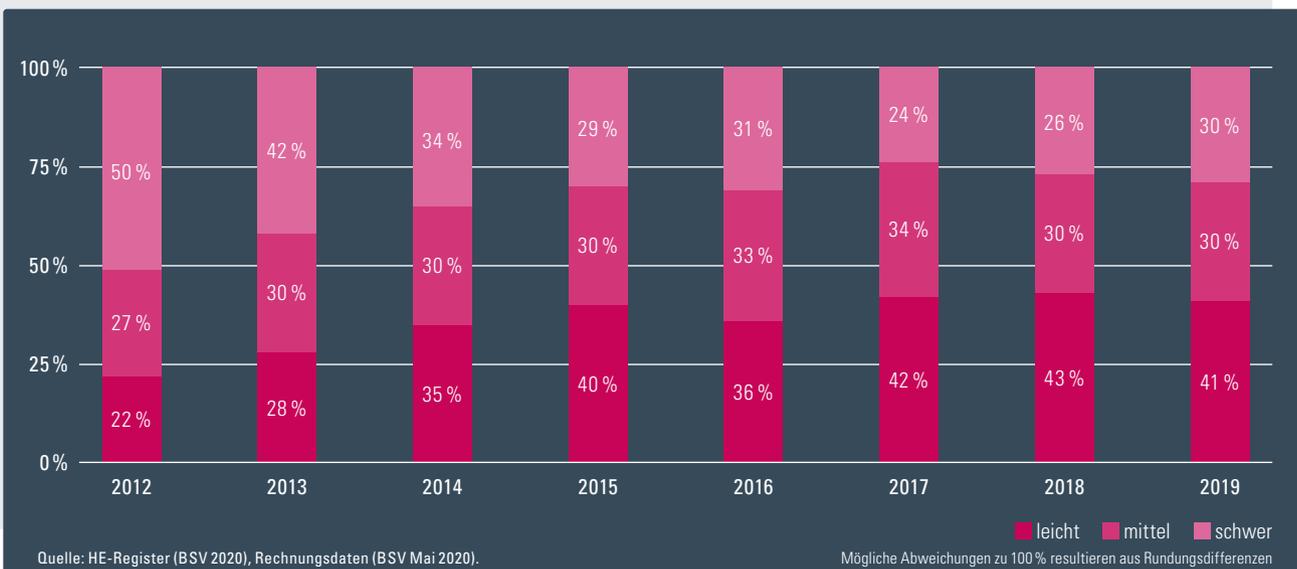
Im evaluierten Zeitraum erhielten insgesamt 950 Minderjährige einen Assistenzbeitrag. Unmittelbar nach seiner Lancierung 2012 war die Nachfrage Minderjähriger mit 42 neuen Bezügen relativ gering, wuchs mit zunehmender Dauer jedoch an. In den Jahren 2018 und 2019 waren es bereits jeweils rund 160 Minderjährige. 2019 betrug der effektive Bestand der minderjährigen Assistenzbezügerinnen und -bezüger 696. Unter allen Minderjährigen, die in diesem Jahr HE bezogen, betrug ihr Anteil 7,1 Prozent. Der höchste Anteil minderjähriger Assistenzbezügerinnen und -bezüger findet sich bei Personen mit einem Intensivpflegezuschlag über sechs Stunden und schwerer (43 %) oder mittlerer Hilflosigkeit (29 %).

2012–2019 erhielten 950 Minderjährige einen Assistenzbeitrag – bei steigender Nachfrage.

WER BEZIEHT EINEN ASSISTENZBEITRAG? 2019 betrug der Anteil der Personen, die einen Assistenzbeitrag bezogen, am Total der zu Hause wohnenden erwachsenen Personen mit HE rund 11 Prozent. Erwachsene Assistenzbezü-

Anteil Personen mit Assistenzbeitrag: Jahr und HE-Grad beim Erstbezug

G1



gerinnen und -bezüger mit Anspruch auf eine HE schweren Grades verfügten deutlich häufiger über einen Assistenzbeitrag (35 %) als solche mit einer HE mittleren (11 %) oder leichten Grades (6 %). Insbesondere in der Anfangsphase bezogen überdurchschnittlich viele Personen mit einer HE schweren Grades einen Assistenzbeitrag (vgl. Grafik G1). Danach reduzierte sich ihr Anteil an den jährlichen Neuzugängen.

Erwachsene Assistenzbezügerinnen und -bezüger mit einer Erkrankung des Nervensystems (Bezugsquote 22 %) sowie des Bewegungsapparats (15 %) bezogen signifikant häufiger einen Assistenzbeitrag, wohingegen Personen mit psychischen Gebrechen, die meist eine HE leichten Grades bekamen, mit einer Bezugsquote von 5 Prozent untervertreten waren. Ebenfalls untervertreten waren Personen mit einem Geburtsgebrechen (Bezugsquote 9 %).

Bei den Minderjährigen bezogen ebenfalls solche mit Anspruch auf eine schwere HE deutlich häufiger einen Assistenzbeitrag als solche mit einer HE tieferen Grades. Der Anteil Minderjähriger mit Intensivpflegezuschlag von sechs oder mehr Stunden lag mit 65 Prozent erwartungsgemäss sehr hoch. Dies aufgrund der Anspruchsbedingung eines Intensivpflegezuschlags von mindestens sechs Stunden pro Tag. Die Bezugsquote betrug in dieser Gruppe 39 Pro-

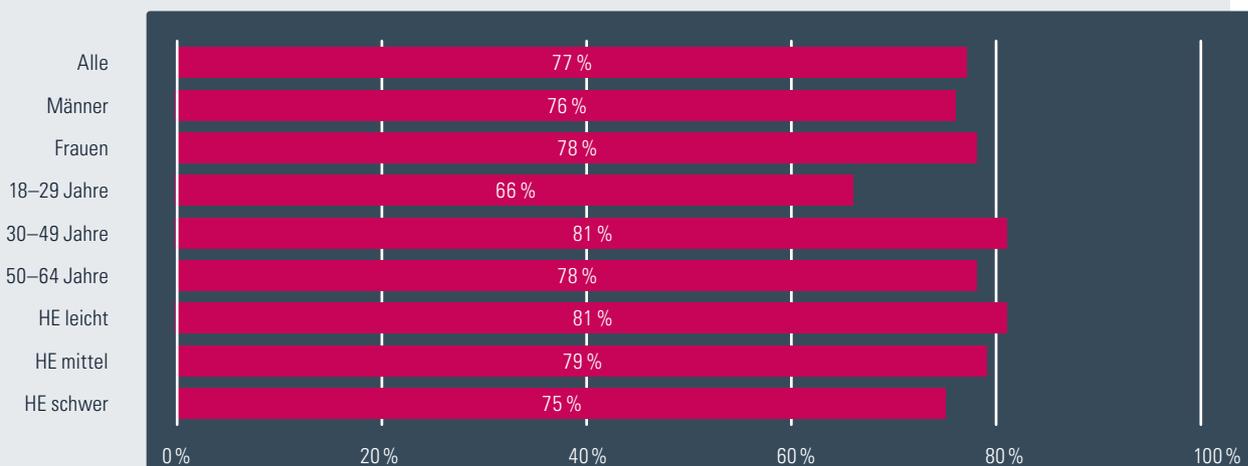
zent. Gut ein Drittel der Minderjährigen, die einen Assistenzbeitrag bezogen, erhielten ihn nicht aufgrund eines Intensivpflegezuschlags zugesprochen, sondern durch eine der anderen Sonderregelungen (Ausbildung in Regelklassen oder Erwerbstätigkeit). Bei dieser Gruppe betrug die Bezugsquote 2,8 Prozent. Betrachtet man die Entwicklung nach dem Jahr des ersten Assistenzbeitrags, hat sich der Anteil minderjähriger Bezügerinnen und Bezüger ohne Intensivpflegezuschlag bzw. einem Zuschlag unter sechs Stunden von 24 Prozent im ersten Jahr (2012) auf 50 Prozent im Jahr 2019 deutlich erhöht.

HÖHE UND AUSSCHÖPFUNG DES ASSISTENZBEITRAGS

Im Erhebungszeitraum beträgt der Median des monatlich (maximal) zur Verfügung stehenden bzw. anerkannten Assistenzbeitrags bei den Erwachsenen 1900 Franken. Demnach beanspruchte die Hälfte der Bezügerinnen und Bezüger einen Assistenzbeitrag von weniger als 1900 Franken pro Monat und die andere Hälfte von über 1900 Franken. Der Mittelwert liegt, bedingt durch einzelne sehr hohe Ansprüche, mit 2840 Franken deutlich über dem Median. Der im Median zur Verfügung stehende Assistenzbeitrag für Erwachsene sank zwischen 2012 (3100 Fr.) und 2019 (1300 Fr.) deutlich: Bis 2015 sank er, da weniger Perso-

Ausschöpfung des zugesprochenen Assistenzbeitrags

G2



Quelle: Verfügungen und Rechnungsdaten (BSV, Mai 2019) der im Jahr 2019 aktiven Bezüger/innen (ohne Bezüger/innen im AHV-Rentalter).

Im Erhebungszeitraum betrug der Median des monatlich für Erwachsene anerkannten Assistenzbeitrags 1900 Fr.

nen mit schwerer Hilflosigkeit und entsprechend hohem Beitrag Assistenz bezogen haben, danach ging der Betrag in allen drei HE-Graden zurück.

Im Durchschnitt werden nur gut drei Viertel des zur Verfügung stehenden Assistenzbeitrags tatsächlich ausgeschöpft. Als wichtigster Grund hierfür wird die unbezahlte Hilfe der Partnerin oder des Partners beziehungsweise anderer Familienangehöriger genannt. Der Ausschöpfungsgrad älterer Bezügerinnen und Bezüger sowie von Personen mit einer Hilflosigkeit leichten Grades ist dagegen leicht höher (vgl. Grafik G2). Ebenso steigt er mit zunehmender Bezugsdauer an. Dies kann als Hinweis darauf gewertet werden, dass die Umstellung vom vorangehenden Betreuungssetting auf das neue eine gewisse Zeit beansprucht. Im Jahr 2019 lagen die Ausgaben bei rund 63 Mio. Franken (nur Bezüge vor dem AHV-Rentalter).

Bei Minderjährigen beträgt der Median des (maximal) zur Verfügung stehenden Assistenzbeitrags 3380 Franken und liegt damit deutlich über demjenigen der Erwachsenen (1890 Fr.). Dies dürfte mit dem höheren Anteil an Minderjährigen zusammenhängen, die eine HE schweren Grades bzw. einen Intensivpflegezuschlag erhalten. Das Total der erbrachten Leistungen für Minderjährige betrug 2012 rund 0,6 Mio. Franken und stieg bis 2019 stetig auf 16,0 Mio. Franken an.

AUSWIRKUNGEN AUF DIE WOHSITUATION 2019 hatten von den insgesamt 3466 Erwachsenen mit einem Assistenzbeitrag 232 vor dem Erstbezug in einem Heim gewohnt. Dies entspricht knapp 7 Prozent aller Bezügerinnen und Bezüger. Von allen rund 12 800 Heimbewohnerinnen und -bewohnern

mit HE entschieden sich in der gut achtjährigen Laufzeit der Leistung 1,8 Prozent für einen Heimaustritt und den Bezug eines Assistenzbeitrags. Wie häufig dieser ursächlich einen Heimeintritt verhindert hat, lässt sich anhand der Befragungsergebnisse nicht exakt ermitteln. Die Antworten der Befragten lassen jedoch den Schluss zu, dass der Assistenzbeitrag einen wesentlichen Beitrag dazu leistet und dass sich die Frage eines Heimeintritts für viele Betroffene nicht oder allenfalls erst mit einer zeitlichen Verzögerung stellt.

55 Prozent der befragten Erziehungsberechtigten von Minderjährigen gaben an, dass der Assistenzbeitrag eine wichtige Rolle spielte bzw. der Hauptgrund dafür war, dass das Kind weiterhin zu Hause wohnen konnte. Für 45 Prozent spielte der Assistenzbeitrag bezüglich Wohnsituation eine untergeordnete oder gar keine Rolle.

AUSWIRKUNGEN AUF DIE ZUFRIEDENHEIT Gemäss einer Mehrheit der befragten Bezügerinnen und Bezüger oder ihrer Erziehungsberechtigten bzw. Eltern eignet sich der Assistenzbeitrag, um die in der Botschaft von 2010 (10.032) genannten primären Ziele zu erreichen. Nicht nur fördert er die Selbstbestimmung und Eigenverantwortung und erhöht die Chancen, trotz einer Behinderung eigenständig zu Hause zu wohnen, sondern er schafft auch bessere Möglichkeiten, sich in die Gesellschaft zu integrieren. So geben rund 80 Prozent der 1906 Erwachsenen, die an der Befragung teilgenommen haben, und 88 Prozent der an der Befragung teilnehmenden Erziehungsberechtigten Minderjähriger (n = 553) an, dass sie mit der neuen Leistung zufrieden oder sehr zufrieden sind. Für rund drei Viertel der Erwachsenen haben sich Lebensqualität und Selbstbestimmungsgrad durch den Assistenzbeitrag erhöht. Knapp zwei von drei Erziehungsberechtigten Minderjähriger sind der Meinung, dass sich die Lebensqualität ihres Kindes mit dem Assistenzbeitrag verbessert hat. Die Rückmeldungen zur beruflichen Integration sechs Monate nach dem Erstbezug hingegen zeigen, dass zumindest kurzfristig kein oder nur ein sehr geringer positiver Einfluss auf die Erwerbstätigkeit erwartet werden kann.

AUSWIRKUNGEN AUF DIE FAMILIE UND DAS UMFELD Der Assistenzbeitrag hat bei einer klaren Mehrheit der Befragten eine entlastende Wirkung auf die Fami-

lie und das Umfeld. 70 Prozent der befragten Erwachsenen geben an, dass sich die zeitliche Belastung der Angehörigen durch den Assistenzbeitrag verringert hat. Knapp vier von zehn benötigen im Vergleich zur Situation vor dem Assistenzbeitrag weniger Pflege von Personen, die im gleichen Haushalt wohnen. Dennoch halten zwei Drittel (66 %) der Befragten fest, dass die Angehörigen aufgrund ihrer Behinderung nach wie vor zeitlich stark oder sehr stark belastet werden.

Für eine Mehrheit der Erziehungsberechtigten von Kindern mit Assistenzbeitrag entlastet dieser die Familiensituation. Rund zwei Drittel geben an, dass sie aufgrund des Assistenzbeitrags (eher) mehr Zeit für sich beziehungsweise für den Partner/die Partnerin haben, für 71 Prozent ist die Betreuung des Kindes weniger oder eher weniger belastend, und drei von vier Familien mit mehreren Kindern haben weniger das Gefühl, dass die anderen Kinder zu kurz kommen. Die Entlastung der Familiensituation ist bei Minderjährigen die meistgenannte «positivste Erfahrung» mit dem Assistenzbeitrag.

ADMINISTRATIVER AUFWAND Während sich die Suche nach einer geeigneten Assistenzperson für knapp die Hälfte der Befragten einfach oder sehr einfach gestaltet, ist sie für die andere Hälfte schwierig oder sehr schwierig. Denn vielen der eher spärlichen Stelleninteressenten sind die angebotenen Arbeitspensen zu tief und sie stören sich laut einem Drittel der Rückmeldungen an den unregelmässigen Arbeitszeiten und tiefen Löhnen. Zudem fehlt etlichen Bewerberinnen und Bewerbern die notwendige Qualifikation für die geforderte Arbeit. Der Anteil von Bezügerinnen und Bezüger, die Schwierigkeiten haben, eine geeignete Assistenzperson zu finden, hat sich in den letzten Jahren erhöht (2012: 54 %; 2019: 64 %); wobei die Schwierigkeiten für Personen mit höherem Assistenzbeitrag grösser sind. Gut die Hälfte der Bezüger und Bezügerinnen hat ihre Assistenzpersonen vor der Anstellung bereits gekannt.

Die Bewerbungsdichte für Assistenzstellen ist nicht überall gleich hoch. So gelingt die Rekrutierung von Assistenzpersonen im ländlichen Raum besser als in den Städten. Auch aus der Zentralschweiz werden weniger Rekrutierungsschwierigkeiten vermeldet als in den anderen Grossregionen.

Knapp drei Viertel der Befragten empfinden die Organisation der persönlichen Assistenz als belastend.

Knapp drei Viertel der Befragten empfinden die Organisation der persönlichen Hilfe als belastend. Zwei Drittel stören sich am Zeitaufwand, der ihnen durch die monatliche Abrechnung entsteht. Fast alle Befragten (97 %) suchten während der Einführungszeit nach Informationen und Unterstützung. Während sich gut die Hälfte mit dem entsprechenden Angebot gut zurecht fand, erachtete es ein knappes Drittel als ungenügend. Sowohl bei den Erwachsenen als auch bei der Vertretung der Minderjährigen verweist rund die Hälfte der Befragten darauf, dass es bereits schwierig oder sehr schwierig sei, Informationen und Unterstützung bezüglich Assistenzbeitrag zu finden. Die entsprechenden Anteile blieben über mehrjährige Evaluationsperioden konstant. Dies lässt darauf schliessen, dass sowohl der Zugang zu den Informationen und zur Unterstützung als auch deren Qualität noch nicht optimal sind.

FAZIT UND VERBESSERUNGSPOTENZIAL Gemäss den Resultaten der Befragung ist der 2012 eingeführte Assistenzbeitrag dafür geeignet, seine primären Ziele bei einer Mehrheit der Bezügerinnen und Bezüger zu erreichen. So vermag er, die Selbstbestimmung und Eigenverantwortung zu fördern. Dadurch erhöht er die Chancen, trotz einer Behinderung eigenständig zu Hause wohnen zu können und verbessert die Möglichkeiten, sich in die Gesellschaft und ins Berufsleben zu integrieren.

Die aktuelle Nachfrage zeigt, dass die in der Vorphase der Einführung prognostizierte Anzahl von durchschnittlich 3000 Bezügerinnen und Bezüger pro Jahr bis 2026 nach acht Jahren noch nicht erreicht ist. 2019 bezogen 2612 erwachsene Personen einen Assistenzbeitrag (da hier Zah-

len aus der IV-Rechnung ausgewiesen werden, sind die AHV-Rentner/innen mit Assistenz nicht mitgezählt). Entwickelt sich der Bestand wie in den ersten acht Jahren, dürfte er 2020 jedoch knapp 3000 Bezügerinnen und Bezüger erreichen, wobei bislang der Durchschnitt über die Jahre entsprechend tiefer lag. Mit zunehmender Dauer ist mit einer jährlich steigenden Anzahl von Personen zu rechnen, welche aus verschiedenen Gründen die Leistung nicht mehr beanspruchen werden (Versterben, Verschlechterung des Gesundheitszustands, Übertritte in die AHV, Übertritte in Heime etc.). Für minderjährige Bezügerinnen und Bezüger wurde keine Prognose gemacht. Ein vom BSV durchgeführtes Monitoring wird künftig die wichtigsten Parameter zum Assistenzbeitrag weiter beobachten. Die Eckwerte zum Assistenzbeitrag werden in die BSV-Standard-Statistik aufgenommen.

In den Kostenrechnungen der Botschaft wurde für die IV in den ersten 15 Jahren mit durchschnittlichen jährlichen Kosten von 47 Mio. Franken pro Jahr gerechnet. 2016, fünf Jahre nach Einführung der Leistung, war dieser Wert mit 45 Mio. Franken beinahe erreicht worden. 2019 lagen die Ausgaben bei rund 63 Mio. Franken (Bezüge Erwachsener vor dem AHV-Rentenalter). Über die gesamte bisherige Laufzeit von acht Jahren liegen die durchschnittlichen Kosten bei 38,8 Mio. Franken pro Jahr.

Auf mögliches Verbesserungspotenzial angesprochen, wird seitens der Befragten an erster Stelle eine Vereinfachung des administrativen Ablaufs (48%) und an zweiter Stelle die Ausweitung des anerkannten Hilfebedarfs (25%) genannt. Neben einer besseren Starthilfe in Form eines Leitfadens oder Informationskatalogs wird diesbezüglich oft eine (barrierefreie) Abrechnung über das Internet gewünscht. ■

LITERATUR

Guggisberg, Jürg; Bischof, Severin (2020): *Evaluation Assistenzbeitrag 2012 bis 2019*; [Bern: BSV]. Beiträge zur sozialen Sicherheit; Forschungsbericht Nr. 16/20: www.bsv.admin.ch > Publikationen & Service > Forschung und Evaluation > Forschungspublikationen.

Guggisberg, Jürg (2018): «Evaluation Assistenzbeitrag 2012–2016», in *Soziale Sicherheit CHSS*, Nr. 2, S. 40–43: www.soziale-sicherheit-chss.ch > Ausgaben & Schwerpunkte.

Lâamir-Bozzini, Marika (2014): «Assistenzbeitrag: Erste Erfahrungen», in *Soziale Sicherheit CHSS*, Nr. 4, S. 246–249: www.soziale-sicherheit-chss.ch > Ausgaben & Schwerpunkte > Ausgaben 1993–2015 > Archiv 2014 > PDF.

Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (6. IV-Revision, erstes Massnahmenpaket) vom 24. Februar 2010 (10.032), BBl 2010 1817: www.bundesrecht.ch > Bundesblatt > 2010.



Jürg Guggisberg

Lic. rer. soc., Geschäftsleitung Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS AG).
juerg.guggisberg@buerobass.ch



Severin Bischof

Master of Science in Economics, Bereichsleitung Datenmanagement und Analysen, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS AG).
severin.bischof@buerobass.ch

GESUNDHEITSWESEN

Das elektronische Patientendossier – es geht jetzt los

Adrian Schmid, eHealth Suisse

Nach einer langen Vorlaufzeit hat bei der Einführung des elektronischen Patientendossiers (EPD) die Startphase begonnen. Im ersten Halbjahr 2021 nehmen die dezentralen Umsetzungsprojekte schrittweise den Betrieb auf. Es ist der Beginn einer tiefgreifenden Entwicklung im Gesundheitswesen.

Zunächst zeigte sich Adrian Schmitter ziemlich enttäuscht. «Stellen Sie sich den Effizienzgewinn vor, wenn sich ein Arzt mit wenigen Klicks einen Überblick über die Krankengeschichte machen und anschliessend entsprechend handeln kann», schrieb der CEO des Kantonsspitals Baden während der Coronakrise im November 2020 in einem Gastkommentar in der «Aargauer Zeitung». «Gerade in der jetzigen Pandemie wäre ein elektronisches Patientendossier sehr hilfreich für Ärzte und Pflegefachleute.» Viele Coronapatienten seien polymorbid, das heisst, sie weisen mehrere andere Krankheiten auf. Mit einem raschen Zugang auf die wichtigsten Informationen «kämen die Vorteile der Digitalisierung voll zum Tragen.» Aber eben – «wäre», «hätte», «käme». Denn der Start mit dem elektronischen Patientendossier (EPD) im Spital Baden hatte kurz vorher verschoben werden müssen.

Einen Monat später war es dann soweit. Am 11. Dezember 2020 eröffnete der Aargauer Regierungsrat Jean-Pierre Gallati im Kantonsspital Baden das erste EPD der Schweiz. Er gab damit den Startschuss für die schrittweise Einführung in allen Versorgungsregionen. Auch für den Spital-CEO ein wichtiger Moment. «Jetzt können wir EPDs eröffnen und Daten ablegen», hielt Adrian Schmitter fest. «Was wir damit noch nicht haben, ist eine lebendige Datenbank, mit der wir im Alltag arbeiten können.»

Bis diese «lebendige Datenbank» schweizweit Realität ist, wird es aber noch etwas dauern. Zusammen mit dem Aargauer Projekt werden gegen zehn dezentrale Umsetzungsprojekte das EPD anbieten (siehe Übersichtskarte). Diese sog. Gemeinschaften sind organisatorische Verbände von Gesundheitsfachpersonen und ihren Einrichtungen – z. B. Spitäler,

Pflegeheime, Geburtshäuser, Arztpraxen, Apotheken, Spitex-Dienste, Reha-Kliniken oder Therapeuten. Es gibt regionale und nationale Gemeinschaften. Diese werden erst in die schweizweite EPD-Vernetzung aufgenommen, wenn eine Zertifizierungsstelle bestätigt hat, dass sie alle rechtlichen Vorgaben erfüllen. Ziel der Zertifizierung ist es auch, die hohen Anforderungen an den Datenschutz und die Datensicherheit zu überprüfen. Den Anfang machte im Dezember 2020 mit dem Kantonsspital Baden das Projekt «eHealth Aargau». Bis zum Abschluss der Verfahren zur Zertifizierung in allen Versorgungsregionen dürfte es Sommer 2021 werden.

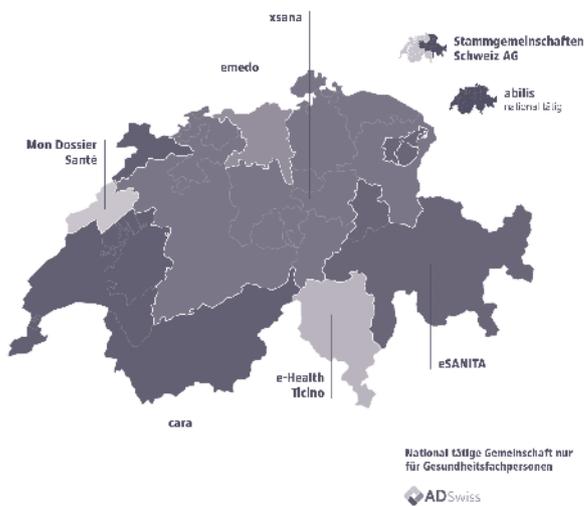
In immer mehr Bereichen des Alltags haben die Menschen in der Schweiz dank digitaler Angebote ständig Zugang zu wichtigen Unterlagen und Informationen. So haben zum Beispiel drei Viertel der Bevölkerung mit E-Banking Zugang zum eigenen Bankkonto und bezahlen Rechnungen elektronisch. Im Gesundheitswesen aber sind Patienten häufig ohne Unterlagen oder unvollständig dokumentiert unterwegs. Das betrifft zum Beispiel den Austrittsbericht eines Spitals, den

Pflegebericht der Spitex, die Übersicht der Medikamente oder Röntgenbefunde. Weil die Patienten ihren Behandelnden keinen Zugang zu den entsprechenden Informationen geben können, müssen sie in unterschiedlichen Versorgungsbereichen stets die gleichen Fragen beantworten. Erst wenn jeder an der Behandlung beteiligte Akteur – vom Arzt über die Apothekerin bis zur Spitex – über die nötigen Informationen verfügt, lassen sich zum Beispiel bei der Medikation Fehler verhindern. Aber auch in anderen Behandlungssituationen ist es für die Patienten wichtig, dass Ärzte, Apotheker oder Therapeuten bei ihren Entscheiden die wichtigsten Unterlagen zur Verfügung haben.

KOMMUNIKATION ÜBER VERALTETE KANÄLE Gesundheitseinrichtungen und -fachpersonen arbeiten zunehmend digital. Allerdings zeigt der «eHealth-Barometer 2020», dass die interne Vernetzung – also der Datenaustausch innerhalb einer Institution – insgesamt immer noch doppelt so hoch ist wie die externe Vernetzung, der Austausch mit anderen



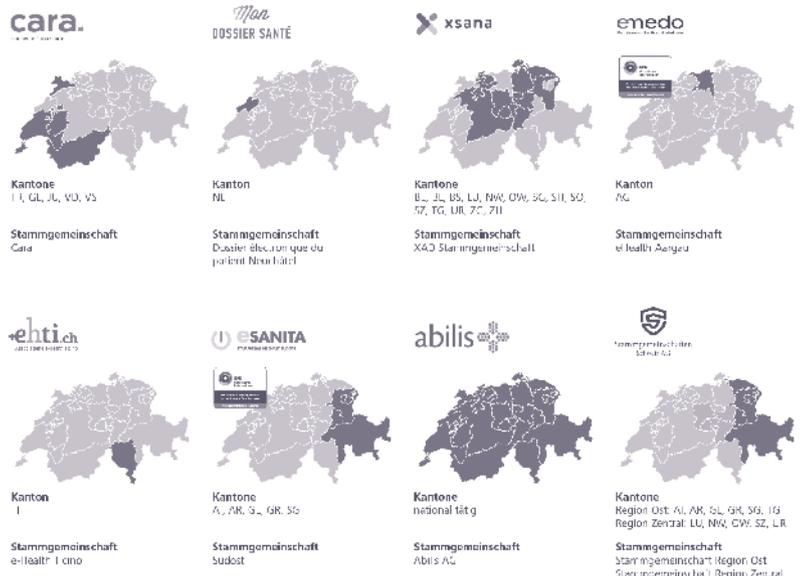
Elektronisches Patientendossier Gemeinschaften im Überblick Dezember 2020



www.patientendossier.ch/anbieter

Gesamt werden alle (Stamm-)Gemeinschaften, die sich im Zertifizierungsverfahren befinden. Eine (Stamm-)Gemeinschaft ist dann eine(n) Kanton(s) zugeordnet, wenn dieser darin eine besondere Rolle spielt (bspw. Trägerverein), oder (falls) eine Zuspflanzung ausgesprochen hat (bspw. Hospitäre).

© eHealth Suisse, 21.12.2020



ehealthsuisse
Kompetenz- und Kooperationsstelle für E-Health und e-Governance

Gesundheitsakteuren (GFS Bern 2020). Gesundheitsakteure tauschen sich untereinander nach wie vor häufig über analoge Kanäle wie das Fax oder Telefon über Behandlungen aus, obwohl in vielen Fällen mehrere Gesundheitsfachpersonen aus verschiedenen Institutionen an einer Behandlung beteiligt sind. Der Austausch per Mail hat zwar in den letzten Jahren zugenommen, aber damit ist nicht sichergestellt, dass auch die Patienten Zugang haben auf die relevanten Unterlagen. Der Austrittsbericht eines Spitals, der per Mail zum Hausarzt geschickt wird, nützt der Spitex-Mitarbeiterin nichts, wenn sie einen Patienten nach dem Spitalaustritt zu Hause betreuen muss. Es ist deshalb eines der Ziele des EPD, den Informationsaustausch zwischen verschiedenen Gesundheitseinrichtungen zu verbessern.

Die Einführung des EPD ist ein komplexes Zusammenspiel von rechtlichen, organisatorischen und technischen Voraussetzungen und zahlreichen Akteuren. Gemäss Bundesgesetz über das elektronische Patientendossier (EPDG; SR 816.1) können alle Menschen in der Schweiz ein EPD eröffnen. Das Dossier ist freiwillig und kann jederzeit wieder gelöscht werden. Obwohl es «Patientendossier» heisst, muss man nicht krank sein, um ein EPD zu eröffnen. Auch eine gesunde Person kann ein EPD eröffnen. Ab dem Start in den Versorgungsregionen sind Akutspitäler, psychiatrische Kliniken und Reha-Kliniken verpflichtet, wichtige Informationen im EPD zu erfassen, wenn die Patienten das möchten. Pflegeheime sowie Geburtshäuser müssen sich bis Mitte April 2022 anschliessen. Für Arztpraxen, Apotheken, freischaffende Hebammen oder Spitex-Dienste ist die Teilnahme am EPD freiwillig.

Die an einer Behandlung beteiligten Gesundheitsfachpersonen können auf die im EPD verzeichneten Informationen nur zugreifen, wenn ihnen die Patienten ein Zugriffsrecht auf ihr EPD erteilt haben – denn sie bestimmen, wer welche Dokumente wann einsehen kann. Alle Zugriffe auf das EPD werden protokolliert und lassen sich von den Patienten nachverfolgen. Sie können ihr EPD online einsehen und selber Dokumente ablegen, z. B. einen Organspendeausweis, eine Patientenverfügung oder einen Operationsbericht, den sie bei sich zu Hause auf Papier aufbewahrt haben.

ZWECKARTIKEL IM BUNDESGESETZ WEIST DEN WEG Mit der Beschreibung des EPD könnte dieser Text enden, wenn das Parlament im Zweckartikel des EPDG nicht



Ziele verankert hätte, die über eine einfache digitale Datenablage als Ersatz von Fax- und Briefdokumenten hinausgehen. Demnach soll das EPD zusammen mit ergänzenden Massnahmen:

- die Qualität der medizinischen Behandlung stärken;
- die Behandlungsprozesse verbessern;
- die Patientensicherheit erhöhen;
- die Effizienz des Gesundheitssystems steigern;
- die Gesundheitskompetenz der Patientinnen und Patienten fördern.

KOORDINIERTER VERSORGUNG Aufgrund der demografischen Alterung wird es immer mehr Menschen mit chronischen Krankheiten und Mehrfacherkrankungen geben. Die Behandlungsmöglichkeiten werden aufgrund des medizinisch-technischen Fortschritts weiter zunehmen und schwerkranke Menschen werden künftig länger leben. Menschen mit chronischen Krankheiten und Mehrfacherkrankungen beanspruchen mehr Leistungen des Gesundheitswesens als die durchschnittliche Bevölkerung: Sie benötigen zum Beispiel mehr Medikamente, suchen öfter eine Ärztin auf, konsultieren mehr unterschiedliche Fachleute, werden häufiger hospitalisiert und rehospitalisiert.

Werden diese Leistungen mangelhaft koordiniert, kommt es zu Qualitätseinbussen, zu unnötigen Behandlungen und zu überflüssigen Kosten. In einem Leitfaden zur integrierten Versorgung halten die Kantone deshalb fest, dass «bei diesen Menschen der Einsatz des EPD besonders hilfreich ist» (GDK 2019).

Mehrere Erkrankungen – ein EPD

Hannes Hofer hat zunehmend gesundheitliche Probleme: Er leidet an Übergewicht, hohem Blutdruck und Diabetes. Kurz nach seiner Pensionierung hatte er einen ersten Herzinfarkt. Sein Hausarzt und die Herzspezialistin sind froh, dass Hannes Hofer ein EPD hat. So sind sie immer auf dem gleichen Wissensstand. Aufgrund des Diabetes hat Hannes Hofer zusätzlich eine schlecht heilende Wunde am Fuss, die intensiv von der Spitex gepflegt werden muss. Der Mitarbeiter der Spitex fotografiert die Wunde regelmässig und stellt die Bilder ins EPD. Der Hausarzt kann so die Wundheilung überwachen, ohne dass jedes Mal eine Konsultation nötig ist.

«EPD im Einsatz» als Film: www.patientendossier.ch/clips

Bund und Kantone sowie weitere wichtige Akteure im Gesundheitswesen sind sich einig, dass die Prioritäten im Gesundheitssystem künftig verschoben werden müssen, von der Akutversorgung zu einer patientenzentrierten, wirksamen und nachhaltigen Betreuung chronisch Kranker und Mehrfacherkrankter. «Die ganze Versorgung muss sich stärker am Nutzen der gesamten Therapiekette statt nur am Nutzen der Einzelmassnahmen orientieren», heisst es zum Beispiel in der gesundheitspolitischen Strategie des Bundesrates 2020–2030 (Gesundheit2030). Dafür braucht es andere Formen der Zusammenarbeit und eine bessere Arbeitsteilung. Die Einführung des EPD ist eine der Massnahmen, um dieses Ziel zu erreichen. Denn eine zeitgemässe koordinierte Versorgung ist mit Fax-, Brief- und Mailversand nicht zu haben. Die Fachwelt ist sich einig, dass die digitale Vernetzung eine notwendige Voraussetzung für mehr Qualität, Patientensicherheit und Effizienz ist.

INTERPROFESSIONELLE ZUSAMMENARBEIT Die Erkenntnis ist heute verbreitet, dass die Berufsleute im Gesundheitswesen in Zukunft besser zusammenarbeiten müssen. Mit der Zunahme von Menschen mit chronischen Krankheiten und Mehrfacherkrankungen werden die Krankheitsbilder immer komplexer. Gleichzeitig nimmt das spe-

zifische medizinische oder pflegerische Fachwissen zu, es wird im fragmentierten Behandlungsprozess aber ungenügend zusammengefügt. Im Interesse der Behandlungsqualität muss deshalb mehr koordiniert und kommuniziert werden – über alle Fachbereiche und Berufsgruppen hinweg. Die Schweizerische Akademie der Medizinischen Wissenschaften (SAMW) hat deshalb in einer Charta zur Zusammenarbeit der Fachleute im Gesundheitswesen unter anderem festgehalten, dass in Zukunft die Arbeitsmodelle so auszurichten sind, «dass sie eine integrierte Betreuung fördern und unterstützen» (SAMW 2014).

Die Abläufe und Arbeitsmodelle der Patientenversorgung werden im elektronischen Zeitalter anders sein als im analogen. Mit dem adäquaten Einsatz des EPD kann eine Information einer Vielzahl von Mediziner*innen, Pharmazeuten, Pflegenden oder Therapeuten nützlich sein. Dies muss in Zukunft beim Verfassen von Berichten oder Befunden berücksichtigt werden.

GESUNDHEITSKOMPETENZ DER BEVÖLKERUNG Gesundheitskompetente Menschen haben die Fähigkeit, im Alltag Entscheidungen zu treffen, die sich positiv auf ihre Gesundheit auswirken. Dabei ist die individuelle Kompetenz angesprochen, die eigene Gesundheit zu fördern, Krankheiten vorzubeugen oder zu bewältigen. Ernährung, Bewegung, Suchtverhalten oder Entscheidungen in Behandlungssituationen sind Stichworte dazu.

Gemäss einer Studie des Bundes hat die Schweizer Bevölkerung vor allem bei der Krankheitsprävention Schwierigkeiten, Informationen zu verstehen und zu beurteilen. In einem Vergleich mit acht europäischen Ländern schloss die Schweiz diesbezüglich unterdurchschnittlich ab (GFS Bern 2015).

Das digitale Umfeld gibt der Bevölkerung neue Möglichkeiten für ein gesundheitskompetentes Verhalten. Dazu muss aber die eine oder andere zusätzliche Voraussetzung gegeben sein:

- der Zugang zu einem Computer (Desktop, Laptop, Smartphone);
- der Zugang zum Internet und sichere Umgang mit Anwendungen (Webseiten, Programme, Apps);
- ein kritischer Umgang mit Informationsquellen im Internet (Einschätzen der Vertrauenswürdigkeit).

Mit dem EPD werden die Möglichkeiten der Bevölkerung für ein gesundheitskompetentes Verhalten erweitert. So werden Patienten die Dokumente rund um ihre Gesundheit über ein Zugangsportal einsehen können. Und sie entscheiden, welchen Gesundheitsfachpersonen sie welche Unterlagen zugänglich machen wollen. Patienten, die das EPD nutzen wollen, müssen sich im digitalen Umfeld bewegen können. Wer dies nicht will oder kann, ist davon jedoch nicht ausgeschlossen. Es ist möglich, eine Stellvertretung zu bezeichnen, welche die Patientenrechte vollständig wahrnehmen kann.

VOR ALLEM EIN KULTURPROJEKT Wenn das digitale Dossier breiter verstanden wird als eine Dokumentenablage, dann wird die digitale Vernetzung die Zusammenarbeit der Gesundheitsfachpersonen und die Rolle ihrer Patienten nachhaltig verändern und verbessern. Vor diesem Hintergrund ist die Einführung des EPD zwar auch ein komplexes Informatikvorhaben – vor allem aber ist sie ein Kulturprojekt, weil sie einen anderen Umgang mit den Gesundheitsinformationen der Patienten ermöglicht. Ein Kulturwandel braucht Zeit – vor diesem Hintergrund wird sich das EPD vermutlich nicht sehr rasch verbreiten. Hinzu kommt, dass es schrittweise weiterentwickelt und verbessert wird. Am Anfang werden vor allem Unterlagen im PDF-Format ausgetauscht, aber je schneller sich die Systeme der Gesundheitsfachpersonen modernisieren, desto rascher lassen sich auch interaktive Formate in die Plattform einbinden. Damit kann beispielsweise eine Ärztin oder ein Apotheker die Übersicht der aktuellen Medikation direkt im EPD anpassen.

Je mehr Menschen ein EPD eröffnen und ihre Behandlungen auffordern, die wichtigsten Unterlagen im Dossier abzulegen, desto grösser ist der Nutzen des EPD. Insbesondere bei den frei praktizierenden Ärzten ist die Haltung gegenüber dem EPD jedoch ambivalent. Einerseits sehen sie den Nutzen, wenn wichtige Informationen rasch verfügbar sind. Andererseits befürchten sie einen Mehraufwand durch das Suchen und Ablegen der relevanten Dokumente. Dass möglichst viele Patienten und Gesundheitsfachpersonen mitmachen, ist aber ein wichtiger Erfolgsfaktor für das EPD. Ziel müsste es sein, dass alle Fachleute, die einen Patienten oder eine Patientin betreuen, jederzeit Zugriff auf die gleichen Informationen haben. Damit fliessen die Informationen in einer

Behandlung besser und effizienter. Zwar diskutiert das Parlament bereits über ein Obligatorium für alle Gesundheitsfachpersonen. Doch auch ohne gesetzlichen Zwang planen gut 46 Prozent der Ärztinnen und Ärzte in der Grundversorgung einen Anschluss ans EPD. Interessiert sind vor allem jüngere Ärzte, die in Gruppenpraxen arbeiten. Sie dokumentieren im Vergleich zu ihren älteren Kollegen bereits heute die Krankengeschichte grösstenteils elektronisch. Die Einführung des EPD könnte im Gesundheitswesen damit auch den Digitalisierungsschub bewirken, den es für eine zeitgemässe Gesundheitsversorgung dringend braucht. ■

LITERATUR

EPD – elektronisches Patientendossier (Website): www.patientendossier.ch (letzter Zugriff 26. Februar 2021).

ehealthsuisse – Kompetenz- und Koordinationsstelle von Bund und Kantonen (Website): www.e-health-suisse.ch (letzter Zugriff 26. Februar 2021).

Aargauer Zeitung, 10.11.2020.

GFS Bern (2020): Swiss eHealth-Barometer 2020: *Bericht zur Befragung der Gesundheitsfachpersonen; Bericht zur Bevölkerungsbefragung*; [Bern: GFS Bern]: www.gfsbern.ch > Publikationen > 5.3.2020. Bundesrat (2019; Gesundheit2030): Die gesundheitspolitische Strategie des Bundesrates 2020–2030; [Bern: BAG]: www.bag.admin.ch > Strategie & Politik > Dokumente > PDF.

Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren GDK (GDK 2019): *Impulse für die Integrierte Versorgung in den Kantonen – ein Leitfaden*; [Bern: GDK]: www.gdk-cds.ch > Gesundheitsversorgung > Integrierte Versorgung > Dokumente > PDF.

GFS Bern (2015): Bevölkerungsbefragung «Erhebung Gesundheitskompetenz 2015»; [Bern: GFS Bern]: www.bag.admin.ch > Strategie & Politik > Nationale Gesundheitspolitik > Gesundheitskompetenz > Dokumente > PDF.

SR 816.1 Bundesgesetz über das elektronische Patientendossier vom 19. Juni 2015 (EPDG): www.admin.ch > Bundesrecht > Systematische Rechtsammlung.

SAMW (2014): *Charta – Zusammenarbeit der Fachleute im Gesundheitswesen*; [Basel: SAMW]: www.samw.ch > Publikationen > Empfehlungen > PDF.



Adrian Schmid

Leiter eHealth Suisse, Kompetenz- und Koordinationsstelle von Bund und Kantonen.
adrian.schmid@e-health-suisse.ch

VORSORGE

BVG 21: Botschaft zur Reform der beruflichen Vorsorge

Franziska Grob,
Sybille Käslin; Bundesamt für Sozialversicherungen

Am 25. November 2020 hat der Bundesrat die Botschaft zur Reform der beruflichen Vorsorge verabschiedet. Die Reform soll das Rentenniveau sichern, die Finanzierung stärken und die Vorsorge von Teilzeitbeschäftigten – und damit insbesondere von Frauen – verbessern. Der BVG-Umwandlungssatz soll auf 6,0 Prozent gesenkt und die Senkung durch Ausgleichsmassnahmen abgedeckt werden.

Die berufliche Vorsorge (2. Säule) steht vor der doppelten Herausforderung von steigender Lebenserwartung und ungenügenden Anlagerenditen. Eine Reform ist dringend notwendig. In seiner Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Reform BVG 21, 20.089) an das Parlament beantragt der Bundesrat, das Reformmodell zu übernehmen, das auf seinen Wunsch von einigen Sozialpartnern – dem Schweizerischen Arbeitgeberverband (SAV), dem Schweizerischen Gewerkschaftsbund (SGB) und Travail Suisse – entwickelt wurde.

DAS REFORMMODELL DER BVG 21 Ziel der Reform BVG 21 ist es, die Finanzierung der beruflichen Vorsorge zu sichern

und gleichzeitig das Leistungsniveau zu erhalten. Zudem soll sie die Vorsorge von Personen mit tieferen Einkommen und Teilzeitbeschäftigten verbessern. Dafür sind folgende Massnahmen vorgesehen:

– **Senkung des Mindestumwandlungssatzes:** Der Mindestumwandlungssatz für das ordentliche Rentenalter soll in der obligatorischen beruflichen Vorsorge von 6,8 auf 6 Prozent gesenkt werden. Diese Senkung ist trotz der Ablehnung entsprechender Vorlagen in den Jahren 2010 und 2017 wegen des tiefen Zinsniveaus und der gestiegenen Lebenserwartung notwendig. Der heute geltende Satz von 6,8 Prozent setzt einen Bruttoertrag von rund 5 Prozent voraus. In der gegenwärtigen Finanzmarktsituation lässt sich eine solche Rendite jedoch langfristig nicht er-

wirtschaften. Die vorgeschlagene Senkung des Mindestumwandlungssatzes führt zu Neurenten, die um rund 12 Prozent tiefer liegen als heute. Da eine solche Einbusse nicht vertretbar ist, gehört die Wahrung des Rentenniveaus auf dem jetzigen Stand zu den Hauptzielen der Reform. Über zwei Wege soll dieses erreicht werden: einerseits über die Verstärkung des Alterssparens durch die Senkung des Koordinationsabzugs und die Anpassung der Sätze für die Altersgutschriften, und andererseits über die Schaffung eines solidarisch finanzierten Rentenzuschlags für künftige Rentnerinnen und Rentner. Die Kombination dieser Massnahmen ermöglicht es, das Leistungsniveau insgesamt zu halten und für Personen mit tieferen Einkommen, Teilzeitbeschäftigte und Mehrfachbeschäftigte sogar zu verbessern. Davon werden vor allem Frauen profitieren.

- **Halbierung des Koordinationsabzugs:** Der Koordinationsabzug soll halbiert werden. Aktuell entspricht er 7/8 der maximalen AHV-Altersrente (2021: 25 095 Fr.). Mit der Halbierung (12 548 Fr.) wird der in der obligatorischen beruflichen Vorsorge versicherte Lohn erhöht, wodurch sich das Vorsorgeniveau der Versicherten mit tiefen und mittleren Einkommen verbessert. Bei einer Person mit einem jährlichen Erwerbseinkommen von 70 000 Franken wäre damit ein Lohn von 57 452 Franken (70 000 minus 12 548 Fr.) versichert, nach geltendem Recht sind es nur 44 905 Franken. Die Halbierung des Koordinationsabzugs hat bei tieferen Jahreslöhnen eine verhältnismässig stärkere Wirkung als bei höheren Jahreslöhnen. Diese Massnahme trägt auch den neuen Realitäten beim Erwerbsverhalten Rechnung (Teilzeitarbeit, Mehrfachbeschäftigung). Auch diese Änderung wird insbesondere Frauen zugutekommen.
- **Anpassung der Altersgutschriftensätze:** Die Beitragsunterschiede zwischen jüngeren und älteren Versicherten sollen verringert werden. Hierfür sollen die Altersgutschriften angepasst und im Vergleich zu heute weniger stark gestaffelt werden. Die Altersgutschriften betragen mit der neuen Staffelung im Alter von 25 bis 44 Jahren 9 Prozent, ab 45 Jahren 14 Prozent des BVG-pflichtigen Lohns. Heute liegen die Altersgutschriften für Versicherte ab 55 Jahren bei 18 Prozent. Diese Massnahme bewirkt, dass die Mehrkosten für über 54-jährige Versicherte gegenüber denjenigen zwischen 45 und 54 Jahren in der beruflichen

Vorsorge entfallen und der entsprechende Altersnachteil beseitigt wird.

- **Rentenzuschlag:** Zusätzlich zur Verstärkung des Alterssparens wird ein Rentenzuschlag geschaffen – auch dies mit dem Ziel, die Senkung des Umwandlungssatzes auszugleichen und eine tiefere Altersrente der obligatorischen beruflichen Vorsorge zu vermeiden. Der Zuschlag soll allen Personen ausbezahlt werden, deren Anspruch auf eine Alters- oder Invalidenrente der beruflichen Vorsorge nach Inkrafttreten dieser Reform entsteht.

Künftige Bezügerinnen und Bezüger von Alters- und Invalidenrenten der beruflichen Vorsorge sollen einen lebenslangen monatlichen Rentenzuschlag erhalten. Für eine Übergangszeit von 15 Jahren ist dessen Höhe im Gesetz festgelegt: Der Zuschlag beträgt für die ersten fünf Neurentnerjahrgänge nach Inkrafttreten 200 Franken pro Monat, für die weiteren fünf Jahrgänge 150 Franken und für die letzten fünf Jahrgänge 100 Franken. Danach legt der Bundesrat den Betrag nach Massgabe der verfügbaren Mittel jedes Jahr neu fest. Die Höhe des Rentenzuschlags ist unabhängig von der Höhe der ausbezahlten Rente. Dies wird speziell Personen mit tiefen und mittleren Einkommen sowie Teilzeitbeschäftigten zugutekommen, insbesondere Frauen. Der Rentenzuschlag soll zur Akzeptanz der sofortigen Senkung des Mindestumwandlungssatzes beitragen. Finanziert wird der Rentenzuschlag durch einen Beitrag von 0,5 Prozent auf dem AHV-pflichtigen Jahreseinkommen bis 860 400 Franken (Stand 2021). Der Beitrag soll von Arbeitgebern und Arbeitnehmern je zur Hälfte bezahlt werden.

ALTERNATIVVORSCHLÄGE In der Vernehmlassung zur Reformvorlage hat insbesondere der Rentenzuschlag zu Diskussionen Anlass gegeben. Verschiedene Kreise lehnen diesen ab; sie haben daher alternative Reformmodelle vorgeschlagen. Im Anschluss an das Vernehmlassungsverfahren haben einige Teilnehmer (insbesondere ASIP, SGV und Schweizerischer Versicherungsverband) diese nicht mehr weiterverfolgt und sich auf einen gemeinsamen Alternativvorschlag geeinigt.

In der Botschaft zur BVG 21 wird der Alternativvorschlag eingehend dargestellt (BBl 2020 9836–9842). Dieser sieht ebenfalls eine Senkung des Mindestumwandlungssatzes in

BVG 21: Vergleich der Botschaft mit dem Alternativvorschlag

	Geltendes Recht		Botschaft		Alternativvorschlag	
	Senkung des Mindestumwandlungssatzes					
	6,8 %		Sofort auf 6,0 %		Sofort auf 6,0 %	
	Massnahmen zur Abfederung der Senkung des Umwandlungssatzes					
	Senkung des Koordinationsabzugs (KoA)					
	Koordinationsabzug = 25 095 Fr.		Halbierung KoA: 12 548 Fr. = Erhöhung des versicherten Lohnes		KoA: 60 % des AHV-Lohnes, maximal 21 510 Fr. = Erhöhung des versicherten Lohnes	
	Sparbeginn					
	Alter 25		Alter 25		Alter 20	
Anpassung der Altersgutschriften- sätze (in % des versicherten Lohns, d. h. AHV-Lohn minus KoA)	20–24	0 %	20–24	0 %	20–24	9 %
	25–34	7 %	25–34	9 %	25–34	9 %
	35–44	10 %	35–44	9 %	35–44	12 %
	45–54	15 %	45–54	14 %	45–54	16 %
	Ab 55	18 %	Ab 55	14 %	Ab 55	16 %
	Total	500 %	Total	460 %	Total	575 %
	Andere Ausgleichsmassnahmen (insbesondere für die Übergangsgeneration)					
			Rentenzuschlag		BVG-Besitzstandgarantie für Übergangsgeneration	
			Erste 15 Jahrgänge: 200/150/100 Fr. pro Monat.		Erste 10 Jahrgänge: Garantie des Rentenniveaus.	
			Spätere Jahrgänge: nach Massgabe der vorhandenen Mittel.		Spätere Jahrgänge: Zählen nicht mehr zur Übergangsgeneration, deshalb keine Garantie des Renten- niveaus.	
			Kollektiv finanziert mit 0,5% der AVH-Löhne.		Keine Angaben zur Finanzierung (ob zentral oder dezentral)	
			«Zentralisierter» Ausgleich, abge- wickelt über Sicherheitsfonds BVG.			
	Sichern die Massnahmen das Rentenniveau?					
			Ja, bis zu einem Lohnniveau von rund 60 000 Fr. Höhere Löhne: Renteneinbussen bis zu 8 %.		Ja, bis zu einem Lohnniveau von rund 40 000 Fr. Höhere Löhne: Renteneinbussen bis zu 13 %.	

Quelle: Botschaft Reform BVG 21.

einem einzigen Schritt vor sowie Ausgleichsmassnahmen für die Übergangsgeneration zur Abfederung der Renteneinbussen, die diese Senkung zur Folge hätte (vgl. Tabelle T1).

AKZEPTANZ EINER REFORMVORLAGE Laut Einschätzung des Bundesrates wird eine Reformvorlage, die sich ausschliesslich auf die dringend notwendige Senkung des Mindestumwandlungssatzes beschränkt und Kompensationsmassnahmen nur für die direkt Betroffenen vorsieht, im Parlament keine Mehrheit finden. Der Bundesrat erachtet eine Reform nur dann als mehrheitsfähig, wenn sie auch eine Anpassung der beruflichen Vorsorge an die Veränderungen im Erwerbsverhalten vollzieht. Die Akzeptanz einer Reformvorlage in der beruflichen Vorsorge steigt aus Sicht des Bundesrats zudem, wenn eine von allen Versicherten und Arbeitgebern solidarisch finanzierte Ausgleichsmassnahme auch jenen Versicherten zugutekommt, die in den letzten Jahren durch die Quersubventionierung von laufenden Altersrenten Einbussen bei ihren eigenen zu erwartenden Leistungen hinnehmen mussten – infolge einer tieferen Verzinsung ihrer Altersguthaben oder aufgrund regulatorischer Anpassungen der Umwandlungssätze umhüllender Vorsorgeeinrichtungen. Der Bundesrat hält deshalb in seiner Botschaft am Kompromiss der Sozialpartner fest. Die vom Bundesrat vorgeschlagenen Massnahmen tragen dem Tiefzinsumfeld Rechnung. Sie sorgen dafür, dass die Senkung des Mindestumwandlungssatzes im obligatorischen Teil der 2. Säule durch grössere Spareinlagen kompensiert wird und Geringverdienende sowie Teilzeiterwerbstätige ihre berufliche Vorsorge verbessern können.

STAND DER PARLAMENTARISCHEN BERATUNG Im Februar 2021 hat die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats (SGK-N) zum Start ihrer Beratungen breite Anhörungen durchgeführt und danach einstimmig das Eintreten beschlossen. ■

LITERATUR

Bundesrat (2020): Botschaft vom 25. November 2020 zur Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Reform BVG 21; 20.089): www.admin.ch > Bundesrecht > Bundesblatt > BBl 2020 9809.



Franziska Grob

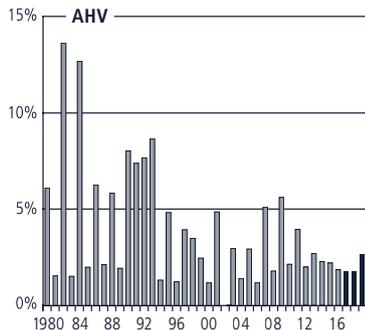
Dr. iur., Rechtsanwältin, Leiterin Bereich Recht berufliche Vorsorge, Geschäftsfeld AHV, berufliche Vorsorge und EL, Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV).
franziska.grob@bsv.admin.ch



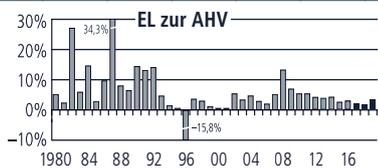
Sybille Käslin

Rechtsanwältin, stellvertretende Leiterin Bereich Recht berufliche Vorsorge, Geschäftsfeld AHV, berufliche Vorsorge und EL, Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV).
sybille.kaeslin@bsv.admin.ch

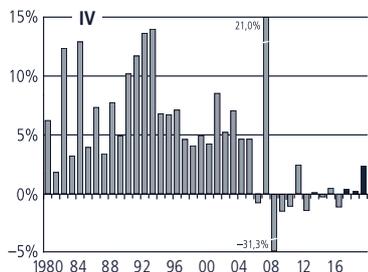
Veränderungen der Ausgaben in Prozent seit 1980



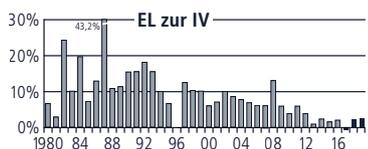
AHV	1990	2000	2010	2018	2019	Veränderung in % VR ¹
Einnahmen inkl. Kapitalwertänderung (Mio. Fr.)	20355	28792	38495	41835	46937	12,2%
davon Beiträge Vers./AG	16029	20482	27461	31718	32508	2,5%
davon Beiträge öff. Hand	3666	7417	9776	11295	11571	2,4%
Ausgaben	18328	27722	36604	44055	45254	2,7%
davon Sozialleistungen	18269	27627	36442	43841	45032	2,7%
Betriebsergebnis	2027	1070	1891	-2220	1682	175,8%
Kapital²	18157	22720	44158	43535	45217	3,9%
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	4291096	4552910	5252923	5776483	5813670	0,6%



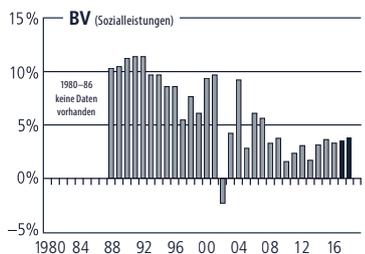
EL zur AHV	1990	2000	2010	2018	2019	VR ¹
Ausgaben (= Einnahmen) (Mio. Fr.)	1124	1441	2324	2956	3058	3,4%
davon Beiträge Bund	260	318	599	777	818	5,3%
davon Beiträge Kantone	864	1123	1725	2179	2239	2,7%
Bezüger/innen (bis 1997 Fälle)	120684	140842	171552	212958	219525	3,1%



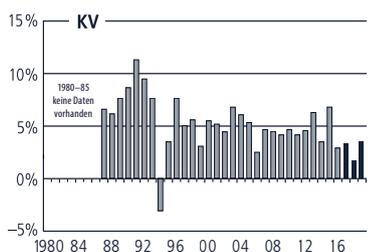
IV	1990	2000	2010	2018	2019	VR ¹
Einnahmen inkl. Kapitalwertänderung (Mio. Fr.)	4412	7897	8176	9025	9508	5,4%
davon Beiträge Vers./AG	2307	3437	4605	5313	5446	2,5%
Ausgaben	4133	8718	9220	9261	9484	2,4%
davon Renten	2376	5126	6080	5499	5522	0,4%
Betriebsergebnis	278	-820	-1045	-237	24	110,2%
Schulden bei der AHV	6	-2306	-14944	-10284	-10284	0,0%
IV-Fonds²	-	-	-	4763	4787	0,5%
Bezüger/innen IV-Renten	164329	235529	279527	248028	247200	-0,3%



EL zur IV	1990	2000	2010	2018	2019	VR ¹
Ausgaben (= Einnahmen) (Mio. Fr.)	309	847	1751	2087	2142	2,6%
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%

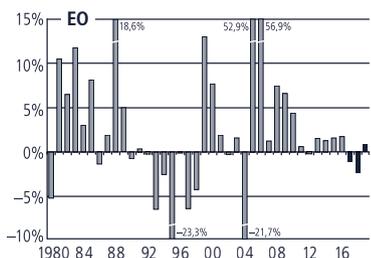
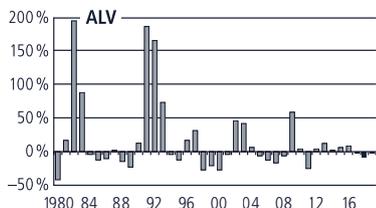
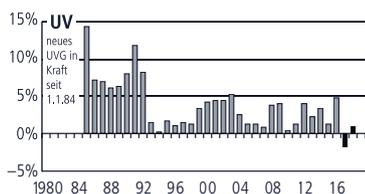


BV/2.Säule Obligatorium & Überobligatorium	1990	2000	2010	2018	2019	VR ¹
Einnahmen (Mio. Fr.)	32882	46051	62107	70957	...	-0,5%
davon Beiträge AN	7704	10294	15782	20072	...	3,4%
davon Beiträge AG	13156	15548	25432	29391	...	2,5%
davon Kapitalertrag	10977	16552	15603	14152	...	-14,5%
Ausgaben	16447	32467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



KV Obligatorische Krankenpflegeversicherung OKPV	1990	2000	2010	2018	2019	VR ¹
Einnahmen (Mio. Fr.)	8613	13898	22424	31116	32837	5,5%
davon Prämien (Soll)	6954	13442	22051	31597	32162	1,8%
Ausgaben	8370	14204	22200	30045	31105	3,5%
davon Leistungen	7402	13190	20884	28056	29482	5,1%
davon Kostenbeteiligung der Vers.	-801	-2288	-3409	-4495	-4660	-3,7%
Betriebsergebnis	244	-306	225	1071	1732	61,6%
Kapital	6600	6935	8651	14612	16027	9,7%
Prämienverbilligung	332	2545	3980	4726	4973	5,2%

Veränderungen der Ausgaben in Prozent seit 1980



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

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

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

FZ	1990	2000	2010	2018	2019	VR ¹
Einnahmen (Mio. Fr.)	2689	3974	5074	6260	...	–0,9%
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.
AHV (GRSV)	43 585	1,6%	44 055	1,8%	–470	43 535
EL zur AHV (GRSV)	2 956	1,7%	2 956	1,7%	–	–
IV (GRSV)	9 268	–8,4%	9 261	0,3%	7	–5 521
EL zur IV (GRSV)	2 087	2,7%	2 087	2,7%	–	–
BV (GRSV) (Schätzung)	70 957	–0,5%	55 030	2,6%	15 927	865 200
KV (GRSV)	31 537	4,6%	30 045	1,7%	1 492	14 612
UV (GRSV)	8 021	0,6%	6 986	1,0%	1 035	62 085
EO (GRSV)	1 722	1,8%	1 681	–2,5%	41	1 025
ALV (GRSV)	7 904	2,1%	6 731	–8,3%	1 173	191
FZ (GRSV)	6 260	–0,9%	6 332	1,2%	–72	2 679
Konsolidiertes Total (GRSV)	183 537	0,6%	164 404	1,5%	19 133	983 806

Volkswirtschaftliche Kennzahlen

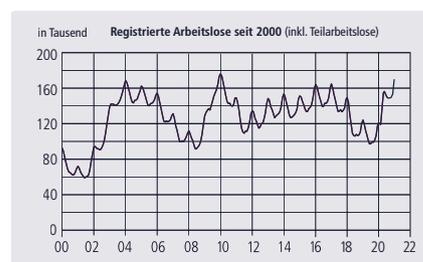
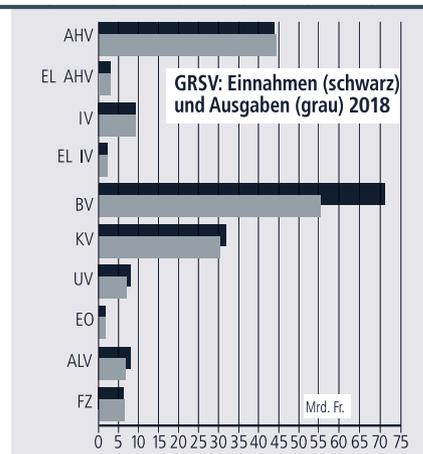
	2000	2005	2010	2015	2017	2018
Soziallastquote ⁴ (Indikator gemäss GRSV)	24,3%	24,7%	24,3%	25,7%	26,2%	25,4%
Sozialleistungsquote ⁵ (Indikator gemäss GRSV)	17,5%	19,6%	18,9%	20,0%	20,5%	20,0%

Arbeitslose

	Ø 2017	Ø 2018	Ø 2019	Nov. 20	Dez. 20	Jan. 21
Registrierte Arbeitslose	143 142	118 103	106 932	153 270	163 545	169 753
Arbeitslosenquote ⁶	3,1%	2,5%	2,3%	3,3%	3,5%	3,7%

Demografie Basis: Szenario A-00-2020

	2018	2019	2020	2030	2040	2045
Jugendquotient ⁷	32,8%	32,8%	32,9%	34,9%	35,5%	35,3%
Altersquotient ⁷	31,2%	31,6%	31,6%	39,0%	44,8%	46,1%



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

⁷ 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).

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

NACHGEFRAGT

Strategie Nachhaltige Entwicklung 2030

2015 hat die UNO die Agenda 2030 verabschiedet. Die Agenda und ihre 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals) sind der Referenzrahmen für die Strategie Nachhaltige Entwicklung 2030, die der Bundesrat derzeit erarbeitet.



Maria Stoll, Bundesamt für Raumentwicklung ARE

Was ist die Strategie Nachhaltige Entwicklung 2030 und wie ordnet sie sich in die bestehenden politischen Prozesse des Bundes ein?

henden politischen Prozesse des Bundes ein?

In dieser Strategie entwirft der Bundesrat seine politischen Schwerpunkte und Leitlinien für die Umsetzung der Agenda 2030. Dabei verankert er die nachhaltige Entwicklung als wichtige Anforderung an alle Politikbereiche des Bundes. Die Strategie setzt drei Schwerpunkte mit besonderem Handlungs- und Abstimmungsbedarf, um die Ziele bis 2030 zu erreichen: «Nachhaltiger Konsum und nachhaltige Produktion», «Klima, Energie und Biodiversität» und «Chancengleichheit». Sie legt zudem dar, wie Wirtschaft, Finanzmarkt sowie Bildung, Forschung und Innovation die nachhaltige Entwicklung vorantreiben können und welche Rahmenbedingungen nötig sind. Hierfür lassen sich sowohl zahlreiche sektorpolitische Instrumente als auch nichtstaatliche Initiativen einsetzen und mobilisieren. Der Mehrwert der Strategie besteht darin, transversale Themen wie Chan-

cengleichheit, Armutsprävention oder die Bekämpfung von Diskriminierung ganzheitlich anzugehen.

Welche Handlungsfelder sollen im Bereich der Chancengleichheit entwickelt werden?

Im Handlungsfeld «Die Selbstbestimmung jeder und jedes Einzelnen fördern» geht es darum, dass alle Mitglieder der Gesellschaft am Wohlstand teilhaben und ihr Leben selbstbestimmt gestalten können. Die Ziele umfassen die Reduktion der Armut sowie den Zugang zu bezahlbarer Gesundheitsversorgung, angemessenem Wohnraum und hochwertiger Bildung. Das zweite Handlungsfeld fokussiert auf die Stärkung des sozialen Zusammenhalts. Diskriminierung, Ungleichheit und Benachteiligung sollen verringert, der gesellschaftliche Zusammenhalt unter Berücksichtigung kultureller Diversität, sozialer und territorialer Disparitäten gefördert, die Solidarität zwischen den Generationen sichergestellt werden. Und nicht zuletzt soll die tatsächliche Gleichstellung von Frau und Mann gewährleistet werden, indem die Ungleichheiten im Erwerbsleben, in der Ausbildung, in der Politik und in der Familie beseitigt werden.

WAS IST EIGENTLICH?

Agenda 2030

[a'genda 2030]

Mit der Agenda 2030 haben sich die UNO-Mitgliedsstaaten 17 Ziele für eine ökologisch, sozial und wirtschaftlich nachhaltige Entwicklung gesetzt. Diese 17 Sustainable Development Goals (SDG) reichen von der Beseitigung von weltweitem Hunger und Ungleichheiten über die Stärkung von nachhaltigem Konsum und nachhaltiger Produktion bis hin zu Massnahmen für den Klimaschutz.

Die Agenda 2030 richtet sich an alle: die Regierungen weltweit, aber auch die Zivilgesellschaft, die Privatwirtschaft und die Wissenschaft. Sie alle sind dazu aufgerufen, zu identifizieren, zu welchen SDG sie einen Beitrag leisten können, und diesen Beitrag zu verstärken, indem sie die SDG in ihre Zielsetzungen und Prozesse aufnehmen.

www.agenda2030.admin.ch

DIE SOZIALE ZAHL

735 000

Personen bzw. 8,7 % der Bevölkerung waren in der Schweiz 2019 von Einkommensarmut betroffen, davon 155 000 Erwerbstätige. Weiter waren 1,3 Mio. Personen armutsgefährdet und rund 408 000 Personen von materieller Entbehrung betroffen. Die durchschnittliche Armutsquote betrug für eine Einzelperson 2279 Franken pro Monat und für zwei Erwachsene mit zwei Kindern 3976 Franken. Die entsprechenden Armutsgefährdungsgrenzen betragen 2504 Franken resp. 5258 Franken. Nachdem die Armutsquote der Gesamtbevölkerung zwischen 2007 und 2013 von 9,3% auf 5,9% sank, steigt sie seit 2014 (6,7%) wieder an. Die Armutsquote der Erwerbstätigen zeigt keinen klaren Trend.

www.statistik2030.ch, www.bfs.admin.ch

VOR 30 JAHREN

Das Bundesgericht erlässt die Innerrhoderinnen

Am 28.4.1991 nahmen die Appenzell-Innerrhoderinnen erstmals an einer Landsgemeinde teil. 20 Jahre nach den meisten anderen Schweizer Frauen, die die kantonalen politischen Rechte spätestens bis 1972 erhielten – und auch 20 Jahre nach Erhalt des eidg. Stimm- und Wahlrechts am 7. 2.1971.

Im Gegensatz zu den Ausserrhodern – die 1989 endlich ein Einsehen gehabt hatten, waren die Innerrhoder Männer an der Landsgemeinde nicht freiwillig zusammengerückt, um den Frauen im Landsgemeindering Platz zu machen. Vielmehr waren sie nach 1973 und 1982 1990 auch ein drittes Mal nicht bereit, die als Urform der Demokratie idealisierte Landsgemeinde zu öffnen.

Nach der Landsgemeinde von 1990 reichten 53 Innerrhoder Frauen und 49 Innerrhoder Männer gegen den Landsgemeindebeschluss beim Bundesgericht

je eine staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung des Gleichstellungsartikels (Art. 4 Abs. 1 und 2 BV 1874; Art. 8 BV 1999) ein, die das Bundesgericht in seinem Urteil BGE 116 Ia 359 guthiess. Dabei beschied es dem Kanton Appenzell Innerrhoden, den Wortlaut des kantonalen Stimmrechtsartikels (Art. 16 Abs. 1 KV) ab sofort uneingeschränkt auch auf die Frauen anzuwenden, ohne dass hierfür die kantonale Verfassung angepasst werden müsse.

www.hls.ch > Frauenstimmrecht, «St. Galler Tagblatt», 27.11.2020.

KURZ NOTIERT

Neue Vizedirektorin

Seit 8. Februar 2021 hat das Bundesamt für Sozialversicherungen mit Astrid Wüthrich eine neue Vizedirektorin. Astrid Wüthrich bringt eine Ausbildung als Historikerin und Soziologin sowie eine Management-Weiterbildung mit. Sie verfügt über langjährige Berufserfahrung beim Bund und in der Verwaltung des Kantons Bern, zuletzt als Vorsteherin des bernischen Alters- und Behindertenamts (ALBA). Astrid Wüthrich leitet das Geschäftsfeld Familien, Generationen und Gesellschaft. Es ist verantwortlich für die Familienzulagen, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie, die Kinder- und Jugendpolitik, die Alterspolitik sowie für die Betreuung weiterer gesellschaftspolitischer Themen im Aufgabenbereich des Bundes.

Viamia: Berufliche Standortbestimmung für Ü40

Seit Januar 2021 können Ü40 in elf Kantonen (BE, BL, BS, FR, GE, JU, TI, VD, VS, ZG, ZH) im Rahmen eines Pilotprojekts bei den kant. Berufsberatungs- und Informationszentren eine kostenlose Standortbestimmung mit anschliessender Laufbahnberatung in Anspruch nehmen. Ziel ist es, die Position älterer Berufstätiger im Arbeitsmarkt zu stärken. Die Finanzierung des Pilotprojekts erfolgt zu 80% durch den Bund, zu 20% durch die beteiligten Kantone. Gestützt auf die Evaluation, werden Bund und Kantone ein Angebot entwickeln, das ab Januar 2022 bis Ende 2024 schweizweit zur Verfügung stehen soll. www.viamia.ch

AGENDA

SKOS-Weiterbildung

Einführung in die öff. Sozialhilfe (SH) in vier Modulen: Grundlagen und Praxis; Sanktionen, Verfahren und Verfügungen; Sozialversicherungen; Budgetberechnung bei Familien und Wohngemeinschaften. Angesprochen sind neu in der SH tätige Mitglieder von Sozialbehörden, Fachleute der Sozialen Arbeit und von Sozialdiensten. Pro Veranstaltung können zwei Module besucht werden.

29. Juni 2021, Hotel Olten, Olten
www.skos.ch > Veranstaltungen > Weiterbildung

Forum Nachhaltige Entwicklung

Die Tagung unterstützt kantonale, städtische und kommunale Verantwortliche bei der Umsetzung der Agenda 2030. Sie diskutiert, wie sichergestellt werden kann, dass bei deren Umsetzung niemand aussen vorgelassen wird (*leave no one behind*) und wie sich soziale zusammen mit ökologischen und wirtschaftlichen Anliegen angehen lassen.

18. Mai 2021, Livestream aus der Eventfabrik Bern
www.are.admin.ch/forumne

BVG-Tagung 2021

Argumente und Entscheidungshilfen für Unterstellungsfragen in Spezialfällen, für Umsetzungsfragen der erweiterten Begünstigung nach Art. 20a BVG sowie für Durchführungsfragen in der Säule 3a und bei Freizügigkeitseinrichtungen. Fehler und Versäumnisse in der Durchführung; nötige und unerwünschte Solidaritäten; Ausblick auf BVG-Reform.

11. Mai 2021, Grand Casino Luzern
www.irphsg.ch > Weiterbildung > Tagungen



IMPRESSUM

Publikationsdatum

5. März 2021

Herausgeber

Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV)

Redaktion

Suzanne Schär

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

Telefon 058 46 29143

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

Übersetzungen

Sprachdienst des BSV

Redaktionskommission

Marco Leuenberger, Sybille Haas, Robert Nyffeler, Michela Papa, Nicole Schwager, Christian Vogt, Valérie Werthmüller

Verkauf von Einzelnummern (bis Nr. 3/21)

Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL)

3003 Bern

www.bundespublikationen.admin.ch

Internet

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

