CARITAS Schweiz Suisse Svizzera Svizra

«Familien erbringen Leistungen, die für eine Gesellschaft unersetzlich sind. Es sind Leistungen wie Zuwendung, Pflege und Generationenlernen. Investitionen der Eltern in ihre Kinder stellen auch einen ökonomischen Wert für die Gesellschaft dar. Demnach muss das Ziel einer wirkungsvollen und nachhaltigen Familienpolitik sein, Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass Familien diese Leistungen auch tatsächlich erbringen können.»

Caritas-Positionspapier: Reformvorschlag gegen Kinderarmut

Die Schweiz darf Kinderarmut nicht tolerieren

Zahlen und Fakten

In Kürze: Kinderarmut ist in der reichen Schweiz weit verbreitet. Das ist ein Skandal. 103 000 Kinder leben hierzulande in Armut, doppelt so viele leben in prekären Lebensverhältnissen, nur knapp oberhalb der Armutsgrenze.
Vier Kantone haben die Dringlichkeit des Problems erkannt. Mit Familienergänzungsleistungen gehen sie erfolgreich gegen Kinderarmut vor, wie ein Blick auf die gemachten Erfahrungen zeigt. Dieses erprobte und bewährte Mittel gilt es nun schweizweit einzuführen. Kinder besonders zu schützen und zu fördern ist Verfassungsauftrag. Um allen Kindern die gleichen Rechte zuzustehen, muss der Bund eine zentrale Rolle übernehmen. Es braucht ein Rahmengesetz, welches die Kantone zur Einführung von Familienergänzungsleistungen verpflichtet, und ebenso braucht es eine massgebliche finanzielle Beteiligung des Bundes.

Kinderarmut ist in der Schweiz weit verbreitet. 103 000 Kinder leben in Armut. Rund doppelt so viele leben knapp über der Armutsgrenze, in prekären Verhältnissen. Trotz mehrjähriger guter wirtschaftlicher Konjunktur steigt die Zahl der Armutsbetroffenen in der Schweiz seit 2014 konstant an. Dies betrifft auch Kinder. Kinderarmut in der Schweiz ist ein ernstzunehmendes Problem.

Was es für Kinder heisst, arm zu sein

Kinder, die in der Schweiz in Armut aufwachsen, sind im Alltagsleben eingeschränkt. Was für Gleichaltrige selbstverständlich ist, können sie sich nicht leisten. Das Geld fehlt oftmals schon für kleine Dinge. Kleinere Beträge für die Landschulwoche, das Klassenfoto oder ein Geburtstagsgeschenk für Klassenkameraden belasten das Familienbudget. Sehr beengte Wohnverhältnisse machen es für armutsbetroffene Kinder schwierig, die Hausaufgaben konzentriert zu bewältigen oder Freunde nach Hause einzuladen. Auch fehlt es ihnen an einem Rückzugsort für Ruhe und Entspannung.

Preisgünstige Wohnungen liegen beispielsweise oft an verkehrsreichen Strassen, wo es keine Möglichkeit gibt, draussen frei zu spielen. Wer im Freien spielen kann, auf Bäume klettert, im Sandkasten spielt, macht viele Erfahrungen, die die Lernfähigkeit begünstigen.

Auch Freizeitaktivitäten, Hobbies oder Sport in Vereinen können sich die Eltern armutsbetroffener Kinder häufig nicht leisten. Die Wahl der Hobbies wird sodann nicht von ihren Fähigkeiten und Interessen bestimmt, sondern den finanziellen Möglichkeiten untergeordnet.

Kinder leiden unter Armut der Eltern

Kinder können ihren Lebensunterhalt nicht selbständig bestreiten, sie sind vom Einkommen der Familie abhängig. Das heisst: Kinder sind arm, wenn ihre Eltern arm sind. Wieviel eine Familie zur Verfügung hat, hängt stark von der höchsten abgeschlossenen Ausbildung der Eltern ab. Verfügt mindestens ein Elternteil über einen Universität oder Fachhochschulabschluss, ist die Armutsquote der Kinder mit 2,8 Prozent am geringsten. Verfügt hingegen kein Elternteil über eine nachobligatorische Ausbildung, liegt die Armutsquote der Kinder bei rund 10 Prozent, die Armutsgefährdungsquote steigt auf beinahe 40 Prozent.

Neuste Zahlen des Bundesamts für Statistik zu Kinderarmut in der Schweiz:

In der Schweiz leben rund 1,7 Millionen Kinder. Davon sind rund 103 000 von Armut betroffen. Anders gesagt: In jeder Schulklasse gibt es durchschnittlich ein von Armut betroffenes Kind, armutsgefährdet sind gar mehr als drei.

Rund 278 000 Personen beziehen in der Schweiz Sozialhilfe. Ein Drittel aller Sozialhilfebeziehenden sind Kinder und Jugendliche. Mit 5,3 Prozent sind sie unter allen Altersgruppen am stärksten von der Sozialhilfe abhängig.

Von den 103 000 armutsbetroffenen Kindern leben rund 71 000 in so genannten Working Poor-Haushalten mit mindestens einem erwerbstätigen Elternteil.

Ein überdurchschnittliches Armutsrisiko tragen Kinder, die in Einelternfamilien aufwachsen. Knapp ein Viertel aller Alleinerziehenden in der Schweiz wird durch die Sozialhilfe unterstützt. Regional spitzt sich diese Situation zu: In Biel und Chur beispielsweise ist jede zweite alleinerziehende Familie auf Sozialhilfe angewiesen.

Für eine alleinerziehende Mutter mit zwei Kindern liegt die Armutsgrenze abzüglich Wohn- und Krankenkassenkosten bei 1834 Franken pro Monat. Eine von Armut betroffene Familie muss also mit weniger als 20 Franken pro Tag und Person für Essen, Kleidung, Energie, Hygiene, Mobilität, Kommunikation, Unterhaltung und Bildung über die Runden kommen.

Kinderarmut und ihre Folgen

Wer zu wenig Geld hat, ist gezwungen, auf Grundlegendes zu verzichten. Viele Familien schränken ihre Ausgaben zu Ungunsten einer gesunden Ernährung ein. Dies hat direkte Auswirkungen auf die körperliche Entwicklung der Kinder. Armutsbetroffene Kinder leiden häufiger an psychosozialen Beschwerden, sie sind öfter übergewichtig und chronisch krank. Auch die Möglichkeit Resilienz, also Widerstandskraft gegenüber Krisen zu entwickeln, ist bei armutsbetroffenen Kindern eingeschränkt. Kinder erleben ihre Eltern oft ohnmächtig. Wenn beispielsweise nach monatelangem Suchen noch immer keine angemessene Wohnung gefunden werden konnte oder wenn alle Bewerbungen für eine neue Arbeitsstelle mit Absagen enden, wird die Perspektivenlosigkeit für die Eltern erdrückend. Anspannung und Belastung der Eltern schlagen sich auch auf die Psyche der Kinder nieder. Ihr Selbstvertrauen sinkt. Nicht selten entwickeln sie Scham- und Schuldgefühle und ziehen sich zurück.

In der Schweiz hängt Armut massgeblich mit dem Bildungsniveau und den entsprechenden Bildungschancen zusammen. Dank zahlreichen Studien wissen wir: Für eine gute Entwicklung sind die ersten Lebensjahre sowie frühe Förderung entscheidend. Kinder, die in armutsbetroffenen Familien aufwachsen, können seltener von frühkindlichen Bildungs- und Betreuungsangeboten profitieren, denn sie haben einen schlechteren Zugang als andere Kinder. Ohne frühkindliche Bildung fallen armutsbetroffene Kinder hinter Gleichaltrige zurück und können den Rückstand auch später nicht mehr aufholen. Häufig müssen sie Schulstufen repetieren und seltener gelangen sie ins Gymnasium. Individuelle Nachhilfestunden sind zu teuer. Folglich sinken die Bildungschancen sowie die Aussichten auf ein höheres Einkommen. Die Möglichkeit zur gesellschaftlichen Teilhabe armutsbetroffener Kinder bleibt oft ein Leben lang reduziert. Ihre Handlungsmöglichkeiten sind eingeschränkt. Vielfach sind sie als Erwachsene selbst wieder arm.

Kinderarmut verstösst gegen geltendes Recht

Im Zentrum einer Politik, welche die Kinderarmut bekämpft und verhindert, steht das Wohl des Kindes. Dieses Kindeswohl umfasst alle Lebensumstände, die zu einer guten und gesunden Entwicklung beitragen. Dazu gehören elementare Dinge wie ausreichende Ernährung, Kleidung, ein Dach über dem Kopf, aber auch Schutz vor körperlicher und seelischer Gewalt, beständige und liebevolle Beziehungen, dem Alter entsprechende Entfaltungsmöglichkeiten sowie Verbindlichkeit.

In Artikel 12 der Bundesverfassung garantiert die Schweiz denjenigen, die in Not geraten und nicht in der Lage sind für sich zu sorgen, Hilfe, Betreuung und Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind. Darüber hinaus verpflichtet sich die Schweiz in Artikel 11, allen Kindern und Jugendlichen einen besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit zu gewähren und sie in ihrer Entwicklung zu fördern.

Konkreter wird die UNO-Kinderrechtskonvention, welche die Schweiz vor 20 Jahren ratifiziert hat. Es handelt sich um einen bindenden Rahmen für die Ausgestaltung der Schweizerischen Gesetzgebung zum Schutz, zur Förderung sowie zur Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen. Kinderrechte gelten für alle Kinder ab Geburt bis zum vollendeten 18. Lebensjahr. Die Kinderrechtskonvention verankert das Recht des Kindes auf eine angemessene soziale Absicherung und auf einen Lebensstandard, «der seiner körperlichen, geistigen, seelischen, sittlichen und sozialen Entwicklung angemessen ist». Die Kinderrechtskonvention definiert insbesondere das Recht auf Schutz vor Diskriminierung in jeder Form, das Recht des Kindes auf Bildung sowie das Recht des Kindes auf Freizeit, Spiel und die volle Beteiligung am kulturellen und künstlerischen Leben.

Die Verantwortung für das Kindeswohl tragen in erster Linie die Eltern. Gemäss Kinderkonvention ist der Staat jedoch verpflichtet, sie darin zu unterstützen. Das heisst: Es ist nicht nur eine familiäre Verantwortung, Kindern einen guten Lebensstart zu bieten, sondern eine gesellschaftliche Verpflichtung. Demnach liegt es auch in der Verantwortung des Staates, für die materielle Existenzsicherung von Familien und Kindern in prekären Verhältnissen zu sorgen.

Gründe für Kinderarmut

Viele Kinder sind von Armut betroffen, obwohl ihre Eltern erwerbstätig sind. (Foto: Adobe Stock)

Kinder kosten

Der Bund hat im Bericht «Familienpolitik: Auslegeordnung und Handlungsoptionen des Bundes» vom Mai 2015 die Kinderkosten in der Schweiz berechnet. Gemäss diesen Berechnungen kostet ein Kind je nach Familiengrösse zwischen 7000 und 14 000 Franken pro Jahr. Kaum vermeidbare Kosten in den Bereichen Wohnen und Ausbildung sowie für familienergänzende Betreuung fallen besonders ins Gewicht. Nicht eingerechnet sind die indirekten Kosten, die dadurch entstehen, dass Eltern ihre Arbeitszeit nach der Geburt des ersten Kindes reduzieren und die unentgeltliche Care-Arbeit übernehmen. In den meisten Fällen sind dies die Mütter. Dadurch minimiert sich ihr Beitrag zum Haushaltseinkommen. Dies zeigt sich auch in Statistiken: Das mittlere verfügbare Einkommen von kinderlosen Paaren ist gut 40 Prozent höher als jenes von Eltern mit Kindern im gleichen Haushalt. Das tiefste verfügbare Einkommen haben Alleinerziehende mit drei und mehr Kindern.

Tiefes Einkommen der Eltern

71 000 Kinder wachsen in Working Poor-Haushalten auf. Ihre Eltern arbeiten entweder in Tieflohnsektoren oder in prekären Arbeitsverhältnissen wie Aushilfestellen, Temporärjobs oder Arbeit auf Abruf. Trotz Erwerbstätigkeit reicht ihr Lohn nicht aus, um den Lebensunterhalt der Familie zu decken. Ob Familien arm sind oder nicht, wird demnach zu einem erheblichen Teil durch die Erwerbstätigkeit ihrer Mitglieder und deren Erwerbseinkommen bestimmt. Eine Studie im Kanton Bern zeigt, dass lediglich 1,6 Prozent der Familien nicht erwerbstätig sind. Oft handelt es sich um alleinerziehende Mütter oder Väter, die nur reduziert einer Erwerbstätigkeit nachgehen können. Insbesondere Mütter und Väter ohne nachobligatorische Bildung oder ohne anerkannte Ausbildung tragen ein grosses Risiko, trotz Erwerbstätigkeit arm zu sein. Wer nur über einen Schulabschluss verfügt, ist mehr als doppelt so häufig arm wie Personen mit Tertiärabschluss. Verlieren Niedrigqualifizierte ihre Stelle, finden sie immer seltener zurück auf den Arbeitsmarkt. Mit den rasanten Entwicklungen der Digitalisierung verschärft sich diese Situation noch. Überdurchschnittlich oft werden Menschen ohne adäquate Aus- und Weiterbildung

ausgesteuert und sind in der Folge auf Sozialhilfe angewiesen. Die beinahe Verdreifachung der Aussteuerungen in den letzten 17 Jahren von 13 000 im Jahr 2001 auf über 35 000 im Jahr 2018 zeigt das Ausmass des Problems.

Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist mangelhaft

Eltern, die ihre Berufstätigkeit gut mit der Familie vereinbaren können, sind seltener von Armut betroffen. Ihnen gelingt es häufiger, ein existenzsicherndes Einkommen zu erzielen. Dennoch bleibt die Möglichkeit, Familie und Erwerbsarbeit zu vereinbaren, mangelhaft. Trotz Bemühungen auf Bundesebene gibt es zu wenig preisgünstige und erreichbare Angebote der familienexternen und schulergänzenden Betreuung. Die zunehmende Flexibilisierung der Arbeit mit unregelmässigen Arbeitszeiten stellt insbesondere einkommensschwache Familien vor grosse Herausforderungen. Kitas bleiben für armutsbetroffene Familien häufig nicht finanzierbar. Auch bieten diese bei der Arbeit im Tieflohnsektor – beispielsweise bei Arbeit auf Abruf – keine Lösung. Die Betreuung während den Schulferien oder bei Erkrankung der Kinder ist ebenso lückenhaft.

Der Bund hat zwar die unzureichende Möglichkeit, Familie sowie Beruf und Ausbildung zu vereinbaren, erkannt. In den letzten Jahren wurden rund 60 000 neue Betreuungsplätze ermöglicht. Dennoch sind Strategien und Massnahmen zur Umsetzung von familien- und schulergänzenden Angeboten regional sehr unterschiedlich ausgeprägt. Nicht in allen Kantonen wurden neue Plätze geschaffen. Darüber hinaus hat sich mit dem Impulsprogramm die Finanzierung nicht geändert. Die neu geschaffenen Plätze wurden nicht subventioniert. Diese kosten den Eltern nach wie vor viel Geld.

Es bräuchte Angebote, welche die Nachfrage decken und auch für sozial benachteiligte Familien zugänglich, bezahlbar und entlastend sind. Für armutsbetroffene Familien müssten diese Angebote kostenlos sein. Von den Kantonen und Gemeinden braucht es noch mehr Engagement. Nebst dem Bund müssen nun auch sie die Finanzierung für ein bedarfsgerechtes Angebot sicherstellen.

Risiko Scheidung ist schlecht abgesichert

In der Schweiz wird beinahe jede zweite Ehe geschieden. Nach einer Scheidung sind Alleinerziehende überdurchschnittlich von Armut betroffen. Immer noch mehrheitlich Mütter kümmern sich um die Betreuung und Erziehung der Kinder. Viele müssen nach der Geburt des ersten Kindes ihr Erwerbspensum reduzieren, um ihre Kinder betreuen zu können. Ein Wiedereinstieg auf dem hochdynamischen Arbeitsmarkt gestaltet sich später oft als schwierig. Kommt es zur Scheidung, muss das Einkommen der getrennten Haushalte für die Finanzierung von zwei Haushalten reichen. Alleinerziehende haben mehrere Pflichten unter einen Hut zu bringen. Sie tragen den zeitlich aufwändigeren Teil der Erziehung der Kinder und sie besorgen einen Haushalt. Die Alimente sind für die finanzielle Sicherheit von Alleinerziehenden zentral. Die teilweise hart erkämpften Beiträge fallen jedoch oft zu gering aus, um die Existenz alleinerziehender Haushalte zu sichern. Somit müssen Alleinerziehende nebst der Care-Arbeit noch einer Erwerbstätigkeit nachgehen oder es bleibt ihnen nichts anderes übrig, als Sozialhilfe zu beziehen. Wenn sie die Kinder nicht im Verwandten- oder Freundeskreis betreuen lassen können, sind sie auf familien- oder schulergänzende Betreuung angewiesen, was zusätzlich Kosten mit sich bringt.

Der Staat investiert zu wenig in Kinder und Familien

Kinder gelten in der Schweiz weitgehend als Privatangelegenheit. Darum investiert die Schweiz wenig in Kinder und Familien. Sie setzt lediglich 1,5 Prozent des Bruttoinlandproduktes für Sozialleistungen der Familien und Kinder ein und liegt somit deutlich unter dem europäischen Durchschnitt von 2,4 Prozent. Schon Frankreich (2,5 Prozent), Österreich (2,8 Prozent) und Deutschland (3,2 Prozent) geben deutlich mehr für Kinder und Familien aus, ganz zu schweigen vom europäischen Spitzenreiter Dänemark mit 3,5 Prozent. Das im internationalen Vergleich tiefe finanzielle Engagement der Schweiz zeigt sich insbesondere auch im Frühbereich. Die Ausgaben für die frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung – denen in der Bekämpfung der Kinderarmut eine zentrale Rolle zukommt – liegen in der Schweiz mit 0,2 Prozent des BIP dreimal tiefer als im OECD-Länder-Durchschnitt.

Mittel gegen Familien- und Kinderarmut

Familienergänzungsleistungen

Um die finanzielle Situation von armutsbetroffenen Familien entscheidend und nachhaltig zu verbessern, hat der Kanton Tessin als erster Schweizer Kanton im Jahr 1997 das Mittel der Ergänzungsleistungen für Familien eingeführt. Nach dessen Vorbild wurden anfangs der 2000er Jahre auf Bundesebene zwei Vorstösse eingebracht. Die beiden parlamentarischen Initiativen Fehr und Meier-Schatz forderten die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zur Einführung von Familienergänzungsleistungen auf Bundesebene. Die Vorschläge nach Ergänzungsleistungen für Familien wurden von Bund und den Kantonen grundsätzlich begrüsst. Dennoch wurde das Geschäft nach rund zehn Jahren Arbeit, mehrfacher Fristverzögerung und der Prüfung von verschiedenen Varianten sowie einem Vorentwurf zu einem Gesetz im Jahr 2011 abgeschrieben. Eine Mehrheit der Parlamentarier und Parlamentarierinnen vertrat die Meinung, dass Familienpolitik in den Kompetenzbereich der Kantone gehöre und diese auch besser auf die realen Bedürfnisse der Betroffenen reagieren könnten. Zudem fand sich keine abschliessende Einigung darüber, wer die Kosten zu tragen hätte, die durch die Einführung von Familienergänzungsleistungen auf nationaler Ebene entstehen würden. Nicht zuletzt sorgte die Frage nach den Zugangskriterien für das Scheitern auf nationaler Ebene. 2013 wurde das Thema Familienergänzungsleitungen mittels Interpellation von Yvonne Feri erneut ins Parlament eingebracht, wieder ohne Erfolg. Verantwortlich für das Scheitern waren dieselben Gründe: Familienpolitik liege im Kompetenzbereich der Kantone. Ausserdem war die Einführung von Familienergänzungsleistungen ohne eine finanzielle Beteiligung des Bundes nur schwer vorstellbar.

Vier Kantone anerkennen Kinder- und Familienarmut als dringliches Problem

Während es auf Bundesebene nicht gelang, die Existenzsicherung von Familien voranzutreiben, wurden einige Kantone von sich aus aktiv. Dem Kanton Tessin folgten die Kantone Solothurn (2010), Waadt (2011) und Genf (2012). Die vier Kantone mit Familienergänzungsleistungen waren davon überzeugt, dass dieses Instrument auf die Situation armutsbetroffener Familien zugeschnitten ist und somit auch der Familienarmut entgegenwirken würde. Sie sahen die Notwendigkeit eines dringenden Systemwechsels.

Die Lebenslage von Familien im Kanton Solothurn war in den Jahren vor der Einführung der kantonalen Ergänzungsleistungen nachweislich belastender und komplexer geworden. Vor allem Einelternfamilien, mit Kindern unter sieben Jahren mussten häufig mit geringem Einkommen leben. In der Sozialhilfe waren Kinder eine auffallend grosse Bezugsgruppe. Im Kanton Waadt waren 2009 – zwei Jahre vor der Einführung der Ergänzungsleistung – rund 6600 minderjährige Kinder in der Sozialhilfe. Über vierzig Prozent der Paare mit Kindern und über dreissig Prozent der Alleinerziehenden waren trotz Erwerbstätigkeit auf Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen. Gerade die erwerbstätigen Personen waren jedoch mehrheitlich sozial und beruflich so integriert, dass ihr Bedarf einzig finanzieller Natur war. Die regelmässigen Konsultationen und Kontrollen bei den Sozialdiensten waren in vielen Fällen unnötig und wurden von den Sozialhilfebeziehenden als stigmatisierend wahrgenommen.

In der Waadt beabsichtigte man mit den Familienergänzungsleistungen, armutsbetroffene Familien zu unterstützen und gleichzeitig die Sozialhilfe zu entlasten. Gleiches erstrebte man im Kanton Genf. Ausserdem versprachen die Ergänzungsleistungen für Familien ein Mittel, um die soziale Benachteiligung armutsbetroffener Kinder zu vermindern und ihnen ein Leben unter besseren Bedingungen zu ermöglichen. In allen Kantonen sind die Ergänzungsleistungen für Familien gedacht, deren Einkommen nicht ausreicht, um den Lebensbedarf der ganzen Familie zu decken. Ausserdem sollten Alleinerziehende, welche auf Grund der zu leistenden Care-Arbeit keiner anderweitigen Arbeit nachgehen können oder deren Pensum nicht zur Deckung des alltäglichen Lebensunterhalts ausreicht, unterstützt werden. Nicht zuletzt waren die Kantone davon überzeugt, dass Kinder kein Armutsrisiko darstellen dürften und Familien nicht in die Sozialhilfe gehörten. Mit Familienergänzungsleistungen versprach man sich eine temporäre Hilfe, um Familien mit unzureichendem Erwerbseinkommen finanziell zu unterstützen und eine Vererbung der finanziellen Not an die nächste Generation zu vermeiden. Insgesamt sahen die vier Kantone in den Familienergänzungsleistungen eine passendere Unterstützungsform, als dies die Sozialhilfe darstellt.

Varianten der Ausgestaltung

Die vier Kantone haben gezeigt: Um die finanzielle Existenz zu gewährleisten hat sich das Mittel der Familienergänzungsleistungen bewährt. Familienergänzungsleistungen entsprechen im Grundprinzip den Ergänzungsleistungen zur AHV/ IV. Sie ergänzen das Einkommen armutsbetroffener Familien auf das Existenzminimum, sind aber mit zusätzlichen Erwerbsanreizen ausgestattet. Familienergänzungsleistungen sollen daher Familien mit zu tiefem Einkommen darin unterstützen, ihr Existenzeinkommen zu sichern. Darüber hinaus soll deren Abhängigkeit von der Sozialhilfe minimiert werden.

Je nach Kanton gestalten sich die Familienergänzungsleistungen anders. Alle vier Kantone begrenzen die Leistung in der Höhe und der Dauer und richten diese nur an Familien aus, die bereits im jeweiligen Kanton wohnhaft sind. Es werden also keine Leistungen in andere Kantone oder ins Ausland bezahlt. Im Kanton Solothurn beispielsweise sind nur Familien für die Leistung berechtigt, deren Kinder jünger als sechs Jahre sind. In den anderen Kantonen werden Kinder bis ins Jugendalter unterstützt. In der Waadt und im Tessin wird ab sechs bzw. drei Jahren nur noch der Bedarf der Kinder und nicht mehr derjenige der gesamten Familie gedeckt. Waadt und Tessin setzen für den Bezug der Familienergänzungsleistungen keine Erwerbstätigkeit voraus. Für die Berechnung nehmen sie jedoch ein bestimmtes Einkommen an. Erreicht die Familie dieses hypothetische Einkommen nicht, wird es fiktiv anstelle des effektiven Einkommens angerechnet und die Leistung fällt entsprechend tiefer aus. Ohne Erwerbstätigkeit ist die Leistung nicht existenzsichernd. In Genf wird ein Mindesterwerbspensum, in Solothurn ein Mindesterwerbseinkommen vorausgesetzt.

Alle Kantone kennen Einkommensfreibeträge als Erwerbsanreiz. Das heisst: ein bestimmter Prozentsatz des Einkommens wird bei der Festlegung des Bedarfs der Familienergänzungsleistung nicht angerechnet. Haushalte, die einen grösseren Teil ihres Einkommens selbst generieren, haben somit auch mehr Geld zur Verfügung. Alle Kantone übernehmen die Kinderbetreuungskosten, wenn auch zu unterschiedlichen Anteilen. Als einziger der vier Kantone erstattet der Kanton Waadt Gesundheitskosten wie Franchise oder zahnmedizinische Kosten zurück. Die Finanzierung der Familienergänzungsleistungen gestalteten die Kantone unterschiedlich aus: In Genf erfolgt die Finanzierung durch den Kanton, in Solothurn zudem durch die Gemeinde. In der Waadt und im Tessin wird zusätzlich ein Teil über Lohnprozente beglichen.

Gute Praxis ist erprobt: Familienergänzungsleistungen wirken

Die Praxis zeigt: Familienergänzungsleistungen sind ein wirkungsvolles Mittel in der Bekämpfung von Familien- und Kinderarmut. Die Wirkung von Familienergänzungsleistungen hängt jedoch stark von der Ausgestaltung der Leistung ab.

Besonders erfolgreich sind die Familienergänzungsleistungen in den Kantonen Tessin und Waadt. Im Tessin werden über 2000 Familien unterstützt. Dem Kanton Tessin gelang es, dank Familienergänzungsleistungen das Armutsrisiko von Kindern und Jugendlichen nachweislich zu senken. Diese tragen im Tessin mit 4 Prozent ein unwesentlich höheres Sozialhilferisiko als die Gesamtbevölkerung mit 3,2 Prozent. Auch die Quote der Haushalte mit Kindern in der Sozialhilfe ist in der Stadt Lugano mit 4,4 Prozent nicht erhöht. Das heisst, Kinder sind im Tessin kein Armutsrisiko mehr. Sie sind in der Sozialhilfe nicht überdurchschnittlich vertreten.

In der Waadt sind es aktuell rund 5000 Haushalte, welche Familienergänzungsleistungen beziehen. Davon sind über die Hälfte Haushalte mit Kindern unter 6 Jahren. Seit Einführung der Ergänzungsleistungen im Kanton Waadt im Jahr 2011 sinkt der Anteil an Familien in der Sozialhilfe kontinuierlich. Das Armutsrisiko der unterstützten Familien konnte deutlich reduziert werden. Dies zeigt auch der Statistische Bericht vom Kanton Waadt: der Anteil an Familien in der Sozialhilfe ging von 70 Prozent im Jahr 2011 auf 10 Prozent im Jahr 2017 zurück.

Die Evaluationen verdeutlichen die positive Wirkung der Familienergänzungsleistungen. So sei die prekäre Situation dank den Familienergänzungsleistungen erheblich weniger belastend. Der alltägliche Stress wird reduziert. Die Begünstigten betonen den Vorteil, die Mittel autonom verwenden zu kön-

Massnahmen gegen Kinder- und Familienarmut in vier Kantonen

Kanton	Alter der Kinder	Erwerb und Anreiz
Waadt (seit 2011)	Bis jüngstes Kind 6 Jahre ist, wird Bedarf der ganzen Familie gedeckt. Ab 7 bis 16 Jahre wird nur noch der Bedarf des Kindes gedeckt.	Keine Voraussetzung bezüglich Erwerb oder Pensum. Hypothetisches Einkommen, ohne welches Existenz nicht gesichert ist.
Genf (seit 2012)	Unter 18 Jahre (25, wenn in Ausbildung)	Pensum vorausgesetzt: 40 % bei Alleinerziehenden, 90 % bei Paarhaushalten. Selbständige sind ausgeschlossen
Solothurn (seit 2010)	Unter 6 Jahre	Mindesterwerbseinkommen vorausgesetzt: bei Kindern unter 3 Jahren: 30 000 CHF Paarhaushalte, 7500 CHF Alleinerziehende. bei Kindern über 3 Jahren: Minimum bei Alleinerziehenden 15 000 CHF/Jahr.
Tessin (seit 1997)	Bis jüngstes Kind 3 Jahre alt ist, wird Bedarf der ganzen Familie gedeckt. Ab 4 bis 15 Jahre wird nur noch der Bedarf des Kindes gedeckt.	Keine Voraussetzung bezüglich Erwerb oder Pensum. Hypothetisches Einkommen ohne welches, Existenz nicht gesichert ist (Alleinerziehende davon ausgeschlossen)

Quelle: Eigene Darstellung Caritas

nen. Der Bezug sei weniger stigmatisierend als die Sozialhilfe. Wesentlich ist zudem, dass Familienergänzungsleistungen nicht rückerstattungspflichtig sind. Familien wird dadurch eine faire Chance geboten, sich in absehbarer Zeit wieder aus der Armut zu lösen. In Solothurn hatte die verbesserte Situation zur Folge, dass deutlich weniger Familien aus finanziellen Gründen auf notwendige zahnärztliche oder ärztliche Behandlungen verzichteten. 20 Prozent der Familien mussten danach die Sozialhilfe nicht mehr in Anspruch nehmen.

Die Berner Fachhochschule berechnete, welche Wirkung die Einführung einer Familienergänzungsleistung im Kanton Bern hätte. Grundlage der Berechnung bildeten die Steuerdaten des Kantons Bern und das Modell der Familienergänzungsleistung im Kanton Waadt. Je nach Berechnung hätten im Kanton Bern zwischen 22 und 35 Prozent der Familien mit Kindern unter sechszehn Jahren Anspruch auf Ergänzungsleistungen. Insgesamt wären dies etwa 25 000 Familien im Kanton Bern. Von diesen Familien werden zurzeit rund 4300 durch die Sozialhilfe unterstützt. Bei dieser Annahme könnte der Anteil an Sozialhilfebeziehenden im Kanton Bern von 4,2 Prozent auf 3,1 Prozent gesenkt werden. Weiter zeigt die Studie: Die gesamte Armutsquote der Familien könnte aufgrund einer Familienergänzungsleistung von 7,6 Prozent auf 3,9 Prozent reduziert werden. Die Anzahl von Armut betroffenen Familien mit minderjährigen Kindern würde im Kanton Bern mit der Einführung von Familienergänzungsleistungen also massgeblich sinken: bei Familien mit Kindern im Vorschulalter um fast 70 Prozent, bei Familien mit Kindern im Schulalter um 40 Prozent. Ergänzungsleistungen nach dem Modell des Kanton Waadt würden im Kanton Bern für Paarhaushalte mit mindestens einem minderjährigen Kind eine Senkung der Armutsquote um mehr als 3 Prozentpunkte bewirken. Bei Alleinerziehenden könnte die Anzahl der in Armut Lebenden halbiert werden, von über 21 Prozent auf 10,8 Prozent. Mehr als zehn Prozent der Alleinerziehenden wären trotz Ergänzungsleistung für Familien weiterhin von Armut betroffen. Ihr effektives Erwerbseinkommen läge gemäss Schätzung unter dem hypothetischen Einkommen, womit die Sicherung ihrer Existenz nicht gewährleistet würde. Ein Verzicht auf ein hypothetisches Einkommen würde ihre Situation entscheidend verbessern.

Das Modell des Kanton Waadt ist besonders wirksam

Vergleicht man die vier Kantone mit Familienergänzungsleistungen untereinander, zeigen sich deutliche Unterschiede bezüglich der Wirkung der verschiedenen Modelle. Der Kanton Waadt arbeitet mit dem umfassendsten und wirksamsten Modell. Hier werden Familienergänzungsleistungen bis ins Jugendalter ausbezahlt und für den Bezug wird kein Erwerbseinkommen oder -pensum vorausgesetzt. Zudem übernimmt die Waadt den höchsten Anteil der Kinderbetreuungskosten und erstattet als einziger Kanton Gesundheitskosten zurück.

Der Vergleich der Modelle zeigt, dass sich eine Unterstützung bis ins Jugendalter ausbezahlt. Umgekehrtes sieht man im Kanton Solothurn: hier endet das Recht auf Familienergänzungsleistungen bereits, wenn das jüngste Kind sechs Jahre alt wird. Darum war im Jahr 2014 knapp ein Fünftel der abgelösten Familien danach wieder auf Sozialhilfe angewiesen. Bei jeder fünften Familie reicht demnach die Dauer des Bezuges der Familienergänzungsleistungen nicht zur nachhaltigen Verbesserung der wirtschaftlichen Situation. Eine verlängerte Bezugsdauer der Familienergänzungsleistungen würde hier zu einer Verbesserung führen. Weniger Familien müssten danach Leistungen aus der Sozialhilfe beantragen. Dennoch zeigt sich das Modell als wirksam: Rund vier Fünftel der Familien waren nach Ende der Familienergänzungsleistung ökonomisch unabhängig. Auch der Kanton Tessin unterstützt die Familie nur bis zum Schuleintritt. Dafür bietet er als einziger Kanton einen kantonalen Kindergarten ab drei Jahren sowie ein Tagesschulangebot für ältere Kinder. Dadurch können Mütter oder Väter ihre Erwerbsarbeit erhöhen und eher ein existenzsicherndes Einkommen erreichen.

Auch im Schulalter ergeben sich für Familien weiterhin Betreuungskosten. Daher wirkt sich eine Übernahme der Betreuungskosten positiv auf das Familienbudget aus. Der Kanton Waadt übernimmt im Vergleich der Modelle der höchste Anteil an Kinderbetreuungskosten. In den Kantonen Solothurn und Genf zeigten sich die übernommenen Kinderbetreuungskosten als zu tief angesetzt. In Solothurn nutzten Familien Betreuungsangebote nicht, bzw. Eltern verzichteten auf eine Erwerbsaufnahme oder auf eine Erhöhung des Pensums. Externe Kinderbetreuung würden oftmals mehr kosten, als mit dem zusätzlichen Einkommen generiert wird.

Nicht in der Leistung berücksichtigte Gesundheitskosten wie beispielsweise zahnärztliche Untersuchungen belasten die Familien. Auch in diesem Punkt bewährt sich das Modell des Kanton Waadt, da Familien auch bei der Bezahlung von Gesundheitskosten unterstützt werden.

Der Kanton Waadt setzt für den Bezug der Leistung kein Erwerbseinkommen oder -pensum voraus, schafft aber dennoch einen Erwerbsanreiz, da mit der Annahme eines hypothetischen Einkommens das Existenzminimum nur bei zusätzlichem Erwerb gesichert ist. Solothurn setzt ein Mindesterwerbseinkommen, Genf ein Mindesterwerbspensum

voraus. Demzufolge werden in diesen beiden Kantonen deutlich weniger Familien erreicht. In Solothurn waren es im Jahr 2018 rund 1200 Familien, die Ergänzungsleistungen bezogen. Im weit grösseren Kanton Genf wurden mit rund 1600 nur wenig mehr Familien unterstützt. Insbesondere für Zweielternfamilien mit prekärer Erwerbsintegration sind in den beiden Kantonen die Hürden für den Bezug zu hoch. Wie der Kanton Waadt setzt auch der Tessin keine Erwerbstätigkeit für den Bezug der Leistung voraus, aber auch er schafft die Hürde eines hypothetischen Einkommens. Es zeigt sich jedoch, dass gerade für Alleinerziehende diese Hürde zu gross ist. In diesem Punkt bewährt sich das Modell Tessin: Hier sind Alleinerziehende vom hypothetischen Einkommen ausgeschlossen.

Das Modell Waadt ist ausserdem besonders wirksam, da es in ein System von weiteren Leistungen eingebettet ist. Mit «coaching pour families» (CoFa) begleitet die Waadt Working Poor-Familien mit Kindern unter sechzehn Jahren. Die Familien werden zu diesem Programm eingeladen. Die Teilnahme ist aber freiwillig, wird jedoch von einem Grossteil der Bezüger besucht. Im Rahmen des Coachings werden gemeinsam Massnahmen zur Verbesserung der Erwerbsintegration entwickelt. Evaluationen zeigten: Das Begleitprogramm ist durchaus erfolgreich. Um noch mehr Familien zu erreichen müsste der Kanton Waadt jedoch die Annahme eines hypothetischen Einkommens abschaffen, bzw. zumindest Alleinerziehende davon ausschliessen. Dieses stellt eine grosse Hürde dar.

Fehlende Verbindlichkeit für die Armutsprävention

Armutspolitik wird weitgehend in den Kantonen gemacht. Die Kantone entscheiden in zentralen Fragen der Existenzsicherung, bei bedarfsabhängigen Leistungen, Krankenkassenprämienverbilligungen, familienunterstützenden Angeboten, Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus oder Mindestlöhnen. In den vergangenen Jahren wurden Familienergänzungsleistungen in zahlreichen Kantonen diskutiert. Hauptsächlich aus finanziellen Gründen wurden diese jedoch nicht eingeführt. Es ist darum dringlich, dass eine Lösung auf Bundesebene geschaffen wird und dass sich der Bund auch massgeblich finanziell beteiligt.

Forderungen aus Sicht der Caritas

Kinderarmut in der reichen Schweiz ist ein Skandal. Sie beeinflusst die Lebensläufe der betroffenen Kinder sehr stark. Wer als Kind von Armut betroffen ist, ist es oft auch im Erwachsenenalter. Bereits Ende der 1990er Jahre waren die von Armut betroffenen Menschen in der Schweiz mehrheitlich Mütter, Väter und Kinder. Daran hat sich in den letzten 30 Jahren wenig geändert. Das Problem ist allseits bekannt. Trotzdem wird Kinderarmut in der Schweiz vielerorts einfach hingenommen und bleibt ohne Antwort. Ein wirksames Instrument zur Bekämpfung von Kinderarmut wurde in vier Kantonen erprobt und bestätigt. Die Verantwortung in der Bekämpfung der Kinderarmut wurde zwischen Bund und Kantonen stets hin und her geschoben. Eine zielgerichtete Armutspolitik fehlt in der Schweiz. Dies trotz der Erkenntnisse aus dem nationalen Programm gegen Armut, trotz steigender Armutszahlen und trotz der Verfassungspflicht. Mit der Unterzeichnung der UNO-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung hat sich der Bund zudem verpflichtet, die Armut bis ins Jahr 2030 in der Schweiz zu halbieren.

Forderungen an den Bund

Die Schweiz verpflichtet sich in der Bundesverfassung, Kinder besonderen Schutz zu gewähren und sie in ihrer Entwicklung zu fördern. Dieser Verpflichtung müssen Bund, Kantone und Gemeinden umgehend Folge leisten. Kantone sind verpflichtet, Chancengleichheit und den Lebensbedarf der Kinder zu sichern. Scheren sie aus, ist der Bund gefordert, die Existenzsicherung, die eine gesellschaftliche Teilhabe und die Entwicklung von Kindern ermöglicht, mit einem Rahmengesetz schweizweit durchzusetzen. Einige Kantone machen es bereits erfolgreich vor. Nun gilt es, Familienergänzungsleistungen schweizweit einzuführen. Damit kann die prekäre Situation von armutsbetroffenen Familien und Kindern in allen Kantonen verbessert werden.

Ein Rahmengesetz auf Bundesebene zur Einführung von Familienergänzungsleistungen, wie es im Bereich der Ergänzungsleistungen zur AHV/ IV existiert, ist am besten geeignet, um einen Anwendungsmodus zu definieren und einheitliche Bestimmungen zu garantieren. Ein Rahmengesetz verpflichtet Kantone, Familienergänzungsleistungen nach bundesrechtlichen Regeln auszurichten. Ein Rahmengesetz gibt Mindestmassnahmen vor, welche die Kantone zur Bekämpfung der Kinderarmut ergreifen müssen. Es lässt den Kantonen aber auch eine gewisse Freiheit, die Familienergänzungsleistungen den speziellen lokalen Gegebenheiten anzupassen. Damit die Bekämpfung der Kinderarmut vorangetrieben wird, braucht es vom Bund ein Rahmengesetz und die finanzielle Zusage, die Finanzierung gemäss dem Verteilschlüssel der EL IV/AHV zu übernehmen.

Forderungen an die Kantone

Ein Rahmengesetz für Familienergänzungsleistungen verpflichtet die Kantone, ihre Verantwortung in der Bekämpfung von Kinderarmut wahrzunehmen. Die massgebende finanzielle Beteiligung des Bundes muss von den Kantonen ihrerseits mit finanziellen Beiträgen ergänzt werden. Die Ausgestaltung der Familienergänzungsleistungen hat durch die Kantone zu erfolgen. Die festgesetzten Mindeststandards sind einzuhalten und können durch zusätzliche Leistungen ergänzt werden.

Es gilt Familienergänzungsleistung schweizweit einzuführen und allen Kindern und Familien die gleichen Rechte zuzusprechen. Um eine möglichst umfassende Hilfe zu gewährleisten, braucht es eine finanzielle Unterstützung bis ins Jugendalter. Die Leistung sollte eine Rückerstattung von familienergänzenden Betreuungskosten sowie gesundheitsbedingter Ausgaben beinhalten. Nur mit diesen Eckpunkten und gleichzeitiger Beratung und Begleitung der Familien wirkt das Instrument der Familienergänzungsleistung besonders gut gegen Familienarmut und somit auch gegen Kinderarmut. Um auch Familien zu erreichen, die nicht erwerbstätig sind, sollten bestehende Hürden abgebaut werden. Darum ist bei der Berechnung des Anspruchs auf ein hypothetisches Einkommen zu verzichten. Armut überwinden heisst auch Armut verhindern. Statt mittels Leistungskürzungen finanzpolitische Symptombekämpfung zu betreiben, muss künftig entschiedener in die Prävention von Armut investiert werden.

Forderungen an das neue Parlament

Kinder besonders zu schützen und zu fördern ist Verfassungsauftrag. Deshalb betrifft diese Verpflichtung auch das Parlament. Das Parlament soll seine Verantwortung unmittelbar wahrnehmen. Familien erbringen Leistungen, die für eine Gesellschaft unersetzlich sind. Es sind Leistungen wie Zuwendung, Pflege und Generationenlernen. Investitionen der Eltern in ihre Kinder stellen auch einen ökonomischen Wert für die Gesellschaft dar. Demnach muss das Ziel einer wirkungsvollen und nachhaltigen Familienpolitik sein, Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass Familien diese Leistungen auch tatsächlich erbringen können. Der Bekämpfung der Familienarmut und Kinderarmut kommt demnach eine prioritäre Bedeutung zu. Familien ohne existenzsichernde Einkommen sind auf gesellschaftliche Unterstützung und Transferleistungen angewiesen, sollen sie für Kinder und damit für die nächste Generation gute Startbedingungen schaffen. Es hat sich gezeigt: Familienergänzungsleistungen sind ein bewährtes Mittel gegen Familien- und Kinderarmut. Sie bringen die nötige finanzielle Entlastung, damit Eltern ihren Kindern die

verdiente Aufmerksamkeit widmen und ihnen ein stressfreies Umfeld bieten können. Dies ist für deren Entwicklungs- und Zukunftschancen von entscheidender Bedeutung. Insbesondere für Familien mit minderjährigen Kindern kann die finanzielle Situation massgeblich verbessert werden. Diese präventive Investition lohnt sich langfristig auch für die Gesellschaft, denn mit einer temporären Unterstützung, kann eine Vererbung der sozialen Nachteile der Eltern an die Kinder vermieden werden. Diese Familienergänzungsleistungen gilt es nun auf Bundesebene einzuführen. Dies voranzutreiben, ist Aufgabe des neuen Parlaments.

Dezember 2019

Autorinnen:
Marie-Hélène Greusing, Fachstelle Sozialpolitik, und
Marianne Hochuli, Leiterin Bereich Grundlagen, Caritas Schweiz,
E-Mail: mhochuli@caritas.ch, Tel 041 419 23 20

Dieses Positionspapier steht unter
www.caritas.ch/positionspapiere zum Download bereit.

Das Richtige tun
Agir, tout simplement
Fare la cosa giusta

Caritas Schweiz

Adligenswilerstrasse 15
Postfach
CH-6002 Luzern

Telefon: +41 41 419 22 22
Telefax: +41 41 419 24 24
E-Mail: info@caritas.ch

Internet: www.caritas.ch
Postkonto: 60-7000-4
IBAN: CH69 0900 0000 6000 7000 4

Qualitätsmanagementsystem
ISO 9001, Reg.-Nr. 14075
NPO-Label, Reg.-Nr. 22116