



Armut und Existenzsicherung von Familien

Mit gezielter Förderung und Unterstützung können nachteilige Folgen von Familienarmut wirksam eingedämmt werden. Es ist aber eine Herausforderung, mit den Angeboten alle betroffenen Familien zu erreichen. Zudem orientieren sich die Systeme zur finanziellen Unterstützung an einem traditionellen Familienbild, weshalb sie aktualisiert werden müssen.

IN KÜRZE

- Familienarmut trifft vor allem kinderreiche Familien, Migrationsfamilien mit bildungsfernen Eltern und Alleinerziehende in Tieflohn-Tätigkeiten.
- Um Familienarmut zu verhindern und nachhaltig zu überwinden, bedarf es einer individuellen Förderung von Eltern und Kindern.
- Fördermassnahmen lohnen sich finanziell, weil die Kosten dafür geringer sind als die langfristige finanzielle Unterstützung von Eltern und Jugendlichen, die sich beruflich nicht integrieren.
- Sozialhilfe ist ein wichtiges Auffangnetz des Sozialstaats, aber für Familien wenig geeignet. Dafür werden von der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) schweizweit vorgelagerte Ergänzungsleistungen für Familien empfohlen.
- Die vielfältigen Familienformen werden in unseren Sozialsystemen nur teilweise abgebildet, weshalb die Existenzsicherung nicht in allen Fällen ausreichend sichergestellt ist. Diese Lücken müssen geschlossen werden.

Ausmass und Ursachen von Familienarmut

Was Armut bedeutet, erfahren zahlreiche Familien tagtäglich in der Schweiz. Nahezu die Hälfte von Alleinerziehenden und von Paarhaushalten mit drei oder mehr Kindern geben an, dass ihr Einkommen nur knapp reicht und dass sie monatlich alles ausgeben, was sie verdienen. Mit jedem Kind erhöhen sich die Haushaltsausgaben, etwa durch Bezug einer grösseren, familiengerechten Wohnung, wegen notwendigen Ausgaben für Krankenkassenprämien oder familienergänzende Kinderbetreuung. Gleichzeitig kann sich das verfügbare Einkommen verringern, wenn Mütter oder Väter ihre Erwerbsarbeit für längere Zeit unterbrechen oder reduzieren.

Wenn das verfügbare Einkommen für einen bescheidenen Lebensstil nicht mehr ausreicht, kann von Armut ausgegangen werden. Einer der wichtigen Indikatoren für Armut ist der Sozialhilfebezug. Überdurchschnittliche Sozialhilfequoten zeigen sich speziell bei kinderreichen Familien, Migrationsfamilien mit bildungsfernen Eltern, alleinerziehenden Müttern in Tieflohn-Tätigkeiten und geschiedenen Vätern.

Auch das Alter von Kindern und Eltern spielt eine Rolle. In den ersten beiden Lebensjahren von Kindern ist das Risiko für Familienarmut am höchsten. Gleichzeitig sinkt das Sozialhilferisiko mit steigendem Alter der Eltern. Einer der häufigsten Gründe für Familienarmut sind Trennungen der Eltern und die dadurch steigenden Kosten für den Lebensbedarf in getrennten Haushalten. So erhalten nur rund 60% von Alleinerziehenden mit einem Kind überhaupt Alimente, und diese decken im Schnitt nur 20% des Bedarfs. Dieser alleinerziehende Elternteil muss also für einen Grossteil des Bedarfs selber aufkommen, während Betreuungspflichten eine existenzsichernde Erwerbstätigkeit häufig behindern. In diesen Fällen leben dann aber auch die Alimente bezahlenden Elternteile (mehrheitlich Väter) in knappen finanziellen Verhältnissen. Sie haben von allen Personen in Einpersonenhaushalten die höchste Sozialhilfequote.

Trennungen sind häufige Ursachen von Familienarmut. Das Armutsrisiko ist aber geringer, wenn vor der Trennung beide Eltern erwerbstätig waren.

Mehr als 70% der alleinerziehenden jungen Erwachsenen werden von Sozialhilfe abhängig, wobei auch hier diese Quote mit steigendem Alter der Eltern sinkt. Fast immer sind es Frauen, die als Alleinerziehende auf Sozialhilfe angewiesen sind, während die wenigen alleinerziehenden Männer in der Regel nicht mit Sozialhilfe unterstützt werden müssen. Die Rollenteilung vor der Trennung scheint hier relevant: Wurde vor der Trennung keine oder nur eine geringe Erwerbstätigkeit ausgeübt, fällt die berufliche Integration nach der Trennung für diese Alleinerziehenden besonders schwer. Es braucht neben finanziellen Unterstützungsmassnahmen gleichzeitig Sensibilisierungs- und Aufklärungsarbeit sowie eine breite gesellschaftliche Diskussion über die Förderung der beruflichen Tätigkeit von Müttern. Darstellungen darüber, was eine «gute» Mutter sein sollte und ihre Rolle in der Familie ermutigen

viele Mütter, ihre Arbeit ganz oder teilweise aufzugeben. Hinzu kommen unerschwingliche Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung sowie steuerliche Fehlanreize, welche persönliche Bemühungen hemmen und das Armutsrisiko bei späteren Trennungen erhöhen.

Investitionen gegen Familienarmut zahlen sich aus

Armut beeinträchtigt in hohem Masse die Entwicklungs- und Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen. Je länger Familienarmut andauert, desto grösser sind die Auswirkungen auf die gesundheitliche, kognitive und soziale Entwicklung, die auch nach einer überwundenen Armutsphase bestehen bleiben. Aufgrund ihrer langfristigen Nachteile besteht eine besondere gesellschaftliche Verantwortung zur Verhinderung und Überwindung von Familienarmut.

Die Bedürfnisse und Kompetenzen von armutsgefährdeten Familien unterscheiden sich stark. Sie sind keine homogene Gruppe, weshalb die Lage von betroffenen Familien nicht durch eine einzige Massnahme nachhaltig verbessert werden kann. Es bedarf einer Kombination von individueller Förderung, finanzieller Unterstützung und struktureller familienpolitischer Anstrengungen. Diese Massnahmen können für die Gesellschaft kurzfristig teuer sein. Langfristig zahlen sich die Investitionen aber aus und die Kosten sind geringer als die Unterstützungskosten für den Fall, dass die Familienarmut nicht überwunden werden kann.

Individuelle Förderung

Eine wirksame Bekämpfung der Familienarmut erfordert Strategien, welche Massnahmen zur sozialen Integration und der frühen Förderung der Kinder mit solchen zur beruflichen Qualifikation und Integration der Eltern kombinieren.

Langjährige Erfahrungen von Städten und Gemeinden zeigen, dass Förderangebote für Kinder und Jugendliche besonders wirksam zur Bekämpfung und nachhaltigen Linderung von Familienarmut sind. So wurde für sie ein eigenes Grundrecht in die Bundesverfassung aufgenommen: Kinder und Jugendliche haben Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung (Art. 11 BV). Mit früher Förderung wird vermieden, dass Armut von den Eltern an ihre Kinder weitergegeben wird. Staat und Sozialpolitik vermögen nicht alle Familienprobleme zu lösen, aber wenn es gelingt, dass sich Familienarmut und sozialer Ausschluss nicht über Generationen wiederholt, ist viel erreicht.

Nicht weniger entscheidend für die Förderung von armutsgefährdeten Familien ist die Arbeitsmarktintegration der Eltern. Hier liegt auch eine besondere Verantwortung des Wirtschaftssystems: Ein erheblicher Anteil einkommensschwacher Familien gehören zur Gruppe der «working poor». Diese Eltern sind erwerbstätig, erzielen aber nur tiefe und häufig auch nicht regelmässige Einkommen. Ihre Arbeitsverhältnisse sind oft geprägt von kurzfristiger Planung, einseitig verordneten Flexibilitätsanforderungen und unsicherem Verdienst. Dadurch wird die Vereinbarkeit von Familie und Beruf er-

schwert und es kann kein existenzsicherndes Einkommen erzielt werden. Illustrativ dazu ist wiederum die Situation von Alleinerziehenden: Im Vergleich mit anderen Haushalten in der Sozialhilfe sind sie am häufigsten erwerbstätig (36,7 % der Alleinerziehenden in der Sozialhilfe gehen einer bezahlten Arbeit nach), aber sie verdienen nicht genug für sich und ihre Kinder.

Finanzielle Unterstützung

In der Schweiz gibt es verschiedene Leistungen, welche die finanzielle Belastung von Haushalten mit Kindern teilweise kompensieren und dazu beitragen sollen, Familienarmut zu verhindern.

Auf Bundesebene gibt es Vorgaben zu Prämienverbilligungen für die Krankenversicherung, Kinder- und Ausbildungszulagen, Alimentenhilfen oder Ergänzungsleistungen zur AHV und IV. Die Kantone können diese Leistungen individuell ausgestalten, weshalb erhebliche Unterschiede bestehen. Ab 2022 werden bundesweit einheitliche Vorgaben für Alimentenhilfen in Kraft treten, was die Geltendmachung von Alimenten für Unterhaltsberechtigte vereinfachen wird. Zudem kann das Bundesgericht eingreifen, wenn Kantone bspw. im Bereich der Prämienverbilligungen die Minimalvorgaben des Bundes nicht einhalten. Es bleiben aber markante kantonale Unterschiede in der finanziellen Unterstützung spezifisch von Familien bestehen.

Die Gesamtkosten solcher Sozialleistungen spezifisch für Familien und Kinder beliefen sich in der Schweiz im Jahr 2017 auf 10,5 Mia. Franken, das entspricht rund 6 % der Gesamtausgaben für die soziale Sicherheit oder 1,6 % des Bruttoinlandprodukts (BIP) der Schweiz im selben Jahr.

Sozialhilfe ist kein geeignetes Mittel zur Unterstützung von Familien. Empfohlen wird die schweizweite Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien.

Weitere Beiträge zur Verhinderung von Familienarmut können Kantone leisten durch eine angemessene Ausgestaltung des Bildungswesens, mit der Förderung von bezahlbarem und angemessenem Wohnraum, mit Alimentenbevorschussung oder mit speziellen Familienergänzungsleistungen. Letztere sind zur Vermeidung von Sozialhilfeabhängigkeit gedacht und werden von der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) als geeignetes sozialpolitisches Instrument zur Reduzierung von Familienarmut empfohlen. Spezielle Ergänzungsleistungen für Familien senken Sozialhilfekosten und befreien sie von den längerfristigen Konsequenzen von Sozialhilfebezug: Sozialhilfe ist grundsätzlich rückerstattungspflichtig und ihr Bezug kann die Integration erschweren, weil sie zum Entzug von Aufenthaltsrechten oder zur Verweigerung der Einbürgerung führen kann. Sozialhilfe ist ein wichtiges sozialstaatliches Auffangnetz, aber sie ist kein geeignetes Instrument zur nachhaltigen Verhinderung von Familienarmut.

Neue Familienbilder bringen neue Herausforderungen

Die traditionelle Kernfamilie, bestehend aus einem verheirateten Elternpaar mit gemeinsamen Kindern, ist nur eine von vielen verschiedenen Formen an Wohn- und Lebensgemeinschaften. Neben kollegial orientierten Wohnformen sind Fortsetzungs- und Adoptivfamilien und insbesondere Paarhaushalte mit unterschiedlichem rechtlichen Beziehungsstatus zunehmend verbreitet. Im geltenden Recht der sozialen Sicherheit werden zahlreiche dieser Konstellationen nicht angemessen berücksichtigt, sodass es in Notlagen bei der Existenzsicherung zu problematischen Ungleichbehandlungen und Benachteiligungen bestimmter Familienformen kommen kann. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn eine im Konkubinat lebende Person mit Kindern in eine Notlage gerät und um Sozialhilfe ersucht: Sie hat allenfalls keinen Anspruch auf Unterstützung, weil davon ausgegangen wird, dass die Konkubinatspartnerin oder der Konkubinatspartner für sie aufkommt. Überdurchschnittlich oft sind es Frauen und Kinder, die aufgrund solcher Unzulänglichkeiten in prekäre Situationen und mehrfache Abhängigkeiten gelangen.

Die Existenzsicherung muss so ausgestaltet sein, dass verschiedene Familienformen als gleichwertig gelten und eine angemessene Existenzsicherung für alle sichergestellt ist. Damit dieses Ziel erreicht werden kann, bedarf es Anpassungen in verschiedenen Bereichen des Sozialstaats. Es ist aber nicht ohne weiteres erkennbar, welche Anpassungen notwendig sind und wie die angestrebten Ziele auch tatsächlich erreicht werden können, um nicht neue Benachteiligungen zu schaffen. Es bedarf daher zusätzlicher Forschung insbesondere zur Klärung der Frage, welche Solidarität von Partnerinnen und Partnern in den verschiedenen Formen von Lebensgemeinschaften gelebt wird und welcher Bedarf an Unterstützung für sie in Notlagen effektiv besteht. Ein regelmässiges Monitoring der Armutssituation in der Schweiz, welches das Parlament im Juni 2020 eingefordert hat, dürfte ebenfalls wertvolle Informationen zu armen Familien in ihren unterschiedlichen Formen liefern.

Mit einer Weiterentwicklung von national harmonisierten Familienergänzungsleistungen, einem Ausbau von qualitativ hochwertigen, für alle zugänglichen und bezahlbaren Angeboten in der frühen Kindheit, einem aktualisierten Familienbild in der Gesetzgebung und mit besseren Forschungs- und Monitoring-Grundlagen könnten Familienarmut individuell angegangen und wirksam reduziert werden.

WEITERE INFORMATIONEN

- Faktenblatt Familienarmut, Nationales Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut, BSV 2018
- Familienbericht, Bundesrat 2017
- Kommunale Strategien, Massnahmen und Leistungen zur Prävention und Bekämpfung von Familienarmut, Nationales Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut, Büro BASS/BSV 2016
- Empfehlungen zur Ausgestaltung kantonaler Ergänzungsleistungen für Familien, SODK 2010
- Chancengerechtigkeit vor dem Kindergartenalter, Bericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates, 13. Februar 2020
- Armut und materielle Entbehrung von Kindern, Erhebung über die Einkommen und Lebensbedingungen (SILC) 2014, BFS 2016
- Dossier «Familien» (skos.ch/themen/familie), SKOS 2020
- Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten 2016

Herausgeberin

Eidgenössische Kommission für Familienfragen EKFF
c/o Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Effingerstrasse 20, 3003 Bern
sekretariat.ekff@bsv.admin.ch
ekff.ch

Autor

Alexander Suter, Dr. iur.
Mitglied der eidgenössischen Kommission für Familienfragen,
stellvertretender Geschäftsführer der Schweizerischen Konferenz
für Sozialhilfe (SKOS), Geschäftsführer der Schweizerischen
Vereinigung für Sozialpolitik (SVSP)

Die Policy Briefs sind Beiträge der EKFF an die öffentliche
Diskussion zu wichtigen Familienthemen.
Darin werden die Meinungen der Autorinnen und Autoren
vertreten, die sich nicht zwingend mit jenen der EKFF decken.

Kontakt und Auskunft

Nadine Hoch, Geschäftsleiterin
Eidgenössische Kommission für Familienfragen EKFF
Tel. 058 484 98 04
sekretariat.ekff@bsv.admin.ch