

Armut nach Scheidung

Stellungnahme der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS zu den Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen EKF

Die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (EKF) hat am 28. März 2007 verschiedenen Empfehlungen verabschiedet und sich mit diesen an Anwaltschaft, Rechtsprechung, Sozialhilfebehörden und Politik gewandt. An einer gemeinsamen Tagung vom 6. März 2008 haben die SKOS und die EKF die wirtschaftlichen Folgen von Trennung und Scheidung in Biel zum Thema gemacht und sich mit den Empfehlungen auseinandergesetzt. Dabei konnte in weiten Teilen Übereinstimmung in den Positionen der SKOS und der EKF festgestellt werden, teilweise sind die Empfehlungen auch auf Skepsis seitens der SKOS gestossen. Vorgängig zur Tagung hatte sich die Kommission ZUG/Rechtsfragen der SKOS mit den Empfehlungen auseinander gesetzt und ihre Position schriftlich festgehalten (vgl. Stellungnahme der Kommission ZUG/Rechtsfragen vom Februar 2008). Die vorliegende Position, die von der Geschäftsleitung der SKOS an zwei Sitzungen beraten und verabschiedet wurde versteht sich als konstruktiver Beitrag zur weiteren Auseinandersetzung mit der Thematik und als Anstoss, geeignete Massnahmen zu finden, die nachteiligen wirtschaftlichen Folgen von Scheidung und Trennung zu reduzieren.

Trennung, Scheidung und Armut

Mehr als ein Drittel aller Ehen werden in der Schweiz getrennt oder geschieden. Trennung und Scheidung stellen heute für weite Bevölkerungsschichten ein grosses Armutsrisiko dar. Dies gilt besonders für Ehen mit Kindern. Bis weit in den oberen Mittelstand haben Scheidung und Trennung zur Folge, dass sich die Betroffenen den bisherigen Lebensstandard nicht mehr leisten können. Nicht wenige fallen in die Nähe oder unter die Armutsgrenze. Die hohe Zahl von Alleinerziehenden in der Sozialhilfe legt beredtes Zeugnis davon ab. Mit einem Anteil von 20% an der Klientel wird deutlich, dass Trennung und Scheidung zu einem der wichtigsten gesellschaftlichen Armutsrisiken geworden sind.

Dieser Umstand ist nicht neu. Trennung und Scheidung waren auch in der Vergangenheit oft von Verarmung begleitet. Scheidungen und Trennungen waren seltener, nicht nur wegen strengeren Moralvorstellungen, sondern auch aus ökonomischen Gründen. Erst der Zugang der Frau zum Arbeitsmarkt und der Ausbau des Sozialstaates ermöglichten Scheidungen und Trennungen in der heute grossen Zahl. Weitgehend weggefallen ist heute die soziale Stigmatisierung, die Geschiedene früher begleitete. Die wirtschaftlichen Folgen aber sind auch heute meistens einschneidend. Sie treffen Männer, Frauen und Kinder. Am meisten betroffen sind jedoch die Frauen, welche immer noch den grössten Teil der allein erziehenden Eltern ausmachen und in der Regel in einer wirtschaftlich schwächeren Position sind.

Längst ist erwiesen, dass die heutigen sozialpolitischen Instrumente nicht besonders geeignet sind, negative sozialpolitische Auswirkungen von Scheidung und Trennung aufzufangen. Im Gegensatz zu anderen Ländern werden die Familienlasten in der Schweiz nur unzureichend durch Sozialtransfers ausgeglichen. Die hat zur Folge, dass Frauen und Kinder sehr rasch auf Sozialhilfe angewiesen sind. Eine moderne Ausgestaltung der Familienpolitik, die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien sowie die Bereitstellung eines kostengünstigen Betreuungsangebotes für Kinder sind die zukunftsweisenden Antworten auf die strukturelle Armut, wie sie nach Scheidungen insbesondere Frauen treffen.

Doch auch die Praxis der Sozialhilfe bedarf einer Überprüfung. Sie ist heute für viele Familien ein wichtiges Element zur Existenzsicherung nach einer Scheidung. Wiederum sind es meistens die Frauen, die sich an Sozialämter wenden müssen. Die SKOS begrüsst daher die Empfehlungen der EKF, welche wichtige Anregungen zur Weiterentwicklung der Sozialhilfe geben. In der Beurteilung der richtigen Massnahmen zur Beseitigung der Armut nach Scheidung ergeben sich teilweise gewisse Unterschiede. Während die EKF die Sozialhilfepraxis aus einem Blickwinkel der Gleichstellung der Geschlechter und ihren diskriminatorischen Effekten beurteilt und entsprechende Empfehlungen entwickelt, legt die SKOS den Akzent auf die wirksame Armutsbekämpfung. Obwohl der Zusammenhang zwischen der Bekämpfung von Diskriminierungen und Armut erstellt ist, kann dies im Einzelnen zu unterschiedlichen Einschätzungen führen.

Mankoverteilung

Wird eine Ehe getrennt oder geschieden, so führt dies in vielen Fällen dazu, dass das bisherige Einkommen zur Führung von zwei Haushalten nicht mehr ausreicht. Soll im Scheidungsfall der Fehlbetrag zur Existenzsicherung beider Haushalte aufgeteilt werden? Heute wird dem unterstützungspflichtigen Elternteil (meistens dem Mann) in aller Regel ein Einkommen in der Höhe des Existenzminimums belassen, die Ehefrau und die Kinder dagegen werden aufs Sozialamt verwiesen. Die SKOS hält dafür, dass eine Aufteilung des Mankos auf beide Haushalte zwar unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten begrüssenswert wäre, sozialpolitisch jedoch keine geeignete Massnahme darstellen würde. Nicht immer ist geteiltes Leid halbes Leid. Die Motivation des alimentenpflichtigen Elternteils (in der Regel immer noch der Mann), seinen Verpflichtungen nachzukommen, würde weiter reduziert. Zudem sind mit dem Sozialhilfebezug gewisse Vorteile, z.B. hinsichtlich der steuerlichen Behandlung verbunden. Ziel muss es deshalb sein, eine Erhöhung des Erwerbseinkommens zum Familienhaushalt anzustreben.

Im Weiteren ist die unterschiedliche Rechtsnatur von Leistungen der Sozialhilfe und Alimentenbevorschussung zu berücksichtigen. Letztere werden auf dem zivilrechtlichen Wege durchgesetzt und sind in jedem Fall zurückzubezahlen. Dem gegenüber sind Sozialhilfeleistungen nur selten rückzahlbar, und auch die Verwandtenunterstützung kommt nur in wenigen Fällen zum Zuge. Schliesslich ist auch zu erwähnen, dass die Verteilung des Mankos zu einer bedeutenden Fallzunahme auf den Sozialämtern führen würde. Aus diesen Gründen spricht sich die SKOS für die Beibehaltung der bisherigen Praxis aus. Nicht die Verteilung der Armut, sondern die Beseitigung der Armut ist aus Sicht der SKOS das vorrangige Ziel.

Kinderalimente

Die EKF weist mit ihren Empfehlungen auf einen bedeutenden Misstand hin. Die heutige Praxis bei der kantonal geregelten Alimentenbevorschussung ist sehr uneinheitlich und unbefriedigend. Nicht selten wird sie befristet. Bestrebungen sind gar im Gange, die Alimentenbevorschussung überall dort abzuschaffen, in denen befürchtet werden muss, dass das Gemeinwesen die ausstehenden Forderungen nicht mehr einbringen kann. Die EKF empfiehlt daher, bei der Festsetzung der Kinderalimente die Bevorschussungslimiten auszuschöpfen, auch wenn damit das Existenzminimum des Unterhaltspflichtigen tangiert wird.

Der die Sozialhilfe leitende Grundsatz der Subsidiarität verlangt, dass Sozialhilfeleistungen dann ausbezahlt werden, wenn andere Leistungen nicht erhältlich gemacht werden können. Damit kommt der Alimentenbevorschussung Vorrang zu. Die Möglichkeiten die dieses Instrument eröffnet sollen ausgeschöpft werden. Es ist daher zu begrüßen, dass die Bevorschussungslimiten für Kinderalimente ausgeschöpft werden. Die SKOS ist sich der Problematik bewusst, dass Alimentenverpflichtungen, die in das Existenzminimum des Pflichtigen eingreifen, einen negativen Anreiz zur Ausweitung der Erwerbstätigkeit darstellen können.

Die SKOS ist in Übereinstimmung mit der EKF der Auffassung, dass im Bereich der Alimentenbevorschussung Handlungsbedarf besteht. Nur eine Bundeslösung kann hier Abhilfe schaffen, weshalb die Forderung nach einem Bundesgesetz zur Alimentenbevorschussung mitgetragen wird.

Altersvorsorge

Die beeinträchtigte Alterssicherung stellt eine weitere wirtschaftliche Folge von Scheidung und Trennung dar. Guthaben der Alterssicherung werden in der Praxis oft nicht aufgeteilt, obwohl jeder Ehegatte grundsätzlich Anspruch auf die Hälfte des entsprechenden Kapitals hat. Die SKOS ist der Auffassung, dass Leistungen der Sozialhilfe nicht direkt oder indirekt dazu verwendet werden können, die Altersvorsorge sicherzustellen, soweit sie nicht auf obligatorischen Leistungen beruhen. Es ist Sache der Ergänzungsleistungen zu AHV und IV, allfällige Defizite in der Altersvorsorge auszugleichen. Es ist jedoch festzustellen, dass die Gerichte nicht systematisch eine Aufteilung der vorhandenen Freizügigkeitsleistungen der beruflichen Vorsorge vornehmen, wie sie das Scheidungsrecht ermöglicht. Damit werden Frauen oftmals benachteiligt. Es ist zu begrüßen, wenn die Gerichte für diesen Sachverhalt sensibilisiert werden. Die SKOS ist überdies mit der EKF der Auffassung, dass die Steuergesetze so anzupassen sind, dass sie den Aufbau einer Altersvorsorge best möglichst unterstützen.

Rückerstattung und Verwandtenunterstützung

Sozialhilfeleistungen unterliegen der Rückerstattung und der Verwandtenunterstützung. Die SKOS setzt sich generell dafür ein, dass Rückerstattungen nur noch in Ausnahmefällen zum Zuge kommen und die Verwandtenunterstützung auf Fälle beschränkt wird, in denen der Verzicht auf dieses Institut einer Unbilligkeit gleichkäme. Die SKOS folgt damit der neuesten Rechtsprechung des Bundesgerichts. Sie hat deshalb die Absicht, bei einer nächsten Anpassung der Richtlinien die Einkommens- und Vermögenslimiten zu erhöhen, in denen die Prüfung der Verwandtenunterstützung vorgenommen werden soll. Damit will die SKOS einen Beitrag leisten, die Verwandtenunterstützung, die bereits heute bei einem kleinen Teil der Fälle zur Anwendung kommt, weiter einzuschränken.

Ergänzungsleistungen für Familien

Die SKOS setzt sich im Einvernehmen mit der EKF dafür ein, dass auf Bundesstufe rasch Ergänzungsleistungen für Familien eingeführt werden. Dieses seit Jahren diskutierte sozialpolitische Instrument erscheint der SKOS besonders wirksam zu sein, um Familienarmut zu bekämpfen und damit auch den wirtschaftlichen Folgen von Trennung und Scheidung zu begegnen. Statt einer Teilung des Mankos könnten hier Leistungen in den Fällen ausgerichtet werden, in denen Scheidung und Trennung zur Unterschreitung der Existenzminima führen.

Bundesrahmengesetz zur Existenzsicherung

Schliesslich stimmt die SKOS mit der EKF in der Forderung nach einem Rahmengesetz für die Existenzsicherung auf Bundesstufe überein. Eine bessere Abstimmung zwischen den verschiedenen sozialpolitischen Instrumenten ruft heute nach einer harmonisierten Sozialhilfe. Mit einem Bundesrahmengesetz könnte hier die gesetzgeberisch notwendige Verbindlichkeit hergestellt werden.

Bern, 22. September 2008