
Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten
Conférence Suisse des Déléguées à l'Égalité entre Femmes et Hommes
Conferenza Svizzera delle Delegate alla Parità fra Donne e Uomini

Eidg. Departement des Innern
Herr Bundesrat
Pascal Couchepin
Inselgasse
3003 Bern

Basel, 27. Mai 2004

**Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien auf Bundesebene nach dem Vorbild des Tessinermodells
(Pa. Iv. 00.436 und 00.437 Fehr Jacqueline / Meier-Schatz Lucrezia)
Vernehmlassung**

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zum Gesetzesentwurf der nationalrätlichen Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) Stellung zu nehmen.

I Allgemeine Bemerkungen

Die Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten begrüsst die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien ausserordentlich. Wir sind überzeugt, dass Ergänzungsleistungen in Verbindung mit der Vergütung von Kinderbetreuungskosten ein wirksames Instrument sind, um gesamtschweizerisch die Armutsquote von Eltern und Kindern erheblich zu verringern. Die gewählten Grundsätze in der Ausgestaltung der Leistungen sind auch aus Gleichstellungssicht sehr bedeutsam: Die Anerkennung vielfältiger Familienformen trägt den gesellschaftlichen Tatsachen Rechnung; die Anreize für Eltern, wenn möglich im Erwerbsarbeitsprozess zu bleiben, unterstützen insbesondere die Mütter bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Durch die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien kann das mangelhafte Sicherungssystem für Familien zwar aufgefangen werden. Zur Gewährleistung eines wirksamen Familienleistungsausgleichs sind jedoch aktuelle Bestrebungen auf Bundesebene voranzubringen wie etwa national einheitliche Kinderzulagen, die den minimalen Kinderkosten entsprechen, eine angemessene Mutterschaftsversicherung, ein gesetzlich gesicherter Elternurlaub, Steuergutschriften etc.¹

¹ Vgl. auch Bauer/Strub/Stutz, Familien, Geld und Politik, Von den Anforderungen an eine kohärente Familienpolitik zu einem familienpolitischen Dreisäulenmodell für die Schweiz, NFP 45, Zürich 2004.

II Zu den Fragen gemäss Fragebogen

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

Wir befürworten eine bundesrechtliche Regelung ausdrücklich, denn sie ermöglicht eine Vereinheitlichung und den Ausbau der in einigen Kantonen bestehenden kantonalen Systeme bedarfsabhängiger Leistungen. Es ist zudem dringend nötig, dass möglichst viele armutsbetroffene Familien aus dem System der Sozialhilfe (Rückerstattungspflicht, Problem der stigmatisierenden Wirkung und damit oft verbundene Nichteinforderung von Hilfeleistungen) herausgehoben werden können, unabhängig von ihrem kantonalen Wohnsitz.

(Nur beantworten, wenn Sie eine bundesrechtliche Regelung befürworten)

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

Wir begrüssen es, dass die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien auf Bundesebene durch die Integration in das Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (ELG) vorgesehen ist. Den Vorteil einer Einbettung ins ELG sehen wir insbesondere darin, dass die Leistungen in ein bestehendes System eingebaut werden, das in der Öffentlichkeit bekannt ist.

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?

(Falls Sie eine andere Leistungsart wünschen: welche Leistung und welches Leistungsmodell schlagen Sie vor?)

Wir begrüssen diesen Vorschlag ausdrücklich.

(Nur beantworten, wenn Sie Ergänzungsleistungen befürworten)

4. Wie beurteilen Sie

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

Art. 7a sieht vor, dass Personen, die in häuslicher Gemeinschaft mit Kindern unter 16 Jahren leben, Anspruch auf Ergänzungsleistungen für Familien haben.

Wir befürworten die Altersgrenze 16 ausdrücklich. Die Ausrichtung der EL bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit der Kinder (und nicht nur bspw. beschränkt auf vorschulpflichtige Kinder) drängt sich unserer Ansicht nach auf, weil Blockzeiten an Schulen noch längst nicht in allen Kantonen/Gemeinden eingeführt sind, das Angebot an familienergänzenden Tagesbetreuungsmöglichkeiten vielerorts ungenügend ist und auch Schulkinder in ihrer Freizeit nicht sich selbst überlassen bleiben sollten.

b. die vorgesehenen Leistungsarten (Art. 8 des Gesetzesentwurfs);

Gemäss Entwurf bestehen die Ergänzungsleistungen einerseits aus der jährlichen Ergänzungsleistung, andererseits aus der Vergütung von Kinderbetreuungskosten. Die vorgeschlagenen Modelle setzen Anreize zur Fortsetzung oder Wiederaufnahme der Erwerbsarbeit, was wir ausdrücklich begrüssen. Aus Gleichstellungssicht sind Erwerbsanreize von grosser Bedeutung, denn durch eigene Erwerbstätigkeit vermögen Frauen - sie erbringen noch immer den Hauptanteil der Betreuungs- und Hausarbeit - ihre finanzielle Eigenständigkeit eher zu bewahren bzw. (wieder) zu erlangen und dadurch eine eigene existenzsichernde Altersvorsorge aufzubauen.

Ebenso ausdrücklich begrüssen wir die vorgesehene Vergütung der Kosten für familienergänzende Kinderbetreuung, die ein Schlüsselement für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf darstellt. Als

wichtig erachten wir auch eine zumindest teilweise Vergütung der Kinderbetreuungskosten für Familien, bei denen knapp kein Ausgabenüberschuss vorliegt und folglich kein Anspruch auf Ergänzungsleistungen besteht. Ein (erneutes) Abgleiten unter die Armutsgrenze könnte so möglicherweise verhindert werden.

c. die Vorschläge zur Berechnung der jährlichen Ergänzungsleistung und zu deren Höchstbetrag (Art. 8a bis 8c des Gesetzesentwurfes),

Art. 8b Abs. 3, lit. b Anerkannte Ausgaben (Mietzins)

Es ist nicht einsichtig, weshalb der Höchstbetrag für jährliche Mietkosten nur 12'000.-- Franken betragen soll und nicht der Maximalbetrag der EL zur AHV/IV, 15'000.-- Franken übernommen wird. Gerade hohe Mietzinsen sind ein erheblicher Kostenfaktor für Armutsbetroffene, darum soll nicht ausgerechnet in diesem Bereich die Kostenkontrolle des Systems einsetzen. Es ist zu berücksichtigen, dass 73 Prozent der Armutsbetroffenen in Städten und Agglomerationen (vgl. Bericht S. 4). Dort dürfte es für viele Familien unmöglich sein, eine Wohnung zu einem Mietzins von unter 1'000.-- Franken zu finden, in welcher eine Familie mit mehreren Kindern angemessen leben kann. Die mögliche Erhöhung dieses anrechenbaren Mietzinses durch die Kantone um höchstens 10 Prozent schafft hier nur bedingt Abhilfe.

insbesondere

aa) welchem der vorgestellten Modelle geben Sie den Vorzug; (wünschen Sie ein anderes Modell, gegebenenfalls welches)

Gemäss Vernehmlassungsunterlagen wirkt sich Modell M1 am günstigsten auf Einelternfamilien mit einem Kind aus, Modell 2 bevorzugt Familien mit drei und mehr Kindern und Modell M3 stellt eine Mischung der Modelle 1 und 2 dar.

Die Familiengründung bzw. das Aufziehen von Kindern ist eine gesellschaftserhaltende, unabdingbare Leistung, die nicht mit einem Armutsrisiko behaftet sein dürfte. Kinder, die in Armut aufwachsen, werden in ihrer Entwicklung behindert und haben geringere Chancen auf eine eigenständige Lebensgestaltung als wenn sie in finanziell besser gestellten Familien hätten aufwachsen können.

Das Ziel der Ergänzungsleistungen für Familien muss deshalb sein, Kinder von Armut zu befreien und dazu beizutragen, dass sich Frauen und Männer unabhängig von ihren finanziellen Möglichkeiten für eine Familie entscheiden können. Diesem Ziel sind alle drei vorgestellten Modelle verpflichtet, was eine Priorisierung der Bekämpfung der Armut von Einelternfamilien oder Zweielternfamilien mit drei und mehr Kindern erübrigen würde.

Aus Sicht der Gleichstellung von Frauen und Männern geben wir jedoch dem Modell 1 den Vorzug, das die Armutsquote bei Einelternfamilien um 83 % und bei Zweielternfamilien um 60% senken könnte. Einelternfamilien-Haushalte machen fast ein Drittel der 'Working Poor' aus. Schweizweit sind über 85 % der Alleinerziehenden Frauen, was vorwiegend auf die noch immer stark verbreitete traditionelle Rollenteilung der Eltern zurückzuführen ist. Einelternfamilien sind u.a. deshalb stark armutsgefährdet, weil rechtstatsächlich die Aufteilung der verfügbaren finanziellen Mittel bei Scheidung nicht gleichmässig erfolgt. Ehemänner verzeichnen regelmässig einen Überschuss, während Ehefrauen sich gemessen an einer hälftigen Teilung der verfügbaren Ressourcen mit einem deutlichen Fehlbetrag abzufinden haben.² Ausserdem bewirkt der gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung gewährte Schutz des Existenzminimums des Unterhaltspflichtigen (meist der Ehemann), dass das Manko vollumfänglich zu Lasten der Unterhaltsberechtigten (meist die Ehefrau und die Kinder) geht, die dann sozialhilfebedürftig werden.³

² Vgl. Schwenzer Ingeborg, Praxis Kommentar Scheidungsrecht, Basel 2000, Vorbem. zu Art. 125-132 ZGB, Rz 10.

³ Vgl. ebd. Rz 31 zu Art. 125 ZGB und BGE 123 III 1, 4 f.

Zu beachten ist auch, dass Alleinerziehende einer höheren Belastung durch Erwerbs-, Haus- und Familienarbeit ausgesetzt sind als andere Familienformen;⁴ diese Mehrfachbelastung kann sich negativ auf ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt auswirken. Infolge des stetigen Anstiegs der Scheidungsrate wird die Zahl von Einelternfamilien weiter zunehmen.

Aus all diesen Gründen favorisieren wir für das System der Ergänzungsleistungen das Modell 1.

cc) was halten Sie vom Vorschlag bei der Festsetzung des Leistungsbetrages ein hypothetisches Einkommen anzurechnen;

Aus gleichstellungspolitischer Sicht ist die Anrechnung eines hypothetischen Einkommens grundsätzlich sinnvoll, da damit ein Anreiz für die Weiterführung bzw. die Aufnahme einer Erwerbsarbeit geschaffen wird. Damit mag zwar die Wahlfreiheit, sich ausschliesslich für Kinderbetreuung zu entscheiden, eingeschränkt werden. Bei einer Betrachtung der realpolitischen Situation der Schweiz verbindet die vorgeschlagene Lösung jedoch den Ansatz der Eigenverantwortung von Familien mit der gesellschaftlichen Mitverantwortung des Staates, was zu unterstützen ist.

Es erscheint uns richtig, das hypothetische Einkommen nach der Anzahl erwachsener Personen in einer Familie zu richten. Wir fordern jedoch, dass die Anrechnung des hypothetischen Einkommens bei Einelternfamilien nur dann erfolgt, wenn in ausreichendem Ausmass Kinderbetreuungsplätze am Wohnort zur Verfügung stehen. Eine solche Regelung kann die Wohnortgemeinden dazu motivieren, Kinderbetreuungseinrichtungen zu schaffen. Als Anreiz für eine egalitäre Rollenteilung zwischen Müttern und Vätern möchten wir anregen, bei Zweielternfamilien das hypothetische Einkommen herabzusetzen, wenn beide Elternteile Teilzeit erwerbstätig sind und die Kinder betreuen.

Zudem sind berufliche Weiterqualifikationen im Hinblick auf einen späteren Eintritt in den Arbeitsmarkt ebenfalls anzurechnen, da sie ein nachhaltiges Instrument zur Vermeidung von Armut bilden und insbesondere für Mütter mit Kleinkindern wichtig sind.⁵

d. die vorgeschlagene Ausgestaltung der Vergütung von Kinderbetreuungskosten?

Familienergänzende Kinderbetreuung stellt einen Schlüsselfaktor dar für den Verbleib vor allem der Mütter im Erwerbsleben. Wir begrüssen es deshalb ausserordentlich, dass die Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung von Kindern unter 16 Jahren vergütet werden, dies unter Umständen auch unabhängig von einem Anspruch auf Ergänzungsleistungen.

Es sollte jedoch anhand eines breiten Kantons- und Gemeindevergleichs genauer abgeklärt werden, ob der Maximalbetrag von jährlich 6'300.-- Franken eine Vollzeitbetreuung tatsächlich auch dort ausreicht, wo keine subventionierten Kinderbetreuungseinrichtungen bestehen (z.B. einzelne Gemeinden).

Bei Familien in finanziell knappen Verhältnissen werden die monatlich zu bezahlenden Betreuungskosten das Monats-Budget in der Regel überschreiten. Deshalb möchten wir die Erarbeitung eines Modus anregen, wonach die Kosten nicht erst nach der Bezahlung durch die Eltern rückvergütet, sondern bevorschusst werden oder – noch besser – die Rechnungen für die Kinderbetreuung direkt an die Ausgleichskassen zur Begleichung geschickt werden können.

5. *Wie beurteilen Sie den vorgeschlagenen Finanzierungsmodus (Art. 9 des Gesetzesentwurfs und Ziff. 4 des Berichtes), insbesondere den Verteilschlüssel für die Beiträge des Bundes und der Kantone und die Art der Mittel, die zur Finanzierung des Bundesbeitrages herangezogen werden sollen ?*

⁴ Bundesamt für Statistik (Hrsg.), Auf dem Weg zur Gleichstellung, Frauen und Männer in der Schweiz, Dritter statistischer Bericht, Neuchâtel 2003, 168 f.

⁵ Vgl. Volken Jeannine Silja/Knöpfel Carlo, Armutsrisiko Nummer eins: geringe Bildung - Was wir über Armutskarrieren in der Schweiz wissen, Caritas Schweiz, Luzern 2004.

Das Engagement der einzelnen Kantone in Sachen Familienpolitik divergiert stark. Nicht zuletzt aus gleichstellungsrechtlicher Sicht ist der (von der SGK im Bericht S. 26 u. erwähnte, aber letztlich nicht in den Gesetzestext aufgenommene) Vorschlag, Kantone mit einer überdurchschnittlich guten Familienpolitik durch die Ausrichtung von höheren Bundesbeiträgen zu honorieren, sehr zu begrüssen. Wir sind überzeugt, dass sich dieser finanzielle Anreiz positiv auf die Kantone mit Nachholbedarf auswirken würde und regen deshalb an, den Vorschlag in die weitere Prüfung einzubeziehen und Kriterien für 'überdurchschnittlich gute Familienpolitik' zu erarbeiten.

6. Welche Auswirkungen (positiv und negativ) haben Ihrer Ansicht nach Ergänzungsleistungen für Familien, namentlich

a. auf das Sozialhilfebudget von Kantonen (vgl. Anhang 1), Gemeinden und privaten Hilfsorganisationen (bitte soweit als möglich beziffern): keine Bemerkungen

b. auf die soziale Integration der bedürftigen Familien: Die EL werden sich mit Sicherheit positiv auf die soziale Integration auswirken, da u.a. die stigmatisierende Wirkung der Sozialhilfebedürftigkeit wegfällt. Durch qualitativ gute familienergänzende Kinderbetreuung, die durch das Modell der EL mitfinanziert wird, werden Kindern zusätzliche soziale Kontakte und Lernmöglichkeiten geboten, was eine bessere soziale Integration von Kindern (auch Einzelkindern, behinderten und fremdsprachigen Kindern) bewirkt. Studien belegen, dass dadurch auch bessere schulische Leistungen erzielt werden; dies wiederum kann ein Abgleiten in die Armut verhindern.⁶

c. auf den Arbeitsmarkt und die Entwicklung bei Niedriglöhnen: keine Bemerkungen

7. Weitere Bemerkungen, Anregungen und Vorschläge

Art. 7a Anspruchsberechtigte

Wir lehnen die Einführung einer Karenzfrist sowohl für Schweizer Staatsangehörige und EU/EFTA-BürgerInnen als auch für Drittstaatsangehörige ausdrücklich ab, da sie sich für armutsbetroffene Familien kontraproduktiv auswirkt. Es ist zu bedenken, dass vor allem MigrantInnen aus Drittstaaten zu den Arbeitskräften zählen, die in der Schweiz am schlechtesten bezahlt werden. Migrantinnen mit Kindern würden durch eine Karenzfrist zusätzlich benachteiligt.

Art. 7b Anspruchskonkurrenz (Abs. 2, lit. a und b)

Wir begrüssen den vorrangigen Anspruch der Mutter bei gemeinsamer Obhut / gemeinsamer Sorge ausdrücklich. Mit dieser Bestimmung wird der gesellschaftlichen Tatsache Rechnung getragen, dass die Mütter in den meisten Familien noch immer den Hauptanteil der Kinderbetreuungs- und -erziehungsarbeit leisten und auch bei gemeinsamer Obhut / gemeinsamer Sorge faktisch die Hauptverantwortung tragen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme in der weiteren Gesetzgebungsarbeit.

Mit freundlichen Grüssen

Für die Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten

Bettina Bannwart, Gleichstellungsbüro Basel-Stadt

⁶ Vgl. Müller Kucera Karin/Bauer Tobias, Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten, Zürich 2001; Volken Jeannine Silja/Knöpfel Carlo, Armutsrisiko Nummer eins: geringe Bildung - Was wir über Armutskarrieren in der Schweiz wissen, Caritas Schweiz, Luzern 2004.