



00.436 und 00.437n Parlamentarische Initiativen Ergänzungsleistungen für Familien. Tessiner Modell

Stellungnahme der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen (Juni 2004)

1. *Welches ist Ihr grundsätzlicher Standpunkt in bezug auf eine bundesrechtliche Regelung über die Ausrichtung von Unterstützungsbeiträgen an bedürftige Familien?*

Die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (EKF) begrüsst die Absicht des Bundes, Ergänzungsleistungen für Familien auf Bundesebene einzuführen. Eine Bundeslösung ist sinnvoll und zeitgemäss. Die bestehenden kantonalen Regelungen sind teilweise sehr unterschiedlich. Klar ist aber auch, dass nicht lediglich die Ergänzungsleistungen auf Bundesebene geregelt werden können. Damit der Systemwechsel Sinn macht, müssen insbesondere auch die Kinderzulagen einheitlich auf Bundesebene geregelt und mit den Ergänzungsleistungen für Familien abgestimmt werden. Die Kinderzulagen müssen überdies allen Erwerbstätigen, insbesondere auch den Selbständigerwerbenden, zugänglich gemacht werden. Die entsprechenden politischen Vorstösse wurden bereits eingereicht.

Die Bundesverfassung hat den laufenden Veränderungen Rechnung getragen, indem sie die Familie als Gemeinschaft von Erwachsenen und Kindern definiert (siehe Art. 41 BV). Die Familien sind heute als Kern der primären Sozialisierung mit der Abnahme der Ehen, der Instabilität von Ehen und Partnerschaften, der Zunahme von Scheidungen und von Patchworkfamilien sowie der Einelternfamilien konfrontiert. Heute ist es angezeigt, von *Familien* und nicht mehr von „Familie“ zu sprechen.

Dazu kommen die veränderten sozioökonomischen Faktoren, welche zur stärkeren Vertretung der Frauen im Erwerbsleben führten wie auch zur Anwendung des Gleichheitsprinzips zwischen Frauen und Männern im wirtschaftlichen, sozialen und familiären Leben. Diese Faktoren üben einen wichtigen Einfluss auf die Familien aus (Rollenaufteilung zwischen Männern/Vätern und Frauen/Müttern sowie Vereinbarkeit von familiären und beruflichen Verpflichtungen).

Die Aufgabe von Gleichstellungspolitik einerseits und Familienpolitik andererseits besteht darin, die Freiheit, Autonomie und Verantwortung der Familien zu respektieren, indem sie Frauen und Männern möglichst gleiche Chancen bietet. Die Familien müssen über die nötigen soziokulturellen Kompetenzen und wirtschaftlichen Ressourcen verfügen, um ihre Aufgaben wahrnehmen zu können.

Soziale Sicherheit muss darauf abzielen, die wirtschaftliche Autonomie der Familie zu erhalten, indem ihre Leistungen anerkannt werden und im Bedarfsfall gezielt Unterstützung angeboten wird.

Die Ergänzungsleistungen für Familien sind ein wirksames Mittel zur Verringerung der Armut¹. Sie stellen auf der Ebene der Familienbeihilfen – neben den ordentlichen Kinderzulagen und den Steuerabzügen – eine erste Säule der schweizerischen Familienpolitik dar.

Ein anderer wichtiger Aspekt betrifft die Vereinbarkeit zwischen Familien- und Berufsleben². Die EKF verweist auf den Aktionsplan der Schweiz für die Gleichstellung von Frau und Mann, der die Notwendigkeit von Massnahmen im Bereich der Familienpolitik betont. Im Kapitel über Armut wünscht der Aktionsplan ausdrücklich, dass die Schaffung eines Bundesgesetzes über die Familienzulagen/Kinderzulagen (Massnahme A13) und die Einführung einer Existenzsicherung für jedes Kind, dessen Eltern nicht in der Lage sind, seinen Unterhalt auf längere Sicht zu decken, zu prüfen sei. Dabei wird erwähnt, dass die Höhe der Kinderzulagen nicht annähernd den tatsächlichen Kinderkosten entspricht und dass durch bestimmte Regelungen in einigen Kantonen vor allem geschiedene und alleinerziehende Frauen sowie Teilzeitbeschäftigte (mehrheitlich Frauen) benachteiligt werden (Massnahme A8).

Frauen sind im Vergleich zu Männern einem höheren Armutsrisiko ausgesetzt. Sie stellen die Mehrheit der 'zeitweiligen Armen' und der Langzeitbezüglerinnen von Sozialhilfen.

Um der Armut nachhaltig entgegen zu wirken, müssen Verbesserungen auf verschiedenen Ebenen erfolgen. Einerseits müssen die Arbeitsmarktbedingungen für Frauen verbessert, die familienergänzenden Kinderbetreuungsangebote ausgebaut und optimiert werden und andererseits muss die gesellschaftliche Anerkennung der Familienarbeit gefördert werden.

2. Wie soll Ihrer Ansicht nach die bundesrechtliche Regelung ausgestaltet werden (Rahmengesetz, vollumfassende Regelung, Subventionsgesetz)?

Die EKF befürwortet ein Rahmengesetz.

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf diesem Gebiet folgt aus Art. 116 Abs. 2 der Bundesverfassung. Der Bund kann mit einem Rahmengesetz oder mit einer umfassenden Regelung tätig werden; in bezug auf die Möglichkeit eines Subventionsgesetzes hat der Bund mit dem neuen Finanzausgleich diese Frage bereits negativ beantwortet (siehe Art. 2 Abs. 1 ELG-NFA). In diesem Sinn ist Art. 7 des Gesetzesentwurfs an Art. 1a des ELG anzupassen.

Die Zusatzleistungen für Familien sind ein Element der Gleichstellungs- und Familienpolitik. Diese müssen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden abgestimmt werden, indem Kinderzulagen und Ergänzungsleistungen für Familien in der Kompetenz des Bundes liegen und von diesem in einem Rahmengesetz geregelt werden, während die anderen Leistungen (Stipendien, Sozialhilfen usw.) Sache der Kantone und Gemeinden sind.

Die EKF weist darauf hin, dass Ergänzungsleistungen für Familien in das ELG zu integrieren sind, damit kein Leistungsexport erfolgen kann.

¹ Jährliche Zusatzleistung gemäss Art. 8 Abs. 1 lit. A des Entwurfs

² Rückzahlung der Auslagen für Fremdbetreuung gemäss Art. 8 Abs. 1 lit. b) des Entwurfs

3. *Wie beurteilen sie den Vorschlag, die Unterstützung an bedürftige Familien in Form von Ergänzungsleistungen auszurichten, welche ähnlich ausgestaltet sind wie diejenigen für AHV- und IV-RentnerInnen?*

Die Teilkompensierung der familiären Lasten ist ein Element der Gleichstellungspolitik und einer modernen Familienpolitik. Bedarfsleistungen für Familien können sowohl über die Kinderzulagengesetzgebung, als auch über die geltende EL-Gesetzgebung eingeführt werden. Das schweizerische EL-System hat sich gut bewährt und ist von der Bevölkerung akzeptiert. Es ist zweckmässig, das bewährte und kostengünstige EL-System für die AHV/IV so weit wie möglich zu übernehmen. Die Ergänzungsleistungen werden deshalb auf schweizerischer Ebene eine wichtige Funktion für die soziale Sicherheit einnehmen.

4. *Wie beurteilen Sie*

a) *die Vorschläge zur Ausgestaltung der Anspruchsbedingungen (Art. 7a des Gesetzesentwurfs)?*

Wir sind mit der Einführung einer Karenzfrist einverstanden.

b) *die vorgesehenen Leistungsarten (Art. 8)?*

Die EKF erinnert an das Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung, welches am 1. Februar 2003 in Kraft getreten ist und erste Eingriffsmöglichkeiten bietet. Dieser Erlass stellt für die EKF einen Schritt in die richtige Richtung dar, um Beruf/Ausbildung und Familie zu vereinbaren. Die eidgenössischen Räte haben eine Politik zur Förderung der ausserfamiliären Betreuungsmöglichkeiten für Kinder lanciert und zwar über Subventionen an die Betreuungsstrukturen, welche die Kosten zulasten der Familien einschränken sollen. Damit wurde einem Bedürfnis Rechnung getragen, das von sozialen, wirtschaftlichen und politischen Organisationen mit unterschiedlichster Orientierung hervorgehoben worden war. Um die Schaffung von neuen Betreuungsplätzen zu fördern, hat das Parlament einen jährlichen Betrag von 50 Mio. Franken für 4 Jahre genehmigt; es hat die Bundeshilfe allerdings auf einen Maximalbetrag von Fr. 5'000.— pro Betreuungsplatz und Jahr und auf eine Maximaldauer von nur drei Jahren beschränkt.

Nach Art. 8d des Entwurfs haben Bezüger einer Ergänzungsleistung für Familien Anspruch auf die Vergütung von ausgewiesenen, im laufenden Jahr entstandenen Kinderbetreuungs-kosten bis zum Maximalbetrag von Fr. 6'300. —. Die EKF begrüsst diesen Lösungsansatz. Sie weist jedoch darauf hin, dass heute immer noch ein viel zu kleines Angebot an geeigneten Kinderbetreuungsplätzen zur Verfügung steht und dass die Vergütung von Kinderbetreuungskosten an Eltern keine Alternative zur Schaffung der notwendigen zusätzlichen Betreuungsplätzen sein darf.

Mit der neu zu schaffenden Vergütung der Kinderbetreuungskosten an die Eltern haben diese einen besseren Zugang zu den verschiedenen Betreuungseinrichtungen; überdies können die Eltern zwischen den verschiedenen Betreuungsmöglichkeiten wählen. Die vorgeschlagene Lösung begünstigt – diesmal von der Angebotsseite aus – den Wettbewerb zwischen den einzelnen Betreuungsstrukturen und das Kostenbewusstsein der Anbieter. Weiter wird die Bereitschaft gefördert, auf die Wünsche der Eltern einzugehen, dies insbesondere bezüglich der Öffnungszeiten und

Flexibilität bei der Aufnahme. Die Zahlung an die Eltern bevorzugt so keine Art von Leistungserbringern, da die Vergütung strikte an die Nutzung von anerkannten Institutionen gebunden ist, die den Qualitätsstandards entsprechen. Kinderbetreuerinnen, welche bislang noch keine anerkannte Ausbildung absolviert haben, können so motiviert werden, diese nachzuholen. Sie stellt eine gute Alternative zur Finanzierung über eine Risikogarantie dar, welche de facto nicht auf eine rasche Anpassung der Betreuungsmodalitäten an die Wünsche der Eltern, insbesondere bei den Betreuungszeiten, hinwirkt.

Nur am Rande sei darauf hingewiesen, dass die steuerlichen Abzugsmöglichkeiten für die Kosten der Kinderbetreuung selbstverständlich auf mindestens die gleiche Höhe angehoben werden müssen.

c) *die Vorschläge zur Berechnung der jährlichen Ergänzungsleistung und zu deren Höchstbetrag (Art. 8a bis 8c)?*

Die Kommission schlägt drei Modelle vor, welche die anerkannten Auslagen in verschiedenem Masse berücksichtigen. Das erste Modell (M1) deckt den nicht anders gedeckten Bedarf der Familie. Das zweite Modell (M2) deckt nur denjenigen der Kinder. Ein drittes Modell ist ein technischer Kompromiss zwischen den zwei ersten Modellen. Das M1 hat den Vorteil, die Familien mit nur einem Elternteil und mit weniger Kindern zu unterstützen. Das M2 hat den Vorzug, die kinderreichen Familien zu unterstützen.

Die EKF stellt fest, dass alle Modelle von einem klassischen Familienmodell ausgehen und dieses entsprechend zementiert. Aus gleichstellungspolitischer Sicht ist dies bedenklich. Eine Ueberarbeitung der Modelle drängt sich aus diesem Grund auf. Die EKF erachtet es dabei als wichtig, dass ein Anreizsystem für Erwerbsarbeit geschaffen wird und überdies keine Diskriminierung zwischen Alleinerziehenden und Paaren mit Kindern resultiert.

Um Anreize für die Ausübung einer Erwerbstätigkeit zu schaffen, ist die EKF mit der Anrechnung eines hypothetischen Einkommens einverstanden. Dieses darf jedoch keine diskriminierenden Auswirkungen auf die gewählte Lebensform haben.

d) *die vorgeschlagene Ausgestaltung der Vergütung von Kinderbetreuungskosten?*

Die Vergütung der Kosten für die Kinderbetreuung muss an eine Erwerbs- oder Ausbildungstätigkeit geknüpft sein, um dem Zweck des Gesetzesentwurfes zu entsprechen. Die Zeit der Stellensuche bei einem Wiedereinstieg respektive Erwerbslosigkeit muss angemessen berücksichtigt werden können.

5. *Wie beurteilen Sie den vorgeschlagenen Finanzierungsmodus?*

Die beitragsunabhängige Finanzierung ist ein wesentliches Kriterium für die Bedarfsleistungen, also auch für die Ergänzungsleistungen für Familien. Deshalb ist es konsequent, dass die allgemeinen Mittel, nämlich die Steuern, die Finanzierungsquelle darstellen.

Für den Verteilschlüssel der Kosten zwischen Bund und Kantonen wird richtigerweise die NFA-Lösung der teilweisen Entflechtung vorgeschlagen.

Wir schlagen vor, die vom Neuen Finanzausgleich (NFA) vorgespurte Lösung auch für die Verwaltungsspesen zu übernehmen.

6. *Welche Auswirkungen haben Ihrer Ansicht nach Ergänzungsleistungen für Familien*

a) *auf das Sozialhilfebudget von Kantonen, Gemeinden und privaten Hilfsorganisationen?*

Die Erfahrungen im Tessin haben gezeigt, dass sich die Verlagerung der Lasten von der sozialen Fürsorge auf die Ergänzungs-Familienzulagen auswirkt und auf etwa 40% beziffert werden kann (siehe Eveline Hüttner und Tobias Bauer, Massnahmen zur gezielten Unterstützung von einkommensschwachen Familien, Bern, Januar 2003, S. 80).

b) *auf die soziale Integration der bedürftigen Familien?*

Die Pflege und Erziehung von Kindern ist eine sehr wichtige und grundlegende soziale Pflicht. Der Gesetzesentwurf will allen Kindern und Eltern eine minimale Gleichstellung bezüglich der nicht verzichtbaren Mittel ermöglichen. Ziel der Ergänzungsleistungen für Familien ist somit die Existenzsicherung sowie die soziale Integration von Eltern und Kindern. In diesem Sinne soll die finanzielle Unterstützung der Familien mit geringem Einkommen eine wichtige materielle Bedingung sein. Wesentlich ist, dass mit dieser Hilfe an Familien die bisherigen Leistungen der Fürsorge für alleinerziehende Eltern oder Familien teilweise ersetzt werden können. Das bedeutet, dass diese neuen Familienleistungen von einem starken Integrationselement geprägt sind, welches die Familienpolitik von der Fürsorgepolitik absetzt.

In der Schweiz zeigen die neuesten Daten (für das Jahr 2002), dass 6.5% aller Lohnbezüger und -bezügerinnen als arm anzusehen sind und diese Kategorie der aktiven Bevölkerung 3/5 aller Armen darstellt³. Zwischen den verschiedenen Kantonen zeigen sich beträchtliche Unterschiede: 5.4% der aktiven Bevölkerung in den deutschsprachigen Kantonen gegenüber 8.3% in den welschen Kantonen und 13.5% im Tessin. Insgesamt ist das Phänomen der Armut vor allem bei Einelternfamilien (19%) und denen mit zwei Elternteilen mit drei oder mehr Kindern (16%) ausgeprägt. Dieser Umstand erklärt sich unter anderem mit dem tiefen Lohnniveau in den Wirtschaftsbereichen, wo keine Gesamtarbeitsverträge gelten.

c) *auf den Arbeitsmarkt und die Entwicklung bei Niedriglöhnen?*

Interessant ist, dass bei der Beurteilung des Tessiner Modells festgestellt wird, dass alle Befragten einen Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt als qualitativ wichtige Bedingung für Familien selbst betrachten. Die Arbeit stellt ein Mittel der Sozialisation und Zugehörigkeit zur Zivilgesellschaft für die ganze Familie dar. In dieser Einkommensspanne entspringt der Lebensstandard, den die EL für Familien gewährleisten wollen, dem Schnittpunkt zwischen Arbeitsmarktsituation und familiären Lebensbedingungen. In der Mehrheit der Fälle betrifft die Frage der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt die sogenannte „Armutsfalle“: Die gebotenen Löhne erlauben es nicht einmal, die aufgrund der Abwesenheit eines Elternteils vom

³ siehe Streuli und Bauer, 2002

Familienbereich (Haushaltstätigkeiten insgesamt, Kinderbetreuung) verursachen Ausgaben zu decken. Deshalb müssen für die Beibehaltung und die Erleichterung des Wiedereinstiegs geeignete Begleitmassnahmen ebenfalls ein vollwertiger Bestandteil der Familienpolitik werden. Die Antwort auf diese Frage (man kann sich fragen, ob sie richtig gestellt ist) bleibt also offen.

7. Weitere Bemerkungen, Anregungen und Vorschläge

Die Wirksamkeit der Familienzulagen wird durch die Verringerung der wirtschaftlichen Armut bewiesen, doch ist ihre Integration mit anderen Bereichen der Familienpolitik notwendig, um die EL für Familien in Instrumente für eine aktive Politik umzuwandeln. Ohne eine nachdrücklichere Gleichstellungs- und Familienpolitik können die EL für sich allein die vom Gesetz erstrebte Wahlfreiheit nicht gewährleisten, da die Veränderungen des Arbeitsmarkts und des Wirtschaftswachstums sowie die neuen Familienformen für diese Bevölkerungsgruppe besonders hohe Ausschlussrisiken erzeugen.

Damit die Familienpolitik, unter die auch die EL für Familien fallen, ihre Ziele verwirklichen kann, muss eine breite Palette von Massnahmen greifen können. Es braucht soziale Massnahmen (genügend geeignete Kinderbetreuungsplätze), wirtschaftliche Massnahmen (Flexibilisierung des Arbeitsmarkts, angemessene Eingliederungsmassnahmen, berufliche Weiterbildung) und erzieherische Massnahmen (Angebot von ausserschulischen Aktivitäten).

Die Familienpolitik muss also vermehrt einer gleichstellungspolitischen Betrachtungsweise unterzogen werden, wenn vermieden werden soll, dass die Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der Familien durch die EL neue Formen von Abhängigkeit erzeugt.

Die Nachprüfung auf dem Feld bestätigt, dass die Empfänger von Familienzulagen in einer Situation von wirklicher Bedürftigkeit leben, einer Armut, die auf sich das Wohnen, die Existenz (Isolation und Einsamkeit sind häufige Realitäten) und die Zukunftspläne und -initiativen erstreckt. Es geht nicht darum, den Beitrag in Frage zu stellen, den die Familienzulagen an die Familien liefern, welche in Armut oder prekären Umständen leben. Sondern es ist vielmehr eine Einrichtung zu vervollständigen, welche auf nationaler Ebene als Modell betrachtet wird, das nachzuahmen oder zu verallgemeinern ist.