

(Beilage 1)
Grundsatzpapier

Stellungnahme zur BASS-Studie: «Massnahmen zur gezielten Unterstützung von einkommensschwachen Familien» (Januar 2003)

These 1

Die starke Belastung der „neuen Armut“ ist v.a. in den Zentrumsgemeinden (Städten) spürbar. Das neue strukturelle «Armutrisiko Kinder» fällt dabei besonders ins Gewicht. Dieses muss durch eine effiziente, wirksame und solidarische Bundeslösung abgesichert werden.

Präsidium
Ruedi Meier
Sozialdirektor, Luzern

Vice-Présidence
Marie-Thérèse Maradan
Ledergerber
Directrice des Affaires
sociales, Fribourg

These 2

Im Massnahmenkatalog zur Unterstützung einkommensschwacher Familien ist die bundesweite Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien eine vergleichsweise kostengünstige und effiziente Absicherung gegen das «Armutrisiko Kinder».

Geschäftsstelle
Stadt Luzern
Sozialdirektion
Beat Däppeler
Hirschengraben 17
6002 Luzern
T 041 208 81 32
F 041 208 87 39
staedteinitiative
@stadtluzern.ch

These 3

Das vorgeschlagene Drei-Phasen-Modell ist ein pragmatischer Ansatz, der verschiedene Zielvorstellungen berücksichtigt:

- wirksame Bekämpfung der Familienarmut
- Integrationsanreize zur Erwerbstätigkeit
- kostengünstige, am effektiven Bedarf orientierte Leistungen

www.
staedteinitiative.ch

Secrétariat Suisse
latine
initiative-villes@
lausanne.ch

These 4

Die EL-Lösung entlastet die Sozialhilfe wirksam. Ausserdem vereinfacht und standardisiert sie bisher sehr unterschiedlich gehandhabte kantonale Unterstützungslösungen (Kleinkinderbetreuungsbeiträge, Alimentenbevorschussung, Fremdbetreuungszuschüsse, etc.). Dies kann zu wesentlichen Kosteneinsparungen in der Abwicklung führen. Das EL-System hat sich bereits in der Praxis bewährt, und es bestehen gut ausgebaute, auf die speziellen lokalen und kantonalen Verhältnisse leicht anpassbare, mandantenfähige EDV-Lösungen. Damit kann die EL-Lösung organisatorisch auch bestens in die Sozialhilfe integriert werden, falls dies gewünscht wird.

These 5

Die weitgehend übereinstimmenden Lösungsansätze der Subkommission «Familienpolitik» der SGK-N sind zu unterstützen. Der neue NFA-Finanzierungsschlüssel für die Kosten (3/8 Kantone, 5/8 Bund) stellt einen für alle Beteiligten vertretbaren Weg dar.

Erläuterungen zu den Thesen

zu These 1:

V.a. in den grösseren Agglomerationen ist das strukturelle «Armutrisiko Kinder» in den 90er-Jahren markant in Erscheinung getreten. So waren zum Beispiel in der Stadt Zürich 1990 noch rund 80 Prozent der kumulierten Sozialhilfefälle Einzelpersonen. Heute beträgt der Anteil Einzelpersonen in der Sozialhilfe noch etwa 35 Prozent. Der Anteil von Personen, die in einer Familie mit Kindern leben, welche von der Sozialhilfe unterstützt wird, hat sich in der gleichen Zeitperiode von anfänglich gut 30 Prozent auf rund 60 Prozent fast verdoppelt; gleichzeitig hat sich auch die Gesamtzahl der kumulierten Sozialhilfefälle in den 90er-Jahren von 5000 auf rund 10'000 verdoppelt. Gesamtschweizerisch spricht man heute von ca. 60 Prozent Armutsbetroffenen in Familien mit Kindern (BASS-Studie, S.3). Für dieses neue strukturelle «Armutrisiko Kinder» wurde noch keine adäquate Absicherung gefunden. Angesichts der familien- und sozialpolitischen Dringlichkeit ist nur auf Bundesebene eine effiziente und wirksame Lösung zu finden. Die für vorübergehende Notlagen gedachte Sozialhilfe ist für strukturelle Risiken aus verschiedenen Gründen (Rückzahlbarkeit, Stigmatisierung, etc.) ungeeignet, kann aber ergänzend durchaus beigezogen werden (vgl. These 4).

Die hauptsächlichen Gründe für die hohe Belastung der Zentren sind:

- Zunahme der Working-Poor trotz Ausbau des durchschnittlichen Beschäftigungsumfangs um 20% bei einkommensschwachen Paarhaushalten in den 90er-Jahren; aufgrund der beschränkten Ausweitungsmöglichkeiten bei der Beschäftigung hat die Armutsquote v.a. bei den alleinerziehenden Working-Poor (von 14,8% auf 29,2%) und bei Familien mit mehr als zwei Kindern (von 11,2% auf 18%) massiv zugenommen. V.a. Alleinerziehende wohnen grossmehrheitlich in Agglomerationen. (BASS-Studie S. 5 ff).
- 73,1% aller Armen leben in den grösseren Zentren der Schweiz (Bass-Studie S.6)
- hohe Wohnungsmieten (Problem der überbelegten Wohnungen bei kinderreichen und einkommensschwachen Familien, vorwiegend in den Zentren, BASS-Studie S.6)
- hohe KK-Prämien in den Zentren (oft wegen sehr hohem Anteil an alten Menschen)
- hoher AusländerInnenanteil in den Städten
- fehlende private Unterstützungsnetze
- keine gesellschaftlich stigmatisierende Sozialhilfe, weil professionell organisiert; noch immer beziehen mehr als die Hälfte derjenigen Personen, die unter dem SKOS-Niveau leben keine Sozialhilfe. (BASS-Studie S. 9)
- Sozialhilfe-Kosten pro Einwohner/in bis zu sechsmal höher in den Zentren (mit über 100'000 Einwohner, BASS-Studie S. 8)

zu These 2:

Es werden heute verschiedenste Unterstützungslösungen (keine Steuern bzw. Negativsteuern für tiefe Einkommen, existenzsichernde Minimallohn-Bestimmungen, Eltern-Urlaub, Erhöhung und Vereinheitlichung der Kinder- bzw. Familienzulagen, EL-Lösung) auf Bundesebene diskutiert. Die einzelnen Massnahmen haben alle Vor- und Nachteile, sollen aber nicht gegeneinander ausgespielt werden. Dennoch kann festgestellt werden, dass die EL-Lösung im Vergleich ein kostengünstiger Ansatz mit hohem Wirkungsgrad darstellt:

Tabelle 1 (S. 95): Wirkungen der unterschiedlichen Modelle (Variante A)

	Beziehende Familien		Nettokosten (Mio. Fr.)	Bruttokosten (Mio. Fr.)	Armutsquote Familien (heute 7.9 %)
	Kinder-EL	Eltern-EL			
Grundmodell	118'600	20'500	826	1'180	1.6%
Teilmodell 1	118'600	0	756	1'080	2.1%
Teilmodell 2	63'700	0	686	980	2.7%

Quelle: eigene Berechnungen Büro BASS

So könnte also mit einem relativ bescheidenen Mitteleinsatz von rund 800 Mio (beim Grundmodell) die Armutsquote bei Familien (gem. SKOS-Bedarfsgrenze) von heute 7,9 Prozent auf 1,6 Prozent gesenkt werden.

Würde im Vergleich dazu - wie vorgeschlagen - eine Vereinheitlichung der Kinderzulage bundesweit auf dem Niveau von Fr. 250.-/Mt. beschlossen, was bspw. im Kanton Zürich lediglich zu einer Erhöhung um 55 Franken führen würde, ergäbe das zusätzliche Kosten von über 1 Mia, also weit mehr. Die Armutsquote würde damit aber nicht annähernd so stark gesenkt, wie bei den vorgeschlagenen Ergänzungsleistungen.

zu These 3:

- zur Wirksamkeit bei der Armutsbekämpfung vgl. Anmerkungen zu These 2
- die Integrationsmotivation in die Erwerbsarbeit entsteht durch:
 - a) volle Übernahme der externen Kinderbetreuungskosten während der Erwerbsarbeit
 - b) Erwerbsanforderung bei Paaren (32 Wochenstunden)
 - c) Einkommensfreibetrag (bei Familien EL ergibt sich so ein «Grenzsteuersatz» von rund 50 Prozent, bei der Kinder-EL wird eine teilweise Befreiung durch die Dynamisierung des Ablaufs erreicht)
- durch das EL-System der «anrechenbaren Einnahmen und Ausgaben» wird auf der effektiven lokalen Kosten- und Einkommensbasis gerechnet; es wird der eigentliche Bedarf «vor Ort» entschädigt

zu These 4:

Die bundesweite Einführung der EL für einkommensschwache Familien kann insbesondere im verwaltungsinternen Verfahren zahlreiche Vereinfachungen bringen, die nicht unerhebliche Kosten einsparen können. Ausserdem kann durch die Vereinheitlichung der Bedarfrechnung bzw. der Anspruchsvoraussetzungen eine bessere Leistungsgerechtigkeit erreicht werden. Die Ergebnisse der SKOS-Studie «Existenzsicherung im Föderalismus» haben klar aufgezeigt, dass es keineswegs so ist, dass die föderale Ausgestaltung quasi automatisch durch das Zusammenwirken verschiedener sozialpolitischer Instrumente mit den entsprechenden lokalen Verhältnissen zu einer mehr oder weniger ausgeglichenen Sozialpolitik führen. Unterschiede beim verbleibenden verfügbaren Einkommen von bis zu 20'000.- Franken im Jahr, bei gleichem Bruttoeinkommen, können nicht mehr mit regionalen Unterschieden nachvollziehbar erklärt werden. Hier braucht es einen bundesweiten Abgleich. Ausserdem hat die Studie auch verschiedene Systemfehler bzw. Armutsfallen bei den kantonalen Regelungen offengelegt.

zu These 5:

Dadurch, dass die Entwicklung des strukturellen «Armutrisikos Kinder» nicht durch adäquate Sicherungsmassnahmen auf Bundesebene aufgefangen wurden, hat sich insbesondere in den Zentren, bzw. dort wo die Sozialhilfe aus Gemeindemitteln bestritten wird, vorwiegend auf kommunaler Ebene eine massive Erhöhung der Sozialhilfeausgaben ergeben. Über Kantonsbeteiligungen an den kommunalen Kosten, bzw. in denjenigen Kantonen (vorwiegend der Westschweiz) in denen die Sozialhilfe kantonal organisiert ist, haben sich auch bei den Kantonen erhebliche zusätzliche Kosten ergeben. Es ist daher gerechtfertigt, wenn hier Bundesmittel für einen gewissen Ausgleich sorgen. Mit dem vorgeschlagenen Verteilschlüssel gem. neuem NFA für EL-Kosten (3/8 Kantone, 5/8 Bund) würde hier ein für alle Beteiligten gangbarer Weg beschritten.

Die entsprechenden Gesetzes-Vorschläge der Subkommission «Familienpolitik» der SGK-N gehen in ähnlicher Richtung wie die BASS-Studie. Eine enge Zusammenarbeit ist daher angezeigt.

Juni 2003

(Beilage 2)

Zur Erinnerung:

Stellungnahme Postulate zur Familienpolitik der Städteinitiative 2002

"Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien"

Erstes Ziel muss es sein, dass **Familien ihren Unterhalt durch Erwerbsarbeit sichern** können. Dazu braucht es Löhne und familienunterstützende Strukturen die dies ermöglichen. Staatliche Leistungen haben nur subsidiären und ergänzenden Charakter. Die Sozialpartner sind gefordert, das Engagement für eine existenzsichernde Lohnpolitik der Arbeitgeber zu forcieren.

Die Deckung von strukturellen Armutsrisiken, die vom aktuellen System der sozialen Sicherung nicht aufgefangen werden, verlangt nach neuen Lösungen. Die Lücken in den vorgelagerten Systemen bewirken, dass Familienarmut heute von der Sozialhilfe aufgefangen wird. Die Städteinitiative Sozialpolitik betont indessen mit Nachdruck, dass Familienpolitik nicht durch die Sozialhilfe gestaltet werden kann und dass es nicht angeht, dass die Sozialhilfe den Preis für eine ungenügende Familienpolitik zahlt.

Das heutige duale System von ...

Steuerabzügen und Familienzulagen soll neu durch...

Ergänzungs-Leistungen und weitere flankierende Massnahmen (Schaffung von familienexternen Angeboten wie Krippen, Horte, Blockzeiten, Schulen mit Betreuung, Tagesschulen)...

zu einem **4-Säulenmodell der Familienpolitik** erweitert werden. Die Städteinitiative Sozialpolitik erachtet die Ausdehnung der Ergänzungsleistungen auf einkommensschwache Familien als geeignete Massnahme, Kinderarmut möglichst präventiv und wirksam zu bekämpfen.

Die Städteinitiative Sozialpolitik unterstützt die Parlamentarischen Initiativen Fehr (00.436) und Meier-Schatz (00.437) zur Einführung von Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien auf Bundesebene nach dem Tessiner Modell.

In der Wirkungsanalyse haben sich die Ergänzungsleistungen als wirksames Instrument zur Armutsreduktion erwiesen. Die Verfahren zur Bemessung und Ausrichtung von Ergänzungsleistungen zur AHV/IV sind seit langem erprobt und können übernommen werden, was sich im Vergleich zur aktuellen Existenzsicherung einkommensschwacher Familien über die Sozialhilfe günstig auf die Verwaltungskosten auswirkt. Die Erfahrungen mit dem Tessiner Modell sind positiv und zeigen, dass Ergänzungsleistungen wirksam zur Armutsreduktion beitragen.

Neben der finanziellen Hilfe sollen in Ergänzung zu bestehenden Angeboten der Jugend- und Familienhilfe weitere Beratungs- und Qualifizierungsangebote für die (Wieder-)Integration in den Arbeitsmarkt bereit gestellt werden.

Gerade in der Thematik der Ausweitung von Ergänzungsleistungen auf einkommensschwache Familien ist eine Bündelung der Kräfte zwingend: Die Städteinitiative Sozialpolitik setzt sich ein für die verstärkte Koordination unter den beteiligten Akteuren und fordert den Einbezug der direkt betroffenen Städte sowie deren Erfahrungshintergrund. Bei der Definition der Anspruchsbedingungen müssen die Resultate der Evaluation des Tessiner Modells sowie der gesellschaftliche Wandel und damit die Existenz verschiedener Familienformen berücksichtigt werden."

Im Positionspapier "Die Leistungen aller Familien anerkennen" der Perspektive Familienpolitik wird (auf S. 5) die Einführung der Familien-EL mit derselben Begründung wie in der Stellungnahme unterstützt.

Sommer 2002/Juni 2003