Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen EKFF
Commission fédérale de coordination pour les questions familiales COFF
Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari COFF
Cumissiun federala da coordinaziun per las dumondas famigliaras CUFF

STÄDTEINITIATIVE "JA ZUR SOZIALEN SICHERHEIT"

SKOS
CSIAS
COSAS

Perspektive Familienpolitik

Die Leistungen aller Familien anerkennen

Positionspapier

Information
Sekretariat der EKFF
Bundesamt für Sozialversicherung
Effingerstrasse 20
3003 Bern
Tel. 031 324 06 56
Fax 031 324 06 75

www.ekff.ch

Perspektive Familienpolitik

Die Leistungen aller Familien anerkennen

Familien erbringen gegenüber der Gesellschaft vielfältige Leistungen. Diese reichen vom Gebären und Erziehen von Kindern, über die Vermittlung von kulturellen und gesellschaftlichen Werten und Normen an die nachfolgende Generation bis hin zur Pflege von Angehörigen im Alter.

In der Schweiz werden die Leistungen der Familien nur sehr ungenügend anerkannt. Familie wird immer noch als „Privatsache“ betrachtet, aus der sich der Staat heraushalten soll. Familienpolitik wird vor allem auf der Ebene der Kantone und Gemeinden angesiedelt. Dies führt zu erheblichen regionalen Unterschieden. Auf nationaler Ebene fehlen familienpolitische Massnahmen weitgehend. Die Leistungen des Familienlastenausgleichs sind in den meisten Kantonen sehr tief und mit erheblichen Lücken verbunden. Die Infrastruktur für familienergänzende Kinderbetreuung ist ausserordentlich gering. Anfangs der 90er Jahre standen nur für 4.2 Prozent aller Kinder im Alter bis 14 Jahren Plätze für Ganztagesbetreuung zur Verfügung.

Es ist inzwischen unbestritten, dass Familien heute in besonderem Mass von Armut betroffen sind. Wie die nationale Armutsstudie aus dem Jahr 1997 gezeigt hat, beträgt der Anteil der Familien am Total der Armen rund 60 Prozent. Dabei handelt es sich etwa zur Hälfte um Paare mit einem oder zwei Kindern. Grössere Familien und vor allem Haushalte von Alleinerziehenden haben ein deutlich höheres Armutsrisiko. Sechs Prozent aller Familien befinden sich gegenwärtig unter der Armutsgrenze – ohne Berücksichtigung jener Familien, die Sozialhilfe beziehen. 69 Prozent der Armen im Erwerbsalter sind working poor. Zwei Drittel der working poor leben in Haushalten mit Kindern. Insgesamt wachsen rund 120'000 Kinder in armen Haushalten auf. Damit wird auch das Recht dieser Kinder, in Würde aufzuwachsen, in Frage gestellt.

Es braucht eine neue Familienpolitik

Die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF), Pro Familia, pro juventute, die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) und die Städteinitiative „JA zur sozialen Sicherung“ sind sehr besorgt über die gegenwärtige Lage der Familien in der Schweiz. Die fünf sozial- und familienpolitischen Organisationen haben sie darum zur ***Perspektive Familienpolitik*** zusammengetan. Sie halten die ***Familienpolitik in unserem Land*** für ***völlig ungenügend*** und treten deshalb für eine neue Familienpolitik und wirksame Reformen des Familienlasten- bzw. Familienleistungsausgleichs ein.

Nach Auffassung der Perspektive Familienpolitik ist ***Familienpolitik eine zentrale gesellschaftliche Aufgabe***. Familienpolitik ist letztlich Gesellschaftspolitik. Sie betrifft

verschiedene gesellschaftliche Bereiche und ist deshalb eine ***Querschnittsaufgabe***, die rechtliche, ökonomische, ökologische und pädagogische Massnahmen umfasst.

Familien lassen sich verstehen als persönlich gestaltete soziale Gruppen, als Gemeinschaften von Eltern(teilen) mit Kindern, die gesellschaftlich anerkannt sind. Familien entwickeln sich in Phasen. Die faktischen familiären Lebensformen verändern sich mit den jeweiligen Lebenszyklen. Familienpolitik soll deshalb die ***Leistungen der Familien phasenspezifisch anerkennen*** und stützen. Im Zentrum der Familienpolitik in der Kinderphase sollen ***die Kinder und ihre Rechte*** stehen, namentlich auch das ***Recht, in Würde aufzuwachsen***. Familienpolitik soll aber auch die ***Gleichstellung der Geschlechter fördern***.

Seit den 60er Jahren lassen sich in der Schweiz, wie in anderen europäischen Ländern, ein ausgeprägter ***Wandel der Haushalts- und Familienstrukturen*** und ein verändertes Verständnis von Familien beobachten. Der Wandel hat zu einer ***Vielfalt an Familienformen*** und zu neuen Familienbildern geführt. Die hohe Scheidungsrate hat eine wachsende Zahl alleinerziehender Elternteile zur Folge. Der Anteil an Fortsetzungsfamilien nimmt zu. Eine Mehrzahl der Frauen arbeitet auch nach der Geburt von Kindern weiter. Die Vielfalt an Familienformen gilt es zu respektieren. Keine Familienform darf aufgrund ihrer Herkunft und/ oder Zusammensetzung benachteiligt werden.

Gegenwärtiger Familienlasten- bzw. leistungsausgleich: Ungerecht, lückenhaft und aufwändig

Der Familienlasten- bzw. leistungsausgleich umfasst die ***ökonomischen Massnahmen*** der Familienpolitik. Ziel dieser Massnahmen ist es, die Leistungen, welche die Familien für die Gesellschaft erbringen, abzugelten und so einen Ausgleich zwischen Haushalten ohne Kinder und Familien zu bewirken.

Im System der Schweiz basiert der Familienlastenausgleich auf den ***Kinderzulagen und den Steuerabzügen für Kinder***. Im Jahr 1999 belief sich das Volumen des Familienlastenausgleichs auf 6.3 Milliarden Franken. Es setzte sich zusammen aus 4.1 Milliarden für die Kinderzulagen und 2.2 Milliarden für die Steuerbegünstigungen. Dazu kamen familienbezogene Bedarfsleistungen (kantonale Bedarfsleistungen und Sozialhilfe) in der Höhe von 1.0 Milliarde Franken. Insgesamt also machten die ***staatlichen Leistungen an Familien*** im Rahmen des Familienlastenausgleichs ***7.3 Milliarden Franken*** aus.

Der Familienlastenausgleich gilt damit lediglich knapp einen ***Sechstel der effektiven Kinderkosten*** ab. Diese belaufen sich unter Einbezug des Zeitaufwands der Eltern auf 47 Milliarden Franken.

Der gegenwärtige Familienlasten- bzw. Familienleistungsausgleich ist ungerecht. Die ***Unterschiede zwischen den einzelnen Kantonen*** sind sowohl bei den Steuerabzügen als auch bei den Kinderzulagen ***unverhältnismässig gross*** und nicht begründbar. ***44 Prozent*** betragen die Leistungen des Kantons mit dem tiefsten Lastenausgleich im Vergleich zum Kanton mit dem höchsten Lastenausgleich.

Das heutige System ist sehr lückenhaft. ***290'000 Kinder*** von Selbständigerwerbenden, Nicht – und Teilzeiterwerbstätigen erhalten ***keine oder nur eine eingeschränkte Kinderzulage***. Das sind 17 Prozent aller in der Schweiz lebenden Kinder. Das heutige System ist schliesslich sehr aufwändig, ineffizient und bürokratisch. Gesamtschweizerisch gibt es schätzungsweise mehr als ***800 Familienausgleichskassen***. Ein Unternehmen, das in der ganzen Schweiz tätig ist, muss nach 26 verschiedenen Systemen abrechnen. Das heutige System trägt der immer grösseren Mobilität der Bevölkerung und dem Wandel der Lebensformen keine Rechnung. Das zeigt sich zum Beispiel dann, wenn ein Elternteil in einem Kanton und der andere Elternteil in einem anderen Kanton arbeitet oder wenn eine alleinerziehende Mutter in zwei verschiedenen Kantonen Teilzeitpensen erfüllt.

Eine Reform des Familienlasten- bzw. Familienleistungsausgleichs ist dringend.

Für Familiensplitting und bundesrechtliche Kinderzulagen

In den letzten Jahren wurden verschieden Vorschläge für eine Reform des Familienlasten- bzw. Familienleistungsausgleichs, ja sogar für einen grundlegenden Systemwechsel diskutiert. Für die Beurteilung dieser Vorschläge fehlte ein einheitlicher Rahmen. Die EKFF hat deshalb das Büro BASS beauftragt, die Wirkung verschiedener Szenarien zu analysieren. Im Oktober 2000 hat die EKFF diese Studie veröffentlicht.

Gestützt auf die Studie BASS sprechen sich EKFF, Pro Familia, pro juventute, SKOS und Städteinitiative gegenwärtig gegen einen grundlegenden Systemwechsel aus. Sie wollen ***mittelfristig am dualen System von Steuerabzügen und Familienzulagen festhalten,*** setzen sich aber gleichzeitig für wirksame Reformen des Familienlasten- bzw. –leistungsausgleichs ein.

In der Vernehmlassung zur ***Reform der Familienbesteuerung*** haben sich die fünf Organisationen für das Familiensplitting ausgesprochen, weil nur dieses Modell einem modernen Familienverständnis Rechnung trägt und Haushalte mit Kindern gezielt unterstützt. Im Familiensplitting würden die steuerpflichtigen Personen grundsätzlich individuell veranlagt. In der Kinderphase wurden jedoch die Einkommen eines Haushalts mit Kindern zusammengezählt und geteilt. Leider hat sich der Nationalrat in der Zwischenzeit für das Modell des Teilsplittings ausgesprochen.

Die Perspektive Familienpolitik hält am Familiensplitting fest und ersucht die Eidgenössischen Räte dieses Modell nochmals ernsthaft zu prüfen. Gleichzeitig setzen sich die fünf Organisationen dafür ein, dass niemand wegen der Bezahlung der Steuern unter das Existenzminimum fällt.

Die Perspektive Familienpolitik postuliert auch eine grundlegende Reform der Kinderzulagen. Sie strebt eine ***bundesrechtliche Lösung mit Kinderzulagen für alle Kinder*** in der Höhe von mindestens 200 Franken bzw. 250 Franken Ausbildungszulage an. Die gegenwärtigen kantonalen Regelungen sind nicht mehr zeitgemäss. In einem Gutachten zur Neuordnung der Kinder- und Familienzulagen in der Schweiz unterscheidet Gerhard Hauser drei mögliche Formen einer neuen Gesetzgebung: Eine „formelle Harmonisierung", eine „materielle Harmonisierung" und eine umfassende Bundeslösung.[1]

Von den drei Ansätzen befürwortet die Perspektive Familienpolitik klar das dritte Modell einer ***umfassenden Bundeslösung***, welche die Kinder- und Familienzulagen ***gesamtschweizerisch einheitlich regelt***. Die Finanzierung sollte durch Arbeitgeber- und beschränkt durch Arbeitnehmerbeiträge erfolgen. Gleichzeitig sollte den Kantonen aber ein gewisser Spielraum belassen werden. Wichtig ist den fünf Organisationen auch, dass eine Lösung für jene fünf Kantone gefunden werden kann, in denen durch die vorgeschlagene Höhe der Kinderzulagen eine Nivellierung nach unten erfolgen würde.

Die Perspektive Familienpolitik spricht sich zudem für eine ***rasche Verwirklichung der Mutterschaftsversicherung*** im Sinne der parlamentarischen Initiative Triponez aus. Sie sieht die verbindliche Einführung einer gesetzlichen Lohnfortzahlung an alle erwerbstätigen Mütter während 14 Wochen unabhängig von der Dauer des Arbeitsverhältnisses bei einem bestimmten Arbeitgeber als schnell realisierbare Minimallösung.

Prävention der Familienarmut: Für eine bundesweite Einführung von einkommensabhängigen Familienergänzungsleistungen

Eine der grössten Herausforderungen für die Familienpolitik ist die Familienarmut. Zwar reduziert das heutige System des Familienlastenausgleichs mit den sehr bescheidenen Kinderzulagen die Armut unter Familien in bedeutendem Ausmass. ***Ohne Familienlastenausgleich*** müssten 11 Prozent, also ***fast doppelt so viele Familien unter der Armutsgrenze*** leben.

Eine weitere Reduktion der Familienarmut verlangt aber über die Reformen des Familienlastenausgleichs hinaus nach weiteren Massnahmen. In der im Oktober 2000

[1] Hauser, G.: Kinder- und Familienzulagen in der Schweiz. Untersuchung im Auftrag der EKFF im Hinblick auf eine Neuordnung. Bern 2002

veröffentlichten Studie BASS hat sich gezeigt, dass das sogenannte „Tessiner Modell“ einen wesentlichen Beitrag zur Prävention der Familienarmut leisten kann. Das „Tessiner Modell“ sieht im monetären Bereich neben den einkommensunabhängigen Kinder- und Ausbildungszulagen in der Höhe von 183 Franken zwei Formen von Zulagen vor: Ergänzungsleistungen für Kinder von der Geburt bis zum 15. Altersjahr in einkommensschwachen Familien (assegno integrativo) und eine Kleinkinderzulage (assegno di prima infanzia) für Haushalte mit Kindern bis zum 3. Altersjahr und einem Einkommen, das trotz Ergänzungsleistungen unter dem Existenzminimum liegt.

Eine bundesweite Einführung von einkommensabhängigen Familienergänzungsleistungen im Sinne des Tessiner Modells würde die ***Armutsquote der Familien*** in der Schweiz ***praktisch halbieren***. EKFF, Pro Familia, pro juventute, SKOS und Städteinitiative unterstützen darum die Parlamentarischen Initiativen Fehr und Meier-Schatz zur Einführung von Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien auf Bundesebene nach dem „Tessiner Modell“. Die ***Verfahren zur Bemessung und Ausrichtung von Ergänzungsleistungen*** zur AHV und IV sind ***seit langem erprobt*** und können übernommen werden. Abklärungen von Eveline Hüttner und Tobias Bauer zu einem gesamtschweizerischen System von Familien-Ergänzungsleistungen haben allerdings gezeigt, dass die Ansätze der Ergänzungsleistungen zu AHV/IV Alleinerziehende und Familien mit einem Kind benachteiligen und die ***Bemessungsgrundlagen bezüglich der Berechnung der Kinderkosten angepasst*** werden müssten[2]. Die Perspektive Familienpolitik ist ausserdem der Auffassung, dass eine einfachere Ermittlung der Bezugsberechtigung und eine automatische Information der betroffenen Familien angestrebt werden sollte.

Im Kanton Tessin hat sich das neue System sehr bewährt. Wie die Erfahrungen zeigen, wird es aber wichtig sein, neben der finanziellen Hilfe an die Familien ***ergänzende Beratungs- und berufliche Integrationsmassnahmen*** bereitzustellen. Als wichtigste Massnahme betrachten die fünf Organisationen dabei die Entschädigung von familienergänzenden Betreuungskosten, ohne dass allerdings Eltern, die solche Angebote nicht in Anspruch nehmen, bestraft würden.

Die Reform des Familienlastenausgleichs und die bundesweite Einführung von einkommensabhängigen Familienergänzungsleistungen sind ***finanziell absolut verkraftbar***. Netto würden sich die ***Kosten auf 720 Millionen Franken*** belaufen. Davon würden 300 Millionen für die Verwirklichung des Tessiner Modells auf Bundesebene anfallen.

---

[2] Hüttner, E. / Bauer, T.: Abklärungen zu einem gesamtschweizerischen System von Familien-Ergänzungsleistungen. Bericht zu Handen der EKFF. Bern 2002

Für eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf und einen Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung

Der Familienlasten- bzw. –leistungsausgleich ist ein zwar sehr wichtiges, aber nicht das einzige Element einer modernen Familienpolitik. EKFF, Pro Familia, pro juventute, SKOS und Städteinitiative sind sich sehr wohl bewusst, dass weitere familienpolitische Massnahmen notwendig sind. Für die fünf Organisationen steht dabei der Ausbau familienergänzender und –stützender Betreuungsangebote wie Kinderkrippen oder Tagesfamilien im Vordergrund.

Sie treten für eine schnelle Verwirklichung der Parlamentarischen Initiative Fehr betreffend „Anstossfinanzierung für familienergänzende Betreuungsplätze“ ein. ***Familienergänzende Betreuung*** ist in verschiedener Hinsicht eine ***Chance*** für eine angemessene soziale Einbettung und Verankerung der Kinder. Dies gilt für alle Kinder, in besonderem Mass jedoch für Kinder aus Klein(st)familien und psycho-sozial belasteten Familien. Es ist eine gesellschaftspolitische Aufgabe, das erforderliche Angebot an familienergänzender Betreuung zu gewährleisten und die bestehenden grossen regionalen Unterschiede auszugleichen.

Zu den Aufgaben der Familienpolitik gehört es aber auch, für die verschiedenen Formen der Betreuungsangebote eine hohe ***sozialpädagogische Qualität einzufordern*** und zu ermöglichen.

Eine bessere Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit ist nicht nur aus arbeitsmarktpolitischen Gründen anzustreben. Sie hat auch den ***Anliegen der Gleichstellungspolitik*** gebührend Rechnung zu tragen. Die Perspektive Familienpolitik setzt sich dafür ein, dass Arbeitswelt und Politik durch die ***Schaffung von Teilzeitstellen*** für Männer und Frauen die Bedürfnisse der Familien berücksichtigen, die negativen Auswirkungen der Flexibilisierung auffangen und die soziale Sicherheit auch für „atypische“ Beschäftigungsverhältnisse garantieren. Die fünf Organisationen wollen auch darauf hinwirken, dass das ***Bildungswesen*** sich über die Einführung von Blockzeiten und die Einrichtung von Mittagstischen und Tagesschulen ***an die veränderten Familienrealitäten anpasst***.

Familienpolitik darf sich schliesslich ***nicht auf die jungen Familien in der sogenannten Kinderphase beschränken***. Die ***demografische Entwicklung*** und die ***Veränderung in den Generationenbeziehungen*** stellen auch die Familien und die Familienpolitik vor ganz neue Herausforderungen. Die Perspektive Familienpolitik wird sich zu einem späteren Zeitpunkt auch mit diesen Herausforderungen befassen und dazu ihre Überlegungen und Vorschläge einbringen.

Wir stehen vor einer familienpolitischen Weichenstellung

Noch selten zuvor hat die familienpolitische Diskussion in der Schweiz so hohe Wellen geschlagen wie in den letzten Monaten. Die Überweisung wichtiger familienpolitischer Vorstösse im Nationalrat gibt zu Hoffnungen Anlass. ***Noch aber ist nichts entschieden***. Die sehr zögerliche Behandlung der parlamentarischen Initiative Fankhauser betreffend ein Bundesgesetz über die Familienzulagen aus dem Jahr 1991 ist nur ein Beispiel dafür, ***wie schwer es*** in unserem Land ***nach wie vor ist***, einer modernen Familienpolitik auf Bundesebene zum Durchbruch zu verhelfen.

In den nächsten Monaten werden die Weichen für die künftige Ausgestaltung der Familienpolitik gestellt. EKFF, Pro Familia, pro juventute, SKOS und Städteinitiative wollen ***mit vereinten Kräften einer zukunftsfähigen, modernen Familienpolitik auf Bundesebene zum Durchbruch verhelfen***. Sie berufen sich dabei auf die Artikel 41 und 116 der neuen Bundesverfassung, die dem Bund einen klaren Verfassungsauftrag im Bereich der Familienpolitik geben. Die Organisationen werden sich deshalb entschieden dafür einsetzen, dass die hier vorgeschlagenen, minimalen Massnahmen möglichst bald realisiert werden.

Luzern, Mai 2002

Perspektive Familienpolitik
Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF)
Pro Familia
pro juventute
Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS)
Städteinitiative „JA zur sozialen Sicherung“

Die Perspektive Familienpolitik dankt der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) für die Mitarbeit.