

Familien-Ergänzungsleistungen: effizient gegen Familienarmut

Ruth Gurny

Haushalte mit Kindern sind besonders stark von Armut betroffen, allen voran Eineltern-Haushalte mit Kindern und Paarhaushalte mit mehr als zwei Kindern. Der Grund ist klar: Kinder kosten Geld. Gemäss einem Bericht des Bundesamts für Statistik (2008b) muss bei einem Einzelkind mit gut 800 Franken pro Monat gerechnet werden. Wenn mehr Kinder zum Haushalt gehören, sinken die Kosten pro Kind etwas, belaufen sich aber, beispielsweise bei drei Kindern, doch noch auf durchschnittlich 550 Franken. Zu diesen direkten Kinderkosten kommen noch die indirekten Opportunitätskosten, das heisst die Zeit, die in die Betreuung und Erziehung investiert wird und nicht für die Erwerbsarbeit eingesetzt werden kann. Der besagte Bericht des Bundesamts für Statistik rechnet vor, dass ein einzelnes Kind im Haushalt beim monatlichen Erwerbseinkommen (meistens der Mütter) zu einer Einbusse von rund 1000 Franken führt. Es liegt auf der Hand, dass solche Einbussen in Familien mit tiefen Einkommen zu finanziellen Problemen führen: Die erzielten Löhne reichen nicht aus. Meist ist es in Paarhaushalten auch nicht möglich, dass beide Erwachsenen voll arbeiten: Das Dual-Earner-Modell, wie es in den skandinavischen Ländern anstelle des Male-Breadwinner-Modells mittlerweile selbstverständlich ist (siehe beispielsweise Hofäcker & Lück, 2004), scheitert in der Schweiz unter anderem am Mangel an familienergänzenden Betreuungsstrukturen. Die Folge ist mehr als bekannt: Kinderreiche Haushalte und allein Erziehende sind überdurchschnittlich häufig mit Armut konfrontiert. 2006 lebten ein Viertel der Eineltern-Familien (27%) und der Paare mit drei und mehr Kindern (24%) unter der Armutsgrenze (Bundesamt für Statistik, 2008a).

Viele Organisationen und Akteure weisen seit längerem auf das Problem hin und fordern, dass der Kreis derjenigen, die An-

spruch auf Ergänzungsleistungen erheben können, auf armutsbetroffene Haushalte mit Kindern ausgedehnt werde (siehe z.B. Eidgenössisches Departement des Innern, 2004). Im Kanton Zürich kam im Jahr 2006 eine entsprechende Volksinitiative mit dem Titel ›Chancen für Kinder‹ zur Abstimmung, schaffte es allerdings nicht, die notwendige Mehrheit zu finden. Im Kanton Solothurn liegt aktuell ein entsprechender Antrag der Regierung an das Kantonsparlament vor (Departement des Innern, 2008). Auf eidgenössischer Ebene sind immer noch zwei parlamentarische Initiativen von Lukretia Meier-Schatz (CVP/SG) und Jacqueline Fehr (SP/ZH) hängig, die 2001 überwiesen wurden. Die beiden Initiativen verlangen, dass das so genannte Tessiner Modell (siehe unten) auf Bundesebene übernommen werde. Nachdem die Sozialkommission des Nationalrates dem Geschäft im November 2008 noch grünes Licht erteilt hatte, sistierte sie es an ihrer Sitzung vom 13. Februar 2009. Als Grund für die Kehrtwende wurde angeführt, es sei nicht sicher, ob solche Leistungen auch ins Ausland exportiert werden müssten. Zudem soll es den Kantonen überlassen bleiben, ob sie Ergänzungsleistungen für bedürftige Haushalte mit Kindern einführen wollen.

Das Tessiner Modell

Der Kanton Tessin hat am 1. Juli 1997 ein System von Familienzulagen eingeführt (Legge sugli Assegni di Famiglia). Es umfasst zum einen die Kinder- und Ausbildungszulagen, die an Arbeitnehmende, abhängig von ihrem Beschäftigungsgrad, ausbezahlt werden. Diese Zulagen entsprechen im Grossen und Ganzen den Kinder- und Ausbildungszulagen in vielen anderen Kantonen der Schweiz. Neu und hier von Interesse sind die beiden anderen, bedarfsorientierten Zulagen (*assegni familiari di complemente*):

– *Assegno integrativo (Kinder-EL)*

Diese Leistung wird an einkommensschwache Familien für Kinder von 0 bis 14 Jahre bezahlt. Sie hat den Zweck, den minimalen Lebensbedarf dieser Kinder und Jugendlichen zu si-

chern. Sie soll jedoch nicht die Unterhaltskosten der Eltern mittragen. Der Anspruch entspricht dem Fehlbetrag zwischen den anrechenbaren Einnahmen und den anrechenbaren Ausgaben gemäss dem Gesetz betreffend Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (ELG), höchstens jedoch einem maximalen Betrag, der den im ELG festgelegten hypothetischen Kinderkosten entspricht (2008: jährlich je CHF 9'480 für das erste und zweite Kind, je CHF 6'320 für das dritte und vierte Kind).

– *Assegno di prima infanzia (Eltern-EL)*

Diese Leistung erhalten Haushalte mit Kindern von 0 bis zum 3. Geburtstag und einem Einkommen, das trotz Kinder-EL immer noch unter dem Existenzminimum liegt. Sie hat den Zweck, die Existenz der gesamten Familie mit Kindern unter drei Jahren zu sichern, und ist als Entgelt für den Erwerbsausfall beziehungsweise die Zeitkosten für die Betreuung gedacht. Sie soll die Differenz zwischen dem verfügbaren Einkommen des Haushalts und dem Familienbedarf gemäss den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV abdecken.

Die Eltern-EL hat eine oberste Limite, die das Vierfache der minimalen Altersrente beträgt (Stand 1.1.2009: 4 x CHF 1140 = CHF 4560 pro Monat). Eltern-EL kann nur beantragen, wer auch eine Kinder-EL erhält. Bei Haushalten mit zwei oder mehr erwachsenen Personen und mindestens einem Kind unter drei Jahren wird immer ein hypothetisches Netto-Erwerbseinkommen angerechnet, unabhängig davon, ob ein solches auch tatsächlich erzielt wird. Eltern sollen sich also im Rahmen ihrer Möglichkeiten um Erwerbsarbeit bemühen.

Die Evaluation des Tessiner Modells, das auf Daten aus dem Jahr 2005 basiert (Dipartimento Sanità e Socialità, 2007), zeigt auf, dass die Familienzulagen insbesondere bei den Paarhaushalten mit Kindern ein recht effizientes Mittel sind, um die Familien vor dem Gang zur Sozialhilfe zu schützen. Im Jahr 2005 wurden im Kanton Tessin 4000 Familien (insgesamt 12'000 Personen) mit Familienzulagen unterstützt. Das entspricht bei 320'000 Einwohnerinnen und Einwohnern 3,8 Prozent der Bevölkerung des Kantons.

Gemäss einem Schreiben der ›Perspektive Familienpolitik‹ – einem Zusammenschluss von Eidgenössischer Koordinationskommission für Familienfragen, Pro Familie Schweiz, pro juventute, Schweizerischer Konferenz für Sozialhilfe SKOS und Städteinitiative Sozialpolitik – an die nationalrätliche Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit vom 8. Februar 2009 käme eine Familien-EL gesamtschweizerisch je nach Detailausgestaltung des Modells auf Bruttokosten in der Höhe von 620 bis 900 Millionen Franken zu stehen. Auf der Basis der Angaben aus dem Kanton Tessin kann davon ausgegangen werden, dass dank einer Familien-EL 60 Prozent der Sozialhilfekosten eingespart werden könnten. Die Nettokosten beliefen sich dann auf 40 Prozent von 620 bis 900 Millionen, das heisst auf 248 bis 360 Millionen Franken.

Literatur

- Bundesamt für Statistik (2008a): Eltern investieren viel Arbeit und Geld in ihre Kinder. Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (2008b): Familien in der Schweiz. Statistischer Bericht 2008. Neuchâtel.
- Departement des Innern (2008): Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat von Solothurn vom 1. Dezember 2008. RRB Nr. 2008/2127. Solothurn.
- Dipartimento Sanità e Socialità (2007): Valutazione della legge sugli assegni di famiglia. Bellinzona.
- Eidgenössisches Departement des Innern (2004): Familienbericht 2004. Strukturelle Anforderungen an eine bedürfnisgerechte Familienpolitik.
- Hofäcker, D. und Lück, D. (2004): Zustimmung zu traditionellem Alleinverdienermodell auf dem Rückzug. ISI, 32 (Juli), S. 12–15.
- Neue Zürcher Zeitung (2009, 14.02.2009): Familien-Ergänzungsleistungen vor dem Aus. Kehrtwende der Nationalratskommission.