



*Bundesamt für Sozialversicherung  
Office fédéral des assurances sociales  
Ufficio federale delle assicurazioni sociali  
Uffizi federal da las assicuranzas socialas*

# BEITRÄGE ZUR SOZIALEN SICHERHEIT

## *Bedarfsleistungen an Eltern*

Forschungsbericht Nr. 5/99

Das Bundesamt für Sozialversicherung veröffentlicht in seiner Reihe „Beiträge zur Sozialen Sicherheit“ konzeptionelle Arbeiten und Forschungsergebnisse zu aktuellen Themen im Bereich der Sozialen Sicherheit, die damit einem breiteren Publikum zugänglich gemacht und zur Diskussion gestellt werden sollen. Die präsentierten Analysen geben nicht notwendigerweise die Meinung des Bundesamtes für Sozialversicherung wieder.

**Autor:** Bundesamt für Sozialversicherung  
(Herausgeber)

**Auskünfte:** Jost Herzog  
Zentralstelle für Familienfragen  
Bundesamt für Sozialversicherung  
Effingerstrasse 33  
3003 Bern  
Tel. 031 322 91 47

**Vertrieb:** BBL/EDMZ, 3003 Bern, [www.admin.ch/edmoz](http://www.admin.ch/edmoz)

**Copyright:** Bundesamt für Sozialversicherung,  
CH-3003 Bern

Auszugsweiser Abdruck – ausser für kommerzielle Nutzung – unter Quellenangabe und Zustellung eines Belegexemplares an das Bundesamt für Sozialversicherung gestattet.

**Bestellnummer:** 318.010.5/99 d 8.98 400

# *Bedarfsleistungen an Eltern*

*Öffentliche Fachtagung vom 24. März 1999*

*Congrès de spécialistes ouvert au public du 24 mars 1999*

*Referate/ Exposés*

## **Vorwort des Bundesamtes für Sozialversicherung**

Eine zukunftsgerichtete Familienpolitik sollte vorausschauende und umfassende Konzepte erarbeiten, welche neuen Bedürfnissen Rechnung tragen. Diese entspringen nicht primär individuellen Umständen, sondern sind das Resultat eines tiefgreifenden Wandels der Lebensformen, insbesondere in den Bereichen Familie und Berufsleben.

Der in der Schweiz unzureichende Familienlastenausgleich (direkte und indirekte Kinderkosten) führt zu einem hohen Armutsrisiko: Gemäss der Armutsstudie Leu ist die Quote am höchsten für Alleinerziehende und für alleinstehende Männer; die stark gestiegenen Scheidungszahlen finden hier ihren Niederschlag. Die zweithöchste Quote weisen Paare mit drei und mehr Kindern auf. Die grösste Gruppe innerhalb der Armen bilden mit 50 Prozent Paare mit Kindern.

In den letzten Jahrzehnten hat die Anzahl Kinder pro Haushalt abgenommen, doch genügt heute ein einzelnes Einkommen oft nicht mehr, um die Bedürfnisse des Haushaltes zu befriedigen.

Armut schwächt die Familien in ihren für die Gesellschaft unersetzbaren Funktionen; deren Fähigkeit beispielsweise, die soziale Integration der Heranwachsenden zu bewerkstelligen, wird herabgesetzt. Eine der Folgen ist die steigende Gewaltbereitschaft bei Kindern und Jugendlichen.

Armut bedroht aber auch die gesellschaftliche Integration der betroffenen Familien als Ganzes; dauert sie länger an, steigt das Risiko der sozialen Ausgrenzung.

Der Konsultativausschuss der Interdepartementalen Arbeitsgruppe «Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen» (IDA Fiso 2) führt aus, die Soziale Sicherheit müsse auf der Basis einer umfassenden und langfristigen Perspektive geplant werden. Dies erfordert die Beobachtung der sozialen Entwicklung. Die Deckung von Risiken, die vom gegenwärtigen System nicht aufgefangen werden, verlangt nach ergänzenden Lösungen und nach der Entwicklung neuer Modelle auch für das Zusammenwirken von Gemeinwesen auf den verschiedenen Ebenen. Der Ausschuss stellt u.a. die Ausdehnung der Ergänzungsleistungen (EL) auf Bereiche ausserhalb der AHV/IV zur Diskussion.

Mehrere Kantone haben hier nach Lösungen gesucht und schliesslich Systeme von Bedarfsleistungen eingeführt. Sinn der Fachtagung vom 24. März 1999 war es, diese durch Fachleute von den verschiedensten Seiten beleuchten zu lassen.

Otto Piller, Direktor

## Inhaltsverzeichnis – Table des matières

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Ausgangslage und Fragestellung</b>  | <b>7</b>  |
| <b>Présentation de la situation / questions</b>  | <b>8</b>  |
| <b>La garantie du droit de l'enfant à un niveau de vie suffisant</b><br>Marie-Françoise Lücker-Babel, docteur en droit, consultante en droits de l'enfant,<br>Genève   | <b>9</b>  |
| <b>Pauvreté des enfants et des familles</b><br>Résultats de l'étude BASS menée sur mandat de la Commission fédérale de<br>coordination pour questions familiales<br>Béatrice Despland, Ecole d'études sociales et pédagogiques, Lausanne | <b>23</b> |
| <b>Standpunkt der Schweiz. Konferenz für Sozialhilfe (Kurzfassg.)</b><br>Rosmarie Ruder, Geschäftsführerin Schweiz. Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), Bern   | <b>29</b> |
| <b>Sozialpolitische Aspekte aus kommunaler Sicht am Beispiel der<br/>Stadt Bern</b><br>Dr. Michael Hohn, Fürsorgeamt Stadt Bern  | <b>31</b> |
| <b>Weil uns Familien nicht egal sein dürfen !</b><br>Kritische Würdigung der Bedarfsleistungen aus Frauensicht<br>Jacqueline Fehr, Nationalrätin/ Präsidentin Gleichstellungskommission des Kantons<br>Zürich, Winterthur                | <b>37</b> |
| <b>Das soziale Ergänzungseinkommen</b><br>Modell und Erfahrungen im Kanton Tessin<br>Carlo Marazza, Direktor der Sozialversicherungsanstalt des Kantons Tessin,<br>Bellinzona  | <b>47</b> |
| <b>Fonds cantonal pour la famille</b><br>Modèle et expérience dans le canton de Vaud<br>Marica Crevoisier, Caisse cantonale vaudoise de compensation, Clarens  | <b>55</b> |
| <b>Kleinkinderbetreuungsbeiträge: Das Zürcher Modell</b><br>Ruth Dinner, Ressortleiterin, Amt für Jugend- und Sozialhilfe der Stadt Zürich, Zürich   | <b>59</b> |
| <b>Bedarfsleistungen an Eltern im Kanton Schaffhausen (Kurzfassg.)</b><br>Marcel Brenn, Leiter Ausgleichskasse Kanton Schaffhausen, Schaffhausen   | <b>65</b> |

## Ausgangslage

Elf Kantone – ZH, LU, GL, ZG, FR, SH, SG, GR, VD, NE und TI – kennen heute Bedarfsleistungen, die an bedürftige Mütter und teilweise auch an Väter ausgerichtet werden. Diese Leistungen lehnen sich an das System der Ergänzungsleistungen (EL) an, auf welche Alters- und Invalidenrentnerinnen und -rentner Anspruch haben, sofern ihr Einkommen unter einer bestimmten Mindesthöhe liegt.

Auch für die Bedarfsleistungen an Eltern gelten Einkommensgrenzen, die sich in der Höhe derjenigen für die EL bewegen. Dabei wird je nach Kanton während 6 – 36 Monaten der Differenzbetrag vom Einkommen zur Einkommensgrenze (Lebensbedarf) ausgerichtet. Bei dieser Unterstützung handelt es sich um eine Mischform zwischen Sozialversicherung und Sozialhilfe: Es besteht zwar ein Rechtsanspruch auf Leistungen, der Anspruch und die Höhe der Leistungen sind aber – im Gegensatz zu einer Versicherungsleistung – vom Einkommen und Vermögen der Bezügerin oder des Bezügers abhängig.

## Fragestellung

Vor dem Hintergrund dieser Situation und aufgrund von Ergebnissen neuerer Untersuchungen stellen sich folgende Fragen:

- Stellen Bedarfsleistungen an Eltern eine taugliche Antwort auf das Phänomen der neuen Armut dar, von der insbesondere jüngere Menschen mit Kindern betroffen sind?
- Was passiert, wenn die Beiträge wegfallen?
- Welche Konsequenzen ergeben sich für Frauen, welche nach dem Auslaufen der Beiträge wieder eine Erwerbstätigkeit suchen müssen?
- Welche Rollenbilder stehen hinter den Bedarfsleistungen?
- Besteht ein Missbrauchspotential?
- Werden durch die Bedarfsleistungen die Fürsorgebudgets der Gemeinden entlastet?
- Wie könnte die Beurteilung der bisherigen Bedarfsleistungen im Sinne einer Erfolgskontrolle aussehen?

Auf solche und ähnliche Fragen wurde an der öffentlichen Fachtagung vom 24. März 1999 nach Antworten und allfälligen Lösungsansätzen gesucht.

## **Comment se présente la situation ?**

Onze cantons – ZH, LU, GL, ZG, FR, SH, SG, GR, VD, NE, TI – connaissent aujourd'hui les prestations sous conditions de ressources allouées aux mères, et parfois aux pères, dans le besoin. Le système de ces prestations est calqué sur celui des prestations complémentaires (PC) auxquelles ont droit les bénéficiaires de rentes de vieillesse et d'invalidité pour autant que leur revenu soit inférieur à un certain plafond.

Les montants limites de revenus qui s'appliquent à ces prestations avoisinent ceux des PC. La différence entre le revenu et la limite de revenu (besoins vitaux) est allouée pour une durée variant selon les cantons de 6 à 36 mois. La forme mixte de ce soutien allie assurances sociales et aide sociale. Il y a certes un droit aux prestations, mais ce droit et le montant des prestations – contrairement à une prestation d'assurance – dépend du revenu et de la fortune des bénéficiaires.

## **Questions**

Sur cette toile de fond et au vu des résultats des nouvelles recherches, voici les questions qui se posent :

- Ces prestations répondent-elles de la bonne manière au phénomène de la nouvelle pauvreté qui touche tout particulièrement les jeunes adultes avec enfants ?
- Que se passe-t-il lorsqu'elles arrivent à terme ?
- Quelles sont les conséquences pour les femmes qui doivent alors se mettre à la recherche d'une activité lucrative ?
- Quelles représentations des rôles sous-tendent ces prestations ?
- Les risques d'abus sont-ils réels ?
- Les prestations sous conditions de ressources allègent-elles le budget social des communes ?
- Comment procéder à une évaluation des prestations actuelles qui s'apparente à un contrôle des résultats ?

La réunion du 24 mars 1999 a tenté de répondre à ces questions ainsi qu'à d'autres encore et de trouver des ébauches de solutions.

# LA GARANTIE DU DROIT DE L'ENFANT A UN NIVEAU DE VIE SUFFISANT

**Marie-Françoise Lücker-Babel, docteur en droit,  
consultante en droits de l'enfant**

La garantie d'un niveau de vie suffisant compte parmi les droits socio-économiques reconnus dès le début de l'ère des Nations Unies. L'un des derniers instruments internationaux à le consacrer est la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, adoptée le 20 novembre 1989 par l'Assemblée générale des Nations Unies. A un moment où divers milieux engagent la discussion sur le maintien des ressources de la famille et de l'enfant, il est important de souligner en quoi consistent les obligations internationales de la Suisse en relation avec le « droit de l'enfant à un niveau de vie suffisant »<sup>1</sup>.

## I. LE CONTENU DU DROIT A UN NIVEAU DE VIE SUFFISANT

L'article 27 de la Convention relative aux droits de l'enfant (ci-dessous la Convention - CDE) définit comme étant « suffisant » le niveau de vie qui permet le « développement physique, mental, spirituel, moral et social » de l'enfant (par. 1)<sup>2</sup>. Le lien avec le développement de l'enfant apparaît également en relation avec l'accès à une information de qualité (art. 17), l'éducation scolaire (art. 29.1.a) et la protection contre l'exploitation au travail (art. 32)<sup>3</sup>. La notion semble vague, mais elle est inscrite dans un cadre précis, celui des droits de l'enfant, qui offre les points de repère nécessaires à sa définition et sa réalisation.

---

<sup>1</sup> La Convention relative aux droits de l'enfant a été ratifiée par la Suisse le 24 février 1997; elle est entrée en vigueur le 26 mars 1997.

<sup>2</sup> L'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ratifié par la Suisse en 1992, reconnaît le « droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence ». Voir aussi l'article 25 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, du 10 décembre 1948.

<sup>3</sup> Sauf indication contraire, les références se rapportent à des articles de la Convention.

## A. L'obligation étatique minimale

Les Etats parties à la Convention sont appelés à garantir ce droit « dans la mesure de leurs moyens » (art. 27.3<sup>4</sup>). L'obligation apparaît d'une part comme relativisée. Quelle que soit la situation de crise économique et budgétaire, les autorités sont cependant tenues de respecter une obligation minimale. Selon les termes du Comité des droits de l'enfant, qui est chargé de veiller à la mise en oeuvre de la Convention, leur effort doit rester constant et plus que proportionnel: non seulement les contraintes budgétaires ne peuvent être valablement invoquées pour réduire les prestations sociales nécessaires aux enfants, mais l'Etat doit encore activement soutenir ceux qui appartiennent aux groupes les plus désavantagés de la population<sup>5</sup>.

D'autre part, l'obligation liée à la garantie du niveau de vie s'élargit en fonction des ressources disponibles. L'article 11.1 du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels garantit aussi le droit à « l'amélioration constante [des] conditions d'existence », qui ne se retrouve pas nommé en tant que tel dans la Convention. Elle résulte implicitement de la référence aux moyens disponibles. L'Etat étant appelé à consacrer le maximum de ses ressources aux enfants et à la réalisation de leurs droits essentiels, le degré de ses efforts doit aller croissant et ce n'est que très exceptionnellement qu'une régression pourra être tolérée<sup>6</sup>.

## B. L'appartenance au système des droits de l'enfant

---

<sup>4</sup> Voir aussi l'article 4 de la Convention qui permet aux Etats parties de réaliser les droits économiques, sociaux et culturels qu'elle énonce « dans toutes les limites des ressources dont ils disposent et, s'il y a lieu, dans le cadre de la coopération internationale. »

<sup>5</sup> *Directives générales concernant la forme et le contenu des rapports périodiques que les Etats parties doivent présenter conformément au paragraphe 1b) de l'article 44 de la Convention*, doc. Nations Unies CRC/C/58, 11.11.1996, paragraphe 20; *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*, UNICEF, New York et Genève, 1998, 681 p. (p. 349 - Belgique; p. 360 - Allemagne).

<sup>6</sup> Voir l'Observation générale du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies qui a considéré, de manière générale, que les Etats doivent « oeuvrer aussi rapidement et aussi efficacement que possible » pour garantir le plein exercice des droits contenus dans le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. « En outre, toute mesure délibérément régressive dans ce domaine doit impérativement être examinée avec le plus grand soin, et pleinement justifiée par référence à la totalité des droits sur lesquels porte le Pacte, et ce en faisant usage de toutes les ressources disponibles » (Observation générale 3, 1990, Nations Unies, *document HRI/GEN/1/Rev.2*, p. 64, paragraphe 9).

La notion de développement renvoie à l'ensemble des droits de l'enfant. En effet, l'interdépendance des besoins de l'enfant a pour corollaire l'interdépendance de ses droits et révèle l'existence d'un « système des droits de l'enfant ». Le *système* est essentiel; il met fin à une approche fragmentée de la personne et de ses droits et en prône la lecture cohérente, ou holistique pour reprendre l'un des termes favoris du Comité des droits de l'enfant. Le droit à un niveau de vie suffisant apparaît dès lors

a) comme un droit qui, avec tous les autres, a pour objectif de garantir la dignité de l'enfant en tant que personne humaine (cf. Préambule, par. 2);

b) comme un droit inséré dans les principes fondamentaux de la Convention qui sont la non-discrimination (art. 2), l'intérêt supérieur de l'enfant (art. 3), le droit à la vie, à la survie et au développement (art. 6), le droit de l'enfant d'exprimer son opinion (art. 12), la primauté des relations familiales (art. 5 entre autres)<sup>7</sup>;

c) comme un droit étroitement relié aux autres garanties offertes par la Convention. En effet, un niveau de vie insuffisant conduit inévitablement à mettre en danger d'autres droits de l'enfant. La protection de sa vie, de sa survie et certainement aussi de son développement devient aléatoire (art. 6); des ressources familiales très réduites peuvent entraîner un placement hors de la famille et une limitation de l'exercice des droits familiaux; la santé sera insuffisamment protégée (art. 24); l'abandon scolaire et la renonciation à une formation professionnelle menacent (art. 28.1.e); l'accès à la culture devient limité ou inexistant (droit à l'information - art 17; droit aux loisirs et activités récréatives - art. 31). L'enfant peut se trouver exposé aux risques d'exploitation par le travail (art. 32), d'exploitation dans le trafic de drogues (art. 33), d'exploitation sexuelle (art. 34), de trafic et de vente d'enfants (art. 35 et 36), de participation à des conflits armés (ce sont les enfants les plus pauvres qui sont recrutés en premier - art. 38), etc.

C'est bien le développement *optimal* de l'enfant, un développement à envisager *de manière globale*, qui est visé par l'article 27 de la Convention.

---

<sup>7</sup> Nous y ajoutons délibérément ce dernier élément, étant donné sa présence à travers toute la Convention.

## II. RESPONSABLES ET BENEFICIAIRES DU DROIT A UN NIVEAU DE VIE SUFFISANT

### A. La responsabilité parentale

Les premiers responsables du niveau de vie de l'enfant sont ses parents ou les « personnes ayant la charge de l'enfant »<sup>8</sup> (art. 27.2). Cette vision est logique en raison de l'importance donnée à la famille en droit international des droits de l'homme; elle y est décrite comme « l'élément naturel et fondamental de la société » (art. 16.3 Déclaration Universelle des Droits de l'Homme; art. 23.1 Pacte international relatif aux droits civils et politiques). La Convention relative aux droits de l'enfant renforce la responsabilité primaire des parents en plusieurs endroits et sous divers angles: droit d'être élevé par ses parents (art. 7.1), de ne pas en être séparé arbitrairement (art. 9.1), respect de la vie privée et familiale (art. 16), etc. Elle reconnaît des droits et impose des devoirs (art. 5): droit des parents d'éduquer leur enfant selon leurs possibilités, leurs choix et leurs convictions (art. 5, 14, 18); devoir d'élever leur enfant exclusivement en fonction de son intérêt supérieur (art. 18.1) et de subvenir à ses besoins (art. 27.2 et 27.4). Leur *responsabilité commune* face à l'éducation doit être renforcée (art. 18.1) et dure au-delà de la séparation qui pourrait survenir (art. 9.3 et 27.4).

De fait, l'engagement financier des parents est limité face aux besoins sanitaires, scolaires, culturels de l'enfant et doit être accompagné d'un soutien externe.

### B. La responsabilité étatique

La Convention stipule que l'Etat intervient « compte tenu des conditions nationales et dans la mesure de [ses] moyens, pour aider les parents et autres personnes ayant la

---

<sup>8</sup> Dans cette contribution, le terme « parents » englobe « les personnes ayant la charge de l'enfant ».

charge de l'enfant à mettre en oeuvre ce droit » (art. 27.2). Son rôle est subsidiaire et chargé d'un double mandat: il lui appartient d'une part de vérifier que les parents respectent leur obligation et de décider des moyens nécessaires pour les y contraindre, et d'autre part de compléter l'oeuvre des parents et de suppléer le manque de ressources. Cette subsidiarité n'autorise pas l'Etat à se décharger totalement sur la famille au prétexte que celle-ci jouit d'une responsabilité première. Au contraire, indépendamment de son niveau de ressources, il doit partager le souci et les charges qu'entraîne l'éducation des enfants et surtout celle des enfants de milieux défavorisés.

Sont particulièrement mis en exergue l'« assistance matérielle et des programmes d'appui, notamment en ce qui concerne l'alimentation, le vêtement et le logement » (art. 27.3). On mentionnera aussi les services de santé qui doivent être accessibles à tous les enfants (art. 24.1) et les aides éducatives notamment sous forme de « mise en place d'institutions, d'établissements et de services chargés de veiller au bien-être des enfants » (art. 18.2).

L'obligation de l'Etat se dessine en fonction de deux autres paramètres additionnels.

### 1. La définition des bénéficiaires

La désignation des parents comme responsables de l'éducation des enfants et bénéficiaires de prestations est conforme au rôle qui leur est attribué. En leur assurant un appui matériel ou financier s'ils sont dans le besoin, en sus des autres mesures de prise en charge des enfants (garderies, etc.), on contribue aussi à renforcer leurs capacités éducatives, à éviter les ruptures et les placements d'enfants en institution<sup>9</sup>. Il est donc essentiel que les parents ne soient pas supplantés par l'éventuel système d'aide qui est mis en place; le risque existe justement lorsque les ressources déficien-

---

<sup>9</sup> Remarque du Comité des droits de l'enfant à propos de l'Italie: « Tout un ensemble de mesures s'impose pour aider les parents à assumer leurs responsabilités et pour soutenir les familles nécessiteuses pour qu'elles puissent élever leurs enfants conformément aux dispositions des articles 18 et 27 de la Convention » (in Nations Unies. Comité des droits de l'enfant. *Rapport sur la dixième session, doc. CRC/C/46*, 18.12.1995, paragraphe 41).

tes des parents sont invoquées pour les séparer leur enfant. Un tel argument a été utilisé en Suisse contre la population tsigane<sup>10</sup>.

Bien qu'ayant un rôle essentiel, les parents sont surtout un *vecteur*. La question de savoir si l'enfant doit être le bénéficiaire direct des prestations nécessaires au maintien de son niveau de vie a surtout été posée en relation avec le droit « de bénéficier de la sécurité sociale, y compris les assurances sociales » (art. 26.1), et la Convention n'y donne pas de réponse univoque ou définitive. Elle autorise les Etats à tenir compte « des ressources et de la situation de l'enfant et des personnes responsables de son entretien, ainsi que de toute autre considération applicable à la demande de prestation faite par l'enfant ou en son nom » (art. 26.2). En conformité avec le principe de non-discrimination qui interdit toute distinction basée sur l'incapacité des représentants légaux, la naissance de l'enfant ou « toute autre situation » (art. 2.1), il faut comprendre les articles 26 et 27 comme faisant de l'enfant un bénéficiaire direct si c'est là le seul moyen de garantir son droit. L'idée est d'éviter son exclusion du système d'aide s'il est orphelin ou si les parents sont socialement, légalement ou financièrement absents (abandon social, absence de filiation juridique, négligence totale des obligations alimentaires, enfants de la rue, etc.).

## 2. L'identification des bénéficiaires

Les besoins liés à la garantie d'un niveau de vie suffisant ne sont pas les mêmes pour tous les enfants. Plus l'enfant vivra en situation précaire, plus le soutien de l'Etat apparaît indispensable. Des éléments tels que la pauvreté, la vulnérabilité, la monoparentalité, l'absence de toit, la mendicité, l'exploitation des enfants, la malnutrition, le nonaccès à la planification familiale et les grossesses adolescentes ont été pris en considération par le Comité des droits de l'enfant dans les discussions sur le niveau de vie<sup>11</sup>. Il souhaite que les causes en soient identifiées par une « analyse de l'étendue de la pauvreté parmi les enfants. Cette analyse devrait être abordée dans une perspective globale pour tenir compte de facteurs tels que les conditions de

---

<sup>10</sup> W. Leimgruber, Th. Meier, R. Sablonier, *Das Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse*, Bundesarchiv Dossier 9, Berne, 1998. Les enfants tsiganes ont été enlevés à leurs familles également sous des prétextes liés au niveau de vie; leurs conditions ont été présentées comme impossibles et les enfants à « aider » comme pauvres, gravement menacés sur les plans intellectuel et physique et livrés à eux-mêmes (pp. 26-27).

logement, le soutien à apporter à l'enfant, à la maison et à l'école, et le risque d'abandon scolaire »<sup>12</sup>.

Finalement, la question des groupes-cible de l'aide sociale a été soulevée en relation avec le droit à la sécurité sociale. Si l'aide est liée à une condition de ressources, une attention particulière doit être accordée à la définition du cercle des bénéficiaires, de même qu'à l'accessibilité et à l'administration du service, à l'information, au respect de la vie privée et à l'absence de stigmatisation<sup>13</sup>.

### III. LA REALISATION DU DROIT A UN NIVEAU DE VIE SUFFISANT

#### A. Le décloisonnement des droits programmatoires

Le droit à un niveau de vie suffisant a généralement été présenté comme étant de nature programmatoire<sup>14</sup>, c.à.d. qu'il définit un but (lointain) vers lequel tendre et laisse à l'Etat le choix des moyens et de sa politique en la matière. Cette vision est partiellement basée sur une opposition révolue des droits civils et politiques, qui énoncent des obligations d'abstention, et des droits économiques, sociaux et culturels, qui exigent des démarches positives de réalisation<sup>15</sup>. La Convention relative aux droits de l'enfant a bouleversé cette approche puisqu'elle intègre ces divers droits dans un même instrument.

Quelle que soit la manière de concrétiser un droit internationalement reconnu à la personne humaine ou à l'enfant, l'Etat est juridiquement responsable de sa réalisation. L'objectif à atteindre est en l'occurrence clair: l'article 27 de la Convention veut

---

<sup>11</sup> Recommandations du Comité des droits de l'enfant à divers pays, *Handbook*, pp. 360-361.

<sup>12</sup> Recommandation du Comité des droits de l'enfant à l'Allemagne, *in* Nations Unies. Comité des droits de l'enfant. *Rapport sur la dixième session, doc. CRC/C/46*, 18.12.1995, paragraphe 109.

<sup>13</sup> *Handbook*, pp. 351-352.

<sup>14</sup> Message sur l'adhésion de la Suisse à la Convention de 1989 relative aux droits de l'enfant, du 29 juin 1984, *Feuille fédérale*, 1994, V, pp. 1-104 (56).

<sup>15</sup> M. Nowak, Durchsetzungsmechanismen der beiden Menschenrechtspakte, *in* Kälin/Malinverni/Nowak, *Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte / La Suisse et les Pactes des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme* (2e éd., Helbing & Lichtenhahn, 1997, 713 p.), pp. 9-10. A propos de la désuétude de cette vue dichotomique, voir J. Künzli et W. Kälin, Die Bedeutung des UNO-Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte für das schweizerische Recht, *in* Kälin/Malinverni/Nowak, *op. cit.*, pp. 105-108.

que tous les enfants jouissent le plus rapidement possible d'un droit à un niveau de vie qui permette leur développement optimal; pour ce faire, l'Etat doit prendre « toutes les mesures législatives, administratives et autres qui sont nécessaires pour mettre en oeuvre les droits reconnus » (art. 4). Or, la Suisse a été récemment critiquée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies auquel elle avait soumis son Rapport initial en 1996:

« 10. Le Comité ne partage pas la position de l'Etat partie selon laquelle les dispositions du Pacte représentent des principes et des objectifs de programme plutôt que des obligations juridiques et ne peuvent donc pas être incorporées dans la législation ...

27. Le Comité recommande que l'Etat confère un statut juridique interne égal aux deux pactes internationaux<sup>16</sup> et que, si des mesures sont prises pour incorporer les obligations conventionnelles touchant aux droits civils et politiques, il envisage des mesures similaires pour les droits économiques, sociaux et culturels. »<sup>17</sup>

Il est temps que la Suisse, gouvernements fédéral et cantonaux, définissent des actions pour réaliser non pas un programme, mais très précisément un droit de l'enfant à un niveau de vie suffisant<sup>18</sup>.

## B. Les nouveaux termes de référence

La nouvelle Constitution fédérale reconnaît que

« quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine. » (art. 12 nouvelle Constitution fédérale - nouv. Cst.).

---

<sup>16</sup> Soit le Pacte relatif aux droits civils et politiques et le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

<sup>17</sup> Nations Unies, document E/C.12/1/Add.30, 7.12.1998, paragraphes 10 et 27.

<sup>18</sup> Les quelques commentateurs suisses de la Convention n'ont à ce jour pas encore dégagé de pistes nouvelles; cf. p. ex. S. Wolf, Die UNO-Konvention über die Rechte des Kindes und ihre Umsetzung in das schweizerische Kindesrecht, *Revue des Juristes Bernois*, 1998:2, pp. 113-153 (124); P. Hänni et E.M. Belser, Die Rechte der Kinder. Zu den Grundrechten Minderjähriger und der Schwierigkeit ihrer rechtlicher Durchsetzung, *Aktuelle Juristische Praxis*, 98/2, pp. 139-157 (151).

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, ce droit est directement justiciable, c'est-à-dire invocable devant les tribunaux, mais il ne couvre que les cas d'indigence qui se situent en deçà de la garantie d'un revenu minimal.<sup>19</sup>

La nouvelle Constitution fédérale accorde aux enfants et aux jeunes en particulier le

« droit à une protection particulière de leur intégrité et à l'encouragement de leur développement. » (art. 11 nouv. Cst.).

Au titre des buts sociaux, l'article 41 nouv. Cst. annonce l'engagement de l'Etat en faveur de la protection et de l'encouragement des familles et de l'assurance contre les conséquences économiques de l'âge, de l'invalidité, de la maladie, de l'accident, du chômage, de la maternité, de la condition d'orphelin et du veuvage (al. 1 lettre c et al. 2). Les buts sociaux souffrent de déficiences terminologiques et politiques face aux obligations internationales actuelles de la Suisse: la Constitution inscrit l'engagement des autorités confédérales et cantonales « dans le cadre de leurs compétences constitutionnelles et des moyens disponibles » (art. 41 al. 3 nouv. Cst.). Ils permettent toutefois de donner corps à la composante socio-économique du droit fondamental garanti par l'article 11 nouv. Cst.<sup>20</sup>. Connaissant la lecture donnée par les organes internationaux à la garantie d'un niveau de vie suffisant, il est possible de dire que les nouvelles normes constitutionnelles requièrent une interprétation et une application dynamiques qui incluent ce droit particulier dans la définition que lui donne la Convention relative aux droits de l'enfant.

La Suisse et ses autorités fédérales et cantonales conservent la possibilité de réaliser le droit à un niveau de vie suffisant en fonction de leurs choix politiques et institutionnels; l'action peut englober des formes nouvelles, de rang fédéral ou cantonal, telles que la rente d'enfants<sup>21</sup> ou les prestations sous conditions de ressources, ou consister en un aménagement des allocations ou allègements fiscaux existants. Mais tout examen et toute décision subséquente doivent prendre en considération, de

---

<sup>19</sup> JT 1997 278 ss. (283-284) = ATF 121 I (1995) 367 ss. (373).

<sup>20</sup> Voir aussi l'art. 67 al. 1 nouv. Cst.: « Dans l'accomplissement de leurs tâches, la Confédération et les cantons tiennent compte des besoins de développement et de protection propres aux enfants et aux jeunes. »

<sup>21</sup> T. Bauer, B. Baumann, S. Spycher, *La Suisse a besoin d'un nouveau contrat entre générations. Propositions de réforme en vue de l'introduction d'une rente d'enfance et d'indemnisations pour tâches éducati-*

manière principale, l'intérêt supérieur de chaque enfant (art. 3 CDE)<sup>22</sup>, la nécessité de promouvoir tous les aspects de son développement et de ses droits (approche globale) et l'exigence de non-discrimination. C'est dans cette dernière notion que réside – à notre avis – le fer de lance d'une approche critique du système d'aide sociale.

### C. La pauvreté confrontée à l'exigence de non-discrimination et de l'intérêt supérieur de l'enfant

La Convention relative aux droits de l'enfant institue l'exigence de non-discrimination à deux niveaux: ni les particularités propres à l'enfant (sexe, âge, naissance, etc.- art. 2.1), ni la situation juridique des parents (art. 2.2 - voir ci-dessous) n'autorisent des distinctions injustifiées. Sous cet angle, comme sous celui de l'intérêt supérieur de l'enfant (bien de l'enfant ou *Kindeswohl* - art. 3), le manque de ressources est vu comme une cause majeure de discrimination dans l'accès aux droits et exige des autorités des actions positives (*affirmative action* ou *positive discrimination*).

Les prestations versées aux parents sous conditions de ressources sont un moyen de satisfaire ces exigences, lorsqu'elles sont attachées à la présence de l'enfant et aident les personnes premièrement responsables de son éducation. Pour autant que les limites de ressources soient judicieusement fixées, l'accessibilité et le non-remboursement garantis, la vie privée protégée<sup>23</sup>, ces prestations contrecarrent la discrimination induite par la pauvreté et peuvent constituer un outil déterminant dans la promotion du développement optimal des enfants de familles défavorisées. Mais leur raison d'être même, à savoir la pauvreté, mérite une réflexion plus large. Les familles bénéficiaires sont souvent monoparentales, vivent d'un bas revenu ou perçoivent une allocation-chômage, sont créancières de pensions alimentaires non versées ou non avancées par le service cantonal compétent. Elles souffrent d'un

---

ves, BASS, Berne, 1998; L. Hurni, Die Idee der Kinderrente, *Bulletin suisse des droits de l'enfant*, Genève, vol. 4, no. 3, septembre 1998, pp. 10-12.

<sup>22</sup> Cet aspect est souligné dans le Message sur l'adhésion de la Suisse à la Convention de 1989 relative aux droits de l'enfant, *Feuille fédérale* 1994 V, p. 57.

<sup>23</sup> Contre la recherche de renseignements trop détaillés, le manque de discrétion des démarches à accomplir pour l'octroi des allocations, les conditions mises au train de vie (choix de consommation, nombre d'enfants), etc.

déficit de ressources qui les maintient dans une situation incompatible avec les exigences du développement optimal de l'enfant dans un sens large qui inclut son instruction et sa formation professionnelle, son accès à la culture, sa santé, un avenir pour lui ou elle et ses futurs enfants, en bref la possibilité de « vivre en sécurité, dans la paix et dans la dignité »<sup>24</sup>. Face à ces situations, nous devons nous demander quelle action immédiate est possible, voire requise en vertu du droit international.

Le principe de non-discrimination comporte des obligations négatives et positives. L'Etat doit s'abstenir de différencier sans raison valable les enfants qui relèvent du même groupe ou de groupes identiques, par exemple les enfants nés dans le mariage ou hors mariage, ceux dont les parents sont mariés ou divorcés. L'Etat a en outre l'obligation d'intervenir pour éliminer les distinctions qui s'avèrent injustifiées; pour connaître celles-ci, il se doit d'être attentif aux discriminations déjà existantes et à celles qui pourraient être introduites par le biais de modifications législatives par exemple<sup>25</sup>. Les enfants de parents décédés ou invalides, donc durablement absents pour des raisons physiques et légales, ont accès à des rentes sur la base de la législation fédérale. Il faut examiner les moyens d'étendre le bénéfice de cette sécurité financière aux enfants de parents durablement absents pour d'autres raisons (c.à.d. inconnus, vivant à l'étranger, n'ayant jamais manifesté un quelconque intérêt pour leur enfant) ou financièrement incapables (c.à.d. sans revenu ou sans revenu suffisant). Cela même si un parallélisme parfait ne saurait être revendiqué.

L'inégalité existant entre les orphelins et enfants d'invalides d'un côté et les enfants au revenu insuffisant suite à l'absence d'un parent se laisse approcher par l'application conjointe des articles 27 et 2.2 de la Convention relative aux droits de l'enfant. L'article 2.2 engage l'Etat partie à la Convention à « [prendre] toutes les mesures appropriées pour que l'enfant soit effectivement protégé contre toutes formes de discrimination ou de sanction motivées par la situation juridique, les activités, [...] de ses parents, de ses représentants légaux [...] ». Contrairement à ce qui a été écrit

---

<sup>24</sup> Termes employés par le Comité des droits de l'enfant à propos de la question de l'habitat et qui se laisse appliquer à l'ensemble des composantes du niveau de vie suffisant (Nations Unies. Comité des droits de l'enfant. *Rapport sur la onzième session, doc. CRC/C/50, 22.3.1996, annexe VIII, p. 73.*

<sup>25</sup> Observation générale 18 du Comité des droits de l'homme, 1989, in Nations Unies, *document HRI/GEN/1/Rev.2, p. 31, paragraphe 10.*

ailleurs<sup>26</sup>, cette norme a plus qu'un contenu programmatique: en lien avec l'article 27 de la Convention<sup>27</sup>, elle rend extrêmement forte l'obligation d'agir pour garantir un niveau de vie suffisant à tous les enfants qui vivent un risque analogue de pauvreté. La possibilité de faire valoir certains éléments directement devant un tribunal (en matière d'allégements fiscaux, d'octroi et de montant d'allocations diverses) doit être par conséquent envisagée<sup>28</sup>.

Ainsi les autorités réaliseraient-elles rapidement ce que nous appellerons le « droit de tout enfant à des mesures concrètes destinées à assurer son niveau de vie suffisant indépendamment de la situation juridique de ses parents ». Les enfants de parents séparés ou divorcés doivent avoir accès à des prestations qui leur permettent de se sentir dignement considérés en comparaison avec ceux ressortissant à la catégorie des orphelins et des enfants d'invalides. La Convention a ici un impact qui doit être directement remarquable sur la situation des enfants.

## Conclusion

Il appartient aux spécialistes des assurances sociales et des prestations étatiques fédérales et cantonales de dessiner les futurs schémas de soutien financier aux familles défavorisées. La liberté de réalisation de l'Etat face au droit à un niveau de vie suffisant paraît grande au premier abord. Or, les attentes découlant du droit international des droits de l'homme et en particulier du système des droits de l'enfant donnent à l'obligation qui y est relative un contour défini. L'orientation des décisions à prendre tiendra compte de la nécessité d'assurer des ressources *suffisantes* afin de permettre un développement optimal de la *dignité* et des *droits* de l'enfant tout en respectant le rôle des parents.

Il est possible d'affirmer que, sur le plan juridique, aucune différence n'est faite entre l'enfant vivant avec ses deux parents, sans problème de ressources, et l'enfant

---

<sup>26</sup> P. Hänni et E.M. Belser, op. cit., p. 144.

<sup>27</sup> Encore que le champ d'application de l'article 2.2 ne soit pas limité aux droits garantis par la Convention, à la différence de l'article 2.1 qui enjoint à « respecter les droits qui sont énoncés dans la présente Convention et à les garantir à tout enfant relevant de leur juridiction [...] ».

<sup>28</sup> Pour une réflexion plus générale et plus complète, voir J. Künzli et W. Kälin, op. cit., pp. 113-116.

qui grandit avec un seul parent seulement et/ou avec des moyens notoirement déficients. Si l'on compare cependant les possibilités financières de ces deux groupes, il apparaît qu'elles divergent souvent pour des raisons difficilement justifiables au regard du droit *de l'enfant* à un niveau de vie suffisant. La précarité financière des enfants de familles monoparentales revient comme un leitmotiv, sans parler de la qualité souvent inférieure de leur vie familiale du fait de l'activité professionnelle du parent gardien.

On le voit, les conséquences financières du statut familial et social sur le niveau de vie et le développement du mineur induisent des distinctions que l'on doit considérer comme injustifiables du point de vue de l'enfant, de ses droits et de son intérêt supérieur. La réponse que constituent les prestations sous conditions de ressources participe d'une meilleure compréhension de la situation. Il est urgent que des actions de ce type se généralisent dans toute la Suisse, sans occulter la nécessité pressante de circonvier la pauvreté plus près de sa source, à savoir au stade du revenu et de la disponibilité même de la famille. La question fondamentale désigne dès lors l'objectif à atteindre: que faire pour réaliser l'égalité d'accès et de jouissance du droit à un niveau de vie digne à toutes les personnes relevant de la catégorie « enfants », quelles que soient les caractéristiques juridiques ou sociales de leur existence ?

Genève, le 23 mars 1999/MFLB

Adresse de l'auteure:

Marie-Françoise Lücker-Babel  
5, chemin du Fort-de-l'Ecluse  
1213 Petit-Lancy / Genève

tél. + fax: 022/792'84'62.

## **Pauvreté des enfants et des familles : résultats de l'étude BASS menée sur mandat de la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales**

La Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (ci-après « la Commission ») a tenu sa première séance en février 1996. Lors de ses premières rencontres, elle a tenté de définir les thèmes auxquels elle entendait vouer une attention particulière. Pauvreté et chômage s'imposèrent d'emblée. Sans être identiques, ces deux paramètres se recoupent souvent et ont des incidences importantes sur les familles. Or, la majorité des études disponibles portent, essentiellement, sur la personne individuelle, confrontée à ces deux risques sociaux. La Commission a donc chargé le Bureau d'études BASS (Berne) de dresser un état des lieux de la recherche relative aux incidences de la pauvreté et du chômage sur les familles et les enfants. Couvrant aussi bien les recherches nationales que les recherches internationales, l'étude devait également identifier les lacunes existantes.

Le rapport fourni par le Bureau BASS est riche en données confirmant ou nuanciant les hypothèses d'ores et déjà retenues et discutées par la Commission fédérale. La synthèse de ces travaux a fait l'objet d'une publication.<sup>1</sup> Sans trahir l'esprit de ce document, et dans la seule perspective de la pauvreté, il est possible de retenir les éléments suivants:

### **1. La pauvreté et ses effets**

Deux méthodes « classiques » peuvent être recensées:

- l'approche par les ressources
- l'approche par les conditions de vie.

Dans la première approche, la pauvreté apparaît comme un concept relatif, qui résulte de la comparaison avec un niveau de bien-être social déterminé. Les seuils, retenus à cet effet, induisent des différences, parfois importantes, entre les taux de pauvreté.

---

<sup>1</sup> Les effets de la pauvreté et du chômage sur les familles, Un aperçu de l'état de la recherche en Suisse, Commission fédérale de coordination pour les questions familiales, OCFIM, 1997.

L'approche centrée sur les conditions de vie fait appel à des facteurs plus complexes. La pauvreté n'est, alors, pas seulement déterminée par une faiblesse des revenus, mais également par des restrictions importantes en matière de travail, formation, habitat, santé et intégration sociale. Permettant de saisir la pauvreté dans la vécu des personnes concernées, cette méthode ne peut, en revanche, mesurer les effets concrets de la pauvreté. Par ailleurs, elle implique des choix, parfois difficiles: à partir de combien de symptômes de carence peut-on parler de pauvreté ?

De manière générale, les auteurs de l'étude ont noté le faible intérêt pour la recherche portant sur la famille. Parmi les explications avancées, on retiendra le fait que la pauvreté apparaît comme un phénomène dépassé touchant des personnes marginales. Par ailleurs, on considère, à tort, que les personnes concernées sont plus souvent des personnes seules que des familles, ou alors des familles monoparentales. Enfin, les recherches en sciences sociales font, en Suisse, très peu de distinction entre nationalités, cultures et ethnies. Or, une grande partie des familles biparentales touchées par la pauvreté sont de nationalité étrangère. Dans ces conditions, il devient très difficile de transférer des résultats d'études anglo-saxonnes consacrées à cette thématique.

## 1.1. Conséquences pour les familles

Elles sont de plusieurs ordres et peuvent être regroupées de la manière suivante:

### 1.1.1. Approvisionnement

Les études concordent. La pauvreté a des répercussions certaines sur la vie des ménages: les vacances et loisirs, la nourriture, les vêtements, le logement, mais aussi l'endettement, sans oublier les relations sociales et la santé.

### 1.1.2. Socialisation

Quelques études ont permis d'établir qu'un manque de moyens financiers entraîne une charge émotionnelle, laquelle multiplie les conflits à l'intérieur du cercle familial. L'impact sur l'enfant peut alors être mis en évidence: perte d'estime de soi et troubles du comportement, notamment. Certaines recherches menées dans ce domaine ont, cependant, mis en exergue le rôle déterminant que peuvent alors jouer les parents (particulièrement les mères) par le soutien accordé à l'enfant.

S'agissant de la participation à la vie sociale, les résultats sont plus nuancés. Certaines familles pauvres sont insérées socialement, d'autres non. Parmi les facteurs d'explication mis en évidence, on peut retenir la situation existant avant la survenance de la pauvreté et la durée du phénomène « pauvreté ».

### 1.1.3. Développement et formation

Les études convergent également sur un point: les difficultés économiques ont, notamment, un effet dévastateur sur le développement cognitif, en limitant la vie culturelle et les possibilités de stimulations. La pauvreté se traduit, alors, par des difficultés et un retard dans le développement. Est-ce à dire que les parents pauvres ont moins d'ambition pour leur enfant que les parents aisés ? Les études effectuées ne permettent pas d'arriver à une conclusion tranchée. On peut retenir, de manière générale, que cela dépend largement du niveau d'instruction des parents, lequel va induire des attentes différenciées à l'égard des enfants.

On relèvera, par ailleurs, que certaines recherches ont mis en évidence le rôle positif de l'activité professionnelle des mères, non seulement en terme de sécurité économique, mais également en ce qui concerne les contacts extérieurs.

### 1.1.4. Santé

Pauvreté et santé sont liées. Stress, comportement nuisible à la santé, mais également mortalité sont directement influencés par des conditions économiques précaires. Quelques études ont mis en évidence la relative fragilité des pères séparés, vivant seuls, dans une situation économique difficile. Par ailleurs, les recherches ont apporté la preuve que les

problèmes de la mère (stress, alimentation malsaine, p.ex.) ont des répercussions sur la santé de l'enfant, dès son plus jeune âge.

## 2. La place de l'aide sociale

La pauvreté engendre un stigmatisme et induit, de ce fait, un comportement de retrait. Dans une telle situation, il n'est donc pas rare que les personnes concernées renoncent à l'aide sociale: la dépendance apparaît comme la confirmation officielle de la pauvreté. Elle peut être vécue, ainsi que le relève la Commission dans son rapport, comme une « mise sous tutelle ».<sup>2</sup>

Rien d'étonnant, dès lors, que les personnes touchées ne puissent s'identifier à des pauvres, préférant invoquer des « difficultés passagères ». Dans le groupe des personnes concernées, seules les femmes divorcées échappent à ces caractéristiques. Réalisant souvent leurs premiers revenus personnels après le divorce, et dans la mesure où elles ont « choisi » consciemment le divorce, la réaction face à l'aide sociale s'avère positive.

Dans ces conditions, l'aide sociale n'est donc pas toujours le moyen d'échapper à la pauvreté. Sensible à cet aspect, la Commission fédérale a formulé quelques recommandations fondées sur l'observation :

« L'aide ciblée, pour qu'elle parvienne aux ayant droit, requiert des instruments de politique sociale plus efficaces. Les difficultés administratives, le contrôle, l'absence d'informations adéquates, la méconnaissance des possibilités de soutien offertes par des instances spécifiques, l'atteinte à la dignité, l'impossibilité de s'exprimer dans la langue de la région sont autant de raisons qui peuvent justifier le non-recours aux possibilités d'intervention. Les femmes sont particulièrement touchées par la méconnaissance de leurs droits et se heurtent à de nombreuses barrières. »<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Les effets de la pauvreté et du chômage sur les familles. Recommandations de la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales, OCFIM, 1997, p. 18.

<sup>3</sup> *ibidem*, p. 22.

Les constats de la Commission fédérale rejoignent les conclusions d'études menées au plan européen, notamment en Belgique.<sup>4</sup> Le ciblage des prestations entraîne des effets pervers tels que la sélectivité accrue (notamment en ce qui concerne les femmes et les étrangers), le renforcement du contrôle sociale, et une faible légitimité du système. Ce dernier point mérite une attention particulière. Si les systèmes d'assurances sociales ont traversé la crise, moyennant certaines adaptations, les régimes « ciblés » (fondés sur la condition de ressources) se sont avérés plus vulnérables. Entrant dans le cadre des obligations étatiques, financés par les ressources publiques, ces régimes perdent le soutien de la collectivité. Les prestations sont fixées en fonction des ressources disponibles. Aucune mobilisation populaire ne verra le jour lorsque de tels systèmes seront révisés, voire démantelés. « Les lois pour les pauvres deviennent de pauvres lois ».

## Pour conclure

Il est temps de se souvenir de ce principe, déjà ancien mais combien actuel, au moment où des voix de plus en plus nombreuses se font entendre sur le caractère équitable des systèmes ciblés, sur la soi-disant nécessité de faire évoluer l'ensemble de nos régimes de sécurité sociale vers des systèmes sélectifs réservés aux plus démunis. L'expérience internationale nous montre que l'avenir de la sécurité ne peut être fondé sur la suppression des régimes d'assurance, mais bien sur la combinaison et l'harmonisation entre un socle de sécurité sociale (droit universel) doublé d'un étage de protection ciblée, apportant le complément de protection nécessaire aux personnes frappées par la précarité. Seule la combinaison des deux systèmes permet d'éviter les dangers inhérents aux seules prestations ciblées, tout en garantissant une protection minimale à tous les membres de la collectivité, et financée selon le grand principe de la solidarité.

Les débats sur la protection de la famille nous permettent d'aborder le thème des prestations ciblées. Pussions-nous le traiter avec intelligence et sérénité. Il en va de sécurité économique des familles, mais aussi de l'avenir de nos régimes de sécurité sociale.

## B. Despland

---

<sup>4</sup> voir notamment les études de Bea Cantillon: Mutations sociodémographiques et sécurité sociale, in: Revue internationale de sécurité sociale, 4/1990, 420.

## **Standpunkt der SKOS**

### **Rosmarie Ruder, Geschäftsführerin SKOS**

Der Anteil von Familien in der Sozialhilfe nimmt zu. In vielen dieser Familien ist Erwerbseinkommen vorhanden, das aber offenbar nicht zur Existenzsicherung ausreicht. Aus verschiedenen Untersuchungen wissen wir, dass Kinder haben ein Armutsrisiko darstellt. Am häufigsten sind alleinerziehende Frauen und ihre Kindern von Armut betroffen.

Die Sozialhilfe als unterstes Netz der sozialen Sicherung stellt für viele dieser Familien das soziale Existenzminimum sicher. Nach dem Bedarfsprinzip ausgerichtet, hilft sie gezielt denjenigen, die sich in einer schwierigen finanziellen Lage befinden. Doch ist die Sozialhilfe das geeignete Instrument, um Armut von Familien wirkungsvoll zu bekämpfen?

Sozialhilfe ist eigentlich gedacht als vorübergehende, individuelle Hilfe in individuellen Notlagen. Sie ist subsidiär, in vielen Kantonen muss sie zurückerstattet werden, und sie unterliegt der Verwandtenunterstützungspflicht. Die Nichtbezugsquote ist hoch. Neben den Geldleistungen kommt der persönlichen Hilfe ein grosser Stellenwert zu.

Das Armutsrisiko von Familien mit Kindern ist keine individuelle, sondern eine strukturelle Notlage; sie ist in der Regel auch nicht vorübergehend, sondern dauert über Jahre an. Die Notlage beschränkt sich in den meisten Fällen auf die Finanzen; persönliche Hilfe wird nicht benötigt.

So gesehen ist die Sozialhilfe in ihrer heutigen Ausgestaltung kein geeignetes Instrument für die Existenzsicherung von Kindern. Sie nimmt heute diese Aufgabe wahr, in einem immer grösseren Ausmass. Aber vergessen wir nicht: die hohe Nichtbezugsquote führt dazu, dass viele Kinder in beengten, ja prekären finanziellen Verhältnissen aufwachsen müssen, mit all den negativen Folgen, die daraus entstehen können. Eine präventive Funktion kann die Sozialhilfe in ihrer heutigen Ausgestaltung kaum übernehmen.

Die SKOS tritt ein für eine bessere Existenzsicherung für Kinder. Dabei kann es sich nur um eine Lösung auf Bundesebene handeln, damit die schon heute bestehenden grossen Unterschiede zwischen den einzelnen Kantonen nicht noch grösser werden. Über die konkrete Ausgestaltung wird in der SKOS noch diskutiert. Doch angesichts der Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt (working poor) ist aus unserer Sicht ein rasches Handeln nötig.

# Bedarfsleistungen an Eltern öffentliche Fachtagung des BSV am 24. März 1999

## Sozialpolitische Aspekte aus kommunaler Sicht am Beispiel der Stadt Bern

### Referat von Herrn Dr. M. Hohn

#### 1. Problemlage aus der Sicht eines städtischen Sozialdienstes

Die Erkenntnis diverser Armutsstudien (zuletzt der Studie Leu Bern 1997), dass Familien in erhöhtem Masse von Armutsrisiken betroffen oder bedroht sind, wird durch die praktischen Erfahrungen eines städtischen Sozialdienstes (Sozialdienst Stadt Bern) bestätigt. Der Anteil der Familien an der Gesamtzahl der unterstützten Personen liegt zwar mit 36 % unter den Angaben der Studie Leu (rund 50 %), Übereinstimmung besteht aber darin, dass die Alleinerziehenden (Eielfernfamilien) mit 19 % in überdurchschnittlichem Masse (bezogen auf den Anteil in der Gesamtbevölkerung) von Armut betroffen sind. Besonders nachdenklich stimmt die Aussage der Sozialdienststatistik 1998, dass 28 % sämtlicher unterstützter Personen jugendliche Erwachsene oder Kinder sind. Diese besorgniserregende Entwicklung zeigt ein **verändertes Gesicht der Armut**, das über die herkömmliche Randgruppenproblematik hinausweist und wesentlich mit dem Wandel der Lebensformen (Stichwort: vom traditionellen Familienbild zu neuen Formen des Zusammenlebens) und der Veränderung der Arbeitswelt (die häufig auf Familienbedürfnisse wenig Rücksicht nimmt) zusammenhängt. Nach den Erfahrungen unseres Sozialdienstes sind für die neuen Armutsrisiken der Familien bzw. Kinder folgende **Gründe** verantwortlich:

- Häufig reicht ein Erwerbseinkommen (Ernährerlohn) nicht aus, um den Lebensunterhalt einer Familie sicherzustellen (Niedriglohnproblematik, Working-poor).
- Die effektiven Kinderkosten sind höher als bisher angenommen (vgl. Studie Bass) und werden durch Kinderzulagen und Steuerabzüge nur ungenügend ausgeglichen.
- Mangels einer genügenden Anzahl von Teilzeitstellen und Lücken in den Angeboten der familienexternen Kinderbetreuung bestehen gerade für alleinerziehende Personen

nur geringe Chancen, aus eigenen Kräften fürsorgeunabhängig zu werden (vgl. Praxisbeispiel).

- Dringend notwendige Aus- und Weiterbildungsmassnahmen zur Verbesserung der Chancen auf dem Arbeitsmarkt (z.B. wegen schlechtem Ausbildungsstand von Frauen oder Sprachproblemen von Ausländerinnen und Ausländern) können durch die Sozialhilfe nicht oder nur in Ausnahmefällen gewährleistet werden.
- Die hohe Scheidungsrate führt in zunehmender Zahl bei den Betroffenen zu finanziellen Problemen, die nur durch die Sozialhilfe ausgeglichen werden können.

Aus diesen Armutsursachen lässt sich schliessen, dass sich **Primäreinkommen nicht** an sozialen Tatbeständen wie dem **Einkommensbedarf** orientieren und auch die heute bestehenden Kompensationslösungen des direkten Kinderkostenausgleichs nicht genügen. Weiter ist festzustellen, dass die **veränderte Arbeitswelt auf familiäre Bedürfnisse** (z.B. Kindererziehung) **kaum Rücksicht** nimmt und die neuen Formen des Zusammenlebens in der Sozialversicherung nur ungenügenden Niederschlag finden. Hinzu kommt, dass das effektiv verfügbare Haushaltseinkommen von Einflussfaktoren abhängig ist, die sehr unterschiedlich geregelt sind (z.B. Steuerabzüge, Alimentenbevorschussungsregelungen). Da gleichzeitig strukturelle Erschwernisse wie Rezession und Finanzprobleme der öffentlichen Hand (insbesondere Zentrumslasten der grossen Städte) die Förderung von flankierenden Massnahmen (z.B. Erhöhung der Platzzahl bei der familienexternen Kinderbetreuung etc.) erschweren, bleibt das Armutsrisiko von Familien bestehen. Dieses ist vergleichbar, wenn auch nicht identisch, mit anderen strukturellen Risiken.

Familien sind nun aber **nicht nur in finanzieller Hinsicht**, sondern auch im **immateriellen Bereich** zunehmend von Armutsrisiken betroffen. Wie eine neueste Studie der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen (Bern 1997) eindrücklich belegt, wirken sich Armut und Erwerbslosigkeit auch auf andere Lebensbereiche negativ aus. So weisen Kinder aus armen Familien Entwicklungsrückstände und schlechtere Schulleistungen auf (Bildungsdefizite). Armut führt aber auch zu erheblichen negativen gesundheitlichen Folgen. Wichtig ist es, dass wir uns vermehrt der wachsenden **Ueberforderung** der ohnehin schon mehrfach belasteten Familien bewusst werden, insbesondere durch Arbeitsbedingungen, die zunehmend familienfeindlich werden. Ich möchte in diesem Zusammenhang auf die Pflichtlektüre von Richard Sennet "Der flexible Mensch" verweisen, der diese Zusammenhänge eindrücklich darstellt.

## 2. Aufgaben und Mängel des aktuellen sozialen Sicherungssystems

Unter den heute geltenden politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen stellt die Sozialhilfe für Familien eine minimale bedarfsgerechte Existenzsicherung dar und erfüllt insofern eine wichtige Funktion der sozialen Sicherheit. Sofern von dieser Hilfe **typischerweise** Unterstützungssituationen betroffen sind, in denen keine weitere persönliche Beratung oder Betreuung notwendig ist, primär strukturell bedingte Defizite also vor allem durch finanzielle Hilfe ausgeglichen werden können, wäre es aber an sich Aufgabe des vorgelagerten Sozialversicherungssystems, hier den nötigen Ausgleich zu schaffen. Wenig Sinn macht es in diesen Fällen, eine **Sonderkategorie von Fürsorgeleistungen** zu schaffen oder zu erhalten (wie z.B. die Zuschussleistungen im Kanton Bern), weil damit neue Ungleichheiten zwischen den Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern geschaffen werden, die sachlich nicht begründet sind. Der Kanton Bern hat mit dieser Begründung die sogenannten ZuDe-Leistungen abgeschafft und in die "normale" Sozialhilfe integriert. Mängel im aktuellen Sozialhilfesystem bestehen hingegen dort, wo das **betriebsrechtliche Existenzminimum** die Kinderkosten seit Jahren nur ungenügend ausgleicht und somit erheblich vom sozialen Existenzminimum der SKOS-Richtlinien abweicht. Hier ist **dringlicher Handlungsbedarf** in Richtung Harmonisierung angezeigt.

Daneben gibt es aber auch **Familienkonstellationen**, die **neben der finanziellen Sicherung auf ergänzende persönliche Hilfestellung** angewiesen sind und die Integrationsbemühungen einen wesentlichen Teil sozialer Arbeit ausmachen. Nach den praktischen Erfahrungen in unserem städtischen Sozialamt handelt es sich dabei **typischerweise** um die Ausländerfamilien mit mehreren Kindern, schlechten bildungsmässigen Voraussetzungen und häufig sprachlichen Defiziten. Hier muss der Sozialdienst die Priorität seines Handelns auf Vermittlung bildungsmässiger und sprachlicher Angebote sowie auf soziale und berufliche Wiedereingliederungsmassnahmen legen, die eng mit anderen sozialen Angeboten in Stadt und Quartier vernetzt werden müssen. Besondere Bedeutung haben in diesem Zusammenhang auch Angebote von Budgetberatungs- und Schuldensanierungsstellen.

### 3. Sozialpolitische Lösungsansätze

Die Sozialhilfe gleicht heute durch Niedrigeinkommen und ungenügende Sozialversicherungsleistungen entstandene Finanzierungslücken aus, befindet sich also in der Rolle der Lückenbüsserin, soweit sie nicht selbst zusätzlich Betreuungs- und Integrationsmassnahmen ergreifen muss. Selbst diese Rolle wird teilweise noch ungenügend wahrgenommen, wie die, die Kinderkosten nur ungenügend berücksichtigenden Unterstützungsansätze des betriebsrechtlichen Existenzminimums beweisen. Es ist aber **nicht Sache der Sozialhilfe**, primär **strukturell bedingte Armutsrisiken zu decken**. **Sozialpolitische Lösungsansätze** sind deshalb - abgesehen von der dringlichen Harmonisierung der verschiedenen Existenzminima - **primär ausserhalb der Sozialhilfe** - einerseits in der Verbesserung des Kinderkostenausgleichs, andererseits in gesellschaftspolitischen Massnahmen zur Verbesserung der Chancengleichheit - auf dem Arbeitsmarkt und im Bildungsbereich zu suchen

#### a) Verbesserung des Kinderkostenausgleichs und der Steuerabzüge

Hier steht die Forderung einer **einheitlichen, betragsmässig erhöhten Kinderzulagenregelung** auf Bundesebene im Vordergrund, die in Abkehr vom Giesskannenprinzip einkommens- bzw. bedarfsabhängig gestaltet werden sollte. Ausserdem wäre die Abkopplung der Kinderzulage von der Erwerbstätigkeit ein dringendes Postulat (Vorbild: Modell der Kinderzulagenregelung im Kanton Tessin). Schliesslich sollte das System der Steuerabzüge überprüft werden. Möglich wäre auch eine Erweiterung des Bezügerkreises der EL im Sinne des Einbezugs von Einelternfamilien; eine solche Lösung dürfte aus finanziellen Gründen gegenwärtig politisch wohl keine Chancen haben. **Wünschbar wäre hingegen eine rasche Deblockierung des Entwurfs zu einem Rahmengesetz für Kinderzulagen auf Bundesebene.**

#### b) Steuerliche Entlastung von Niedrigeinkommen

Die **zunehmende Niedriglohnthematik**, die sich in der Sozialhilfe bei der Personenkategorie der "Working poor" ausweitet, **muss entschärft werden**. Ob eine gesetzliche Mindestlohnregelung, wie sie gefordert wird, echte Lösungen bringt, muss eher bezweifelt werden (Pro und Contra kann hier nicht weiter ausgeführt werden). Realistischer erscheint es, eine gezielte steuerliche Entlastung von Niedrigeinkommen in den kantonalen Steuer-

gesetzgebungen einzuführen. Um eine Gleichbehandlung sicherzustellen, müssten diese Anliegen dringend in die laufenden Überlegungen zur Steuerharmonisierung einbezogen werden.

### c) Gesellschaftspolitische Forderungen

Reichen Erwerbseinkommen nicht mehr aus, um den Lebensunterhalt einer Familie zu decken, werden Zweitverdienste notwendig, stellt sich vermehrt die Forderung nach **ausreichender Erwerbsarbeit für Mann und Frau** und **insbesondere nach einem ausreichenden Angebot familienexterner Kinderbetreuung**. Verbesserungen sind deshalb in folgenden Bereichen notwendig:

- Ausbau der familienexternen oder -ergänzenden Kinderbetreuung;
- Schaffung zusätzlicher Teilzeitstellen, die eine erhöhte Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglichen;
- Verbesserung des Bildungsangebots insbesondere für Frauen mit schlechtem Bildungsstand und sprachlichen Defiziten;
- Korrekturen im Stipendienwesen.

## 4. Solidarisches Mittragen an den Sozialhilfekosten der Kernstädte

Die vorgestellten sozialpolitischen Lösungsansätze müssen sich in einer Zeit öffentlicher knapper Finanzen besonders stark mit finanzpolitischen Realitäten auseinandersetzen. Die Kernstädte sind dabei mit ihren hohen sozialen Lasten besonders auf die Solidarität von Bund und Kanton bezüglich **Ausgleich der Lasten** angewiesen. Leider kam diese ganzheitliche Sicht im IDA FiSo II-Bericht des Bundes zu wenig zum Tragen. Bezogen auf unser Thema bleiben also insbesondere zwei Forderungen:

- a) Es braucht Fortschritte beim **Kinderkostenausgleich** auf der Ebene Bund (Zuständigkeit BSV).
- b) Es bedarf Verbesserungen im **steuerlichen Bereich** durch **Entlastung** der Familien im unteren Einkommensbereich (Zuständigkeit Kanton).
- c) Im Kanton Bern braucht es dringend weiterhin die **Anerkennung der Familienangebote** (d.h. insbesondere der familienergänzenden Kinderbetreuung) in der **kantonalen Lastenverteilung**. Eine Streichung dieses Angebots würde falsche Anreize

setzen und wesentlich zum Abbau der Familienangebote führen. Folge wäre eine Zunahme der Sozialhilfeleistungen und eine Mehrbelastung der Städte. Dies wäre sicher eine kurzsichtige Politik.

## **5. Schlussbemerkung**

Die Familie erbringt gegenüber Staat und Gesellschaft wertvolle Leistungen. Es muss deshalb im Interesse des Staates liegen, der Tendenz zur Familienverarmung mit allen Mitteln entgegenzusteuern, dies auch in Zeiten wirtschaftlicher Schwierigkeiten und knapper öffentlicher Finanzen.

23. März 1999 Hn/rs

## Weil Familien uns nicht länger egal sein dürfen!

Jacqueline Fehr, Präs Gleichstellungskommission des Kantons Zürich, Nationalrätin SP, Mitautorin des Positionspapiers Familienpolitik der SPS, Winterthur

Die Familien haben in der Schweiz einen schweren Stand. Verklärt mit allerlei Mythen, alleingelassen von der Politik, unter Druck von der Wirtschaft. Die Familie war und ist eine Projektionsfläche für religiöse, ideologische und politische Wertvorstellungen. Das Wort Familie löst bei uns allen unterschiedliche Reaktionen aus. Für die einen ein Gefühl der Wärme und Geborgenheit, für die anderen Enge und Zwang, für manche bedeutet Familie Hoffnung auf Ordnung und Heile Welt, andere verbinden es mit Normen und gesellschaftlicher Disziplinierung.

Doch hinter dem Wort Familie verbergen sich auf harte Fakten und Zahlen. Und um diese soll es heute gehen. Es geht um Kosten und zwar um direkte und um indirekte Kosten. Ich möchte an dieser Stelle nicht auf die Diskussion eintreten, ob Kinder in Geld aufgewogen werden können, dürfen oder sollen. Tatsache ist, dass die ökonomischen Möglichkeiten von Menschen, die auch noch für Kinder verantwortlich sind, andere sind, als die wirtschaftlichen Möglichkeiten von Menschen ohne diese Verantwortung.

### Untaugliches System der Familienunterstützung

Blenden wir noch einmal zurück. Heute morgen hat uns Béatrice Despland die Resultate der Studie „Kinder, Zeit und Geld“ zusammengefasst. Wir haben gehört, wieviel Kinder kosten, welche Auswirkungen diese Belastungen auf die Armutsquote hat und dass die heutige Situation der Familienunterstützung alles andere als befriedigend ist.

Die Sozialdemokratische Partei der Schweiz hat den Ball aufgenommen und im Januar dieses Jahres ihre Vorstellungen von einer besseren und gezielteren Familienpolitik dargelegt. Ich möchte Ihnen unsere Erkenntnisse und Vorschläge im Überblick vorstellen und anschliessend vertieft auf die Frage der Bedarfsleistungen eingehen.

Wir haben gesehen, dass die Kinder und der Schweiz rund 340'000 Franken für das erste und gut 150'000 Franken für die weiteren Kinder an direkten Kosten verursachen. Daneben fallen durch den Erwerbsausfall oder die

Erwerbsreduktion zusätzliche indirekte Kosten an. Diese werden bis heute nur in geringem Masse abgegolten. Ich komme später auf das Problem der indirekten Kosten zurück.

Zu den direkten Kosten gehören Anschaffungen, Versorgung und Verpflegung der Kinder aber auch höhere Wohnungsmieten usw. Diese direkten Kosten werden heute in der Schweiz durch die Kinderzulagen und Steuerabzüge mit rund 6 Milliarden Franken jährlich teilweise abgegolten. Das System hat aber gravierende Mängel und Ungerechtigkeiten.

1. Die Kinderzulagen sind an ein Erwerbseinkommen gebunden. Rund 200'000 Kinder in der Schweiz erhalten deshalb keine Zulagen, teilweise weil ihre Eltern nicht erwerbstätig sind und teilweise weil sie selbstständig erwerbend sind.
2. Die Kinderzulage und Steuerabzüge sind kantonal geregelt. Das führt dazu, dass Familien in gleichen Verhältnissen je nach Kanton sehr unterschiedlich entlastet werden.
3. In der Schweiz gibt es rund 800 Familienausgleichskassen und die Belastung für die Wirtschaft ist je nach Kanton und Branche unterschiedlich hoch. Die Belastung schwankt von 0,2 bis rund 5,0 Lohnprozente.
4. Die Entlastung durch die Steuerabzüge sind für höhere Einkommen wegen der Steuerprogression höher als für tiefere Einkommen.

Fazit: Das heutige System mit Steuerabzügen und Kinderzulagen ist untauglich. Es ist administrativ viel zu kompliziert, schafft Ungerechtigkeiten bei den Zahlenden wie bei den Empfangenden und wirkt sozial sehr ungezielt.

Das System kostet aber immerhin rund 6 Milliarden Franken jährlich und es stellt sich die Frage, ob mit diesem Geld nicht etwas viel Gescheiteres entwickelt werden könnte.

### Chancengleichheit und Erwerbsintegration als Ziele

Hier setzen die Reformvorschläge des Büro Bass ein, welche von der Sozialdemokratischen Partei aufgenommen und weiterentwickelt worden sind. Dabei hatten wir zwei Ziele vor Augen: einerseits die Chancengleichheit der Kinder und andererseits die Erwerbsintegration der Erwachsenen. Für uns ist klar: Kein Kind in der Schweiz soll in Armut aufwachsen und kein Paar soll sich aus finanziellen Gründen gegen Kinder entscheiden müssen. Ebenso ein Ziel ist für uns aber auch, dass möglichst alle erwachsenen Personen, ob mit oder ohne

Kinder, ihren Lebensunterhalt mit Erwerbsarbeit bestreiten können. Die ökonomische Unabhängigkeit der Frauen als wesentliche Voraussetzung für die tatsächliche Gleichstellung von Frau und Mann rückt hier ins Zentrum.

Was braucht es, um diese Ziele zu erreichen? Es braucht in erster Linie folgende drei Massnahmen:

1. eine Kinderrente, welche die direkten Kosten der Kinder abdeckt und damit auch den horizontalen Ausgleich zwischen Menschen mit Kinder und solchen ohne Kinder schafft.
2. einen Beitrag an die indirekten Kosten, welche Kinder verursachen, in Form von Ergänzungsleistungen für Eltern, die infolge Betreuungsarbeit nicht auf ein genügendes Einkommen kommen.
3. einen deutlichen Ausbau von familienergänzenden Betreuungsplätzen und eine radikale Anpassung des Schulsystems an den Arbeitsmarkt und das Leben von heute.

#### Gezielte Kinderrente zur Abdeckung der direkten Kosten statt heutiger Giesskanne

Zur Kinderrente möchte ich an dieser Stelle nur noch kurz eingehen, weil sie heute nicht im Zentrum steht. Wir stellen uns eine Rente von 600 Franken für das erste und 300 Franken für die weiteren Kinder vor. Dies deckt die minimalen direkten Kosten für Kinder ab. Kosten würde dieses System rund 8 Milliarden Franken. Finanziert würde es in erster Linie durch Umlagerung der heutigen Kosten: Die heutigen Kinderzulagen würden abgeschafft (ergibt einen Betrag von 4 Milliarden Franken), die Steuerabzüge würde ebenfalls abgeschafft (ergibt einen Betrag von 2 Milliarden Franken). Die Kinderrente würde wiederum besteuert (ergibt rund 0,8 Milliarden Franken) Dazu kämen Einsparungen bei heutigen Bedarfsleistung vor allem im Bereich der Sozialhilfe von noch einmal rund 0,6 Milliarden Franken) Es verbleibt ein Rest von 600 Millionen Franken. Wollte man aufgrund der aktuellen Finanzlage eine ausgabenneutrale Lösung, kämen wir durch diesen Umbau immer noch auf eine Kinderrente von 530 Franken für das erste und 265 Franken für die weiteren Kinder. Mit dem Geld, das wir heute ausgeben, könnten wir also eine viel gezieltere Wirkung erreichen. (FOLIE 1).

Da die Finanzierung dieser Kinderrente einkommens- und vermögensabhängig ist, wirkt die Kinderrente unter dem Strich sehr gezielt. Es erhalten zwar alle gleich viel, aber die Reichern zahlen mehr an die Finanzierung als die Ärmeren.

(Abschaffung der Steuerabzüge, Besteuerung der Rente und einkommens- und vermögensabhängige Finanzierung des zusätzlichen Finanzbedarf).

### Eltern-EL zur Abdeckung der indirekten Kosten

Kinder verursachen aber auch indirekte Kosten. Ein fiktives Beispiel: Marianne M. ist 28, sie arbeitet Vollzeit als Verkäuferin und verdient dafür brutto 3'500 Franken pro Monat. Markus M ist 31, er ist ebenfalls Vollzeit als Bauarbeiter tätig und erhält dafür einen Brutto-Monatslohn von 4'500 Franken. Marianne und Markus haben vor kurzem geheiratet und erwarten ihr erstes Kind. Finanziell hat das Hinzukommen von Kindern eine doppelte Konsequenz. Wenn Marianne sich typisch verhält und ihre Erwerbsarbeit zugunsten der Familienarbeit aufgibt, sinkt das Haushalteinkommen von gestern 8'000 Franken auf heute 4'500 Franken, nämlich auf den Lohn von Markus. Aus dem verringerten Einkommen müssen aber noch zusätzliche Unterhaltskosten, sog. direkte Kosten – von den Windeln bis zur grössere Wohnung – finanziert werden. Das Beispiel zeigt, dass es für viele sehr schnell eng wird.

Wenn wegen der Zeit, die für die Kinderbetreuung aufgewendet werden muss, zu wenig Zeit für die Erwerbsarbeit bleibt und damit die Existenz der Erwachsenen nicht aus eigener Kraft gesichert werden kann, soll das Einkommen durch eine Betreuungsabgeltung auf das Existenzminimum aufgestockt werden, wie wir es von den AHV-Ergänzungsleistungen kennen. Rund 25'000 Familien wären bezugsberechtigt und diese würde im Durchschnitt rund 24'000 Franken beziehen.

Bei diesem Modell blinken natürlich alle gleichstellungspolitischen Warnlampen. Fördert denn eine so ausgestaltete Ergänzungsleistung nicht die klassische Rollenteilung? Wird die Frau, die erwerbstätig bleibt, nicht bestraft, indem ihr die Ergänzungsleistung entsprechend gekürzt wird?

Ich habe einleitend gesagt, dass die Erwerbsintegration der Frau eines der beiden Hauptziele ist, die wir mit unserer Vorschlägen erreichen wollen. Das System der Eltern-EL wird deshalb mit Freibeträgen und nur teilweise Anrechnung von Erwerbseinkommen so ausgestaltet, dass sich eine möglichst starke Erwerbsbeteiligung und eine möglichst egalitäre Aufteilung der Erwerbsarbeit finanziell lohnt.

Konkret sehen wir folgende Regelung vor: Bei Alleinerziehenden werden vom jährlichen Erwerbseinkommen 6'000 Franken nicht berücksichtigt. Das darüber liegende Einkommen wird zu zwei Dritteln angerechnet. Bei Paaren wird das Erwerbseinkommen ebenfalls zu zwei Dritteln angerechnet. Vom tieferen Einkommen wird aber nur der über 12'000 Franken liegende Anteil

berücksichtigt. Dies führt dazu, dass bei Eltern-EL beziehenden Paaren das Haushaltseinkommen bei gleichem Monatslohn von Frau und Mann maximiert wird. Folgende Folie zeigt, wie durch diese Ausgestaltung eine egalitäre Arbeitsteilung und die Erwerbsintegration gefördert wird. (FOLIE 2)

### Anreize für familienergänzende Betreuungsplätze

Die Kosten der Eltern-EL sind auf rund 600 Millionen Franken zu veranschlagen. Wie bei den bisherigen Ergänzungsleistungen bei der AHV, sollen auch hier die Kosten zwischen Bund und Kanton aufgeteilt werden, also rund drei Viertel durch die Kantone und einen Viertel durch den Bund. Dabei muss nach unseren Vorstellungen die Aufteilung des Bundesanteils auf die Kantone an die Anzahl Betreuungsplätze gebunden werden. Je mehr Betreuungsplätze und koordinierte Schulzeiten ein Kanton also anbietet, desto mehr Bundesmittel erhält er. Damit soll ein Anreiz geschaffen werden, die Zahl der Betreuungsplätze zu erhöhen, nicht zuletzt deshalb, weil Betreuungsplätze nicht nur zu einer pädagogischen Notwendigkeit werden, sondern weil Betreuungsplätze für immer mehr Menschen eine zwingende Voraussetzung sind, um überhaupt ohne staatliche Unterstützung die eigene Existenz sichern zu können. Wenn wir gemäss Zahlen der Eidgenössischen Frauenkommission davon ausgehen, dass ein Betreuungsplatz nach Abzug der Elternbeiträge rund 5'000 Franken im Jahr kostet, würden Bundesmittel in der Höhe von 150 Millionen Franken rund 30'000 Plätzen entsprechen. Zum Vergleich: Heute gibt es in der Schweiz rund 40'000 Ganztagesplätze.

### Die gewünschten Wirkungen treten ein

Mit den drei geschilderten Massnahmen – Kinderrente, Eltern-EL und Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung – kommen wir den gesteckten Zielen Chancengleichheit der Kinder und Erwerbsintegration der Erwachsenen ein grosses Stück näher. Und wir erzielen die gewünschten Wirkungen nämlich die Existenzsicherung der Familien und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf (FOLIE 3).

### Armut in Familien verringert sich gegen Null

Ein Blick auf die Armutsentwicklung lohnt sich ganz besonders: Wenn wir die Ansätze der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) als Armutsgrenze zugrundelegen, sind heute 3,4 % der Familien mit unmündigen Kindern arm, wenn wir auf die höheren EL-Ansätze abstellen, sind es 11,3%. Bereits mit der Kinderrente kann die Armut bei beiden Ansätzen auf je rund die

Hälfte gesenkt werden. Kinderrente und Eltern-EL zusammen reduzieren die Familienarmut nach den EL-Ansätzen auf weniger als einen Drittel und beseitigen sie nach den SKOS-Ansätzen vollständig. (FOLIE 4)

Auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und damit auf eine verstärkte ökonomische Unabhängigkeit der Frauen wirkt sich dieses System ebenfalls förderlich aus. Dies insbesondere durch die konkrete Ausgestaltung der Eltern-EL mit den Freibeträgen und der nur teilweisen Anrechnung des Einkommens sowie durch die Anreize für mehr familienergänzende Betreuungsplätze.

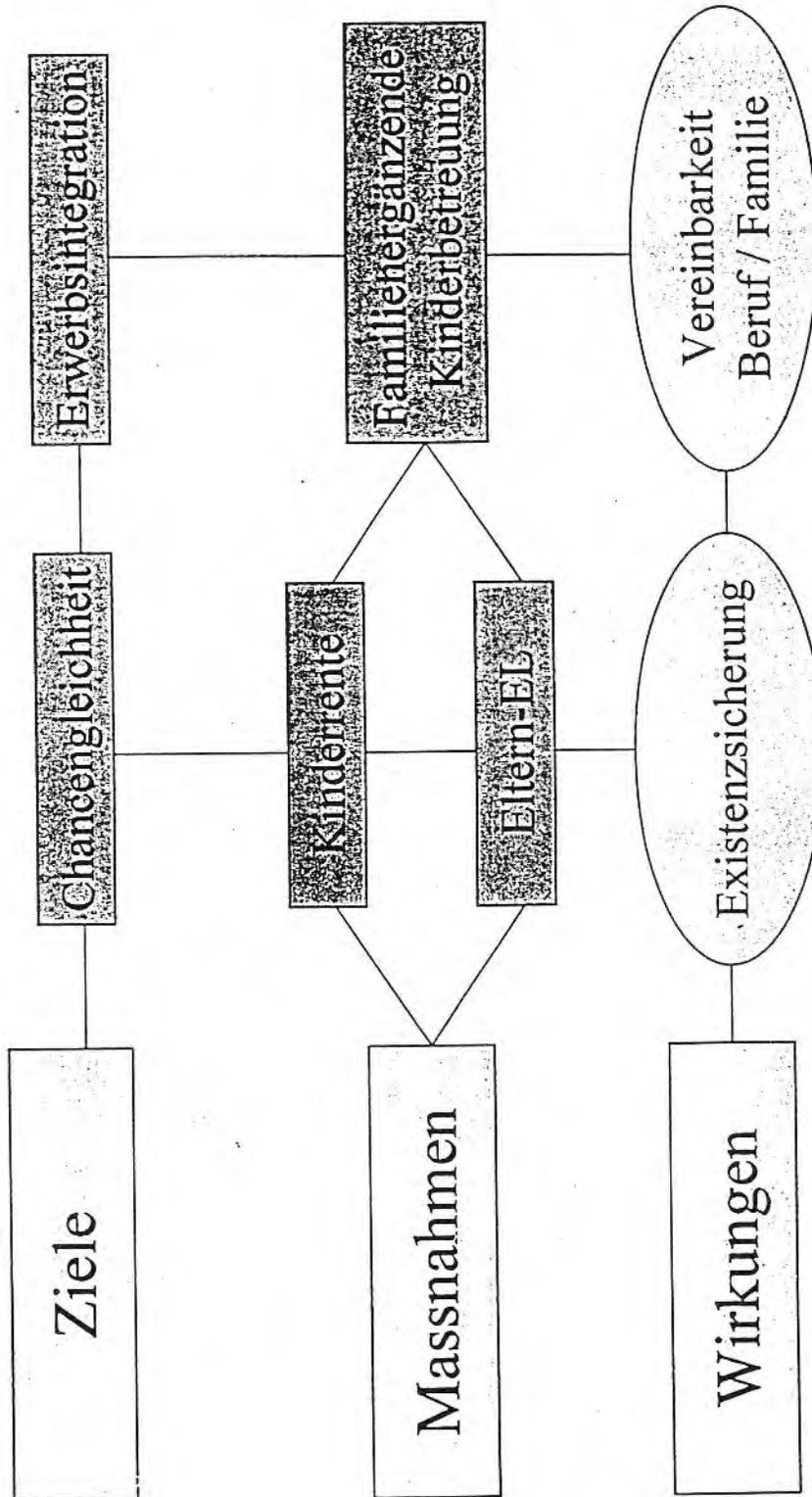
### Das Modell ist finanzierbar

Ist dieses Modell finanzierbar und damit politisch realisierbar? Wie weiter oben ausgeführt braucht die Kinderrente einen zusätzliche Finanzbedarf von rund 600 Millionen Franken. Genau gleich viel kostet die Eltern-EL. Für die rund 1,2 Milliarden Franken gibt es verschiedenen Finanzierungsmöglichkeiten. Für uns im Vordergrund steht eine eidgenössische Erbschaftssteuer. Dies macht deshalb besonders Sinn, weil damit ein Teil des Erbes an alle Nachkommen weitergegeben wird. Bei einem jährlich zu erwartenden Umfang an Erbschaften von rund 25 Milliarden Franken pro Jahr würde ein durchschnittlicher Steuersatz von 5 Prozent genügen, um die 1,2 Milliarden Franken zu gewinnen. Den Kantonen stünde es frei, über diesen Minimalstandard hinauszugehen und kleine Erbschaften würden selbstverständlich von der Steuer befreit.

Die Familienpolitik steht an der Schnittstelle von Arbeitsmarkt- Sozial- und Gleichstellungspolitik. Wir sind überzeugt, dass mit den vorgestellten Massnahmen alle Bereiche gewinnen würden, insbesondere auch die Gleichstellung von Frau und Mann.

Die vollständigen Unterlagen zur Familienpolitik der SPS, inkl. der Studie des Büro BASS über die Wirkung der Vorschläge, können Sie bestellen bei: SP Schweiz, Postfach, 3001 Bern, Tel. 031 311, 07 44, Fax 031 311 54 14 oder Sie finden sie auf [www.sp-ps.ch](http://www.sp-ps.ch).

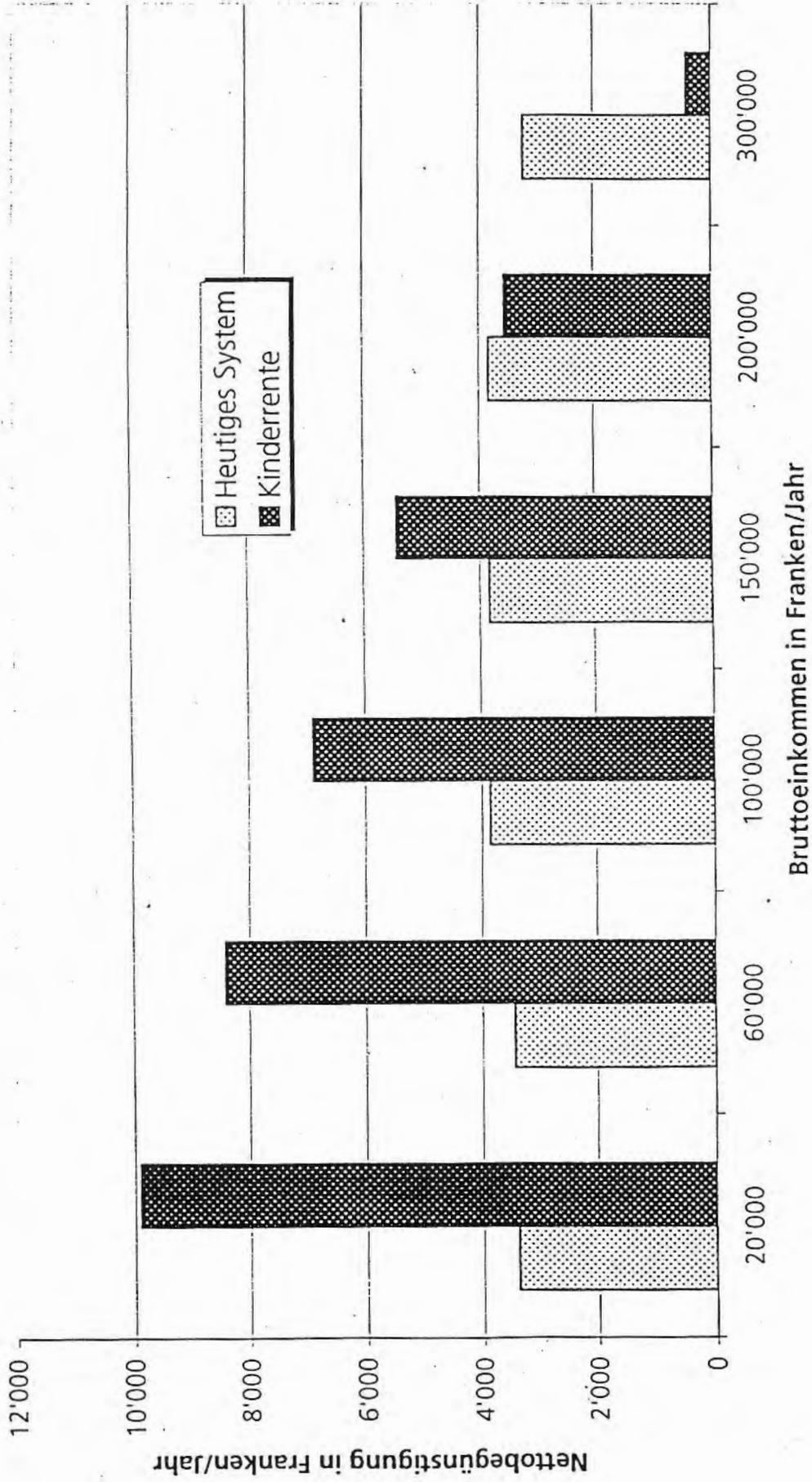
# SP-Familienpolitik



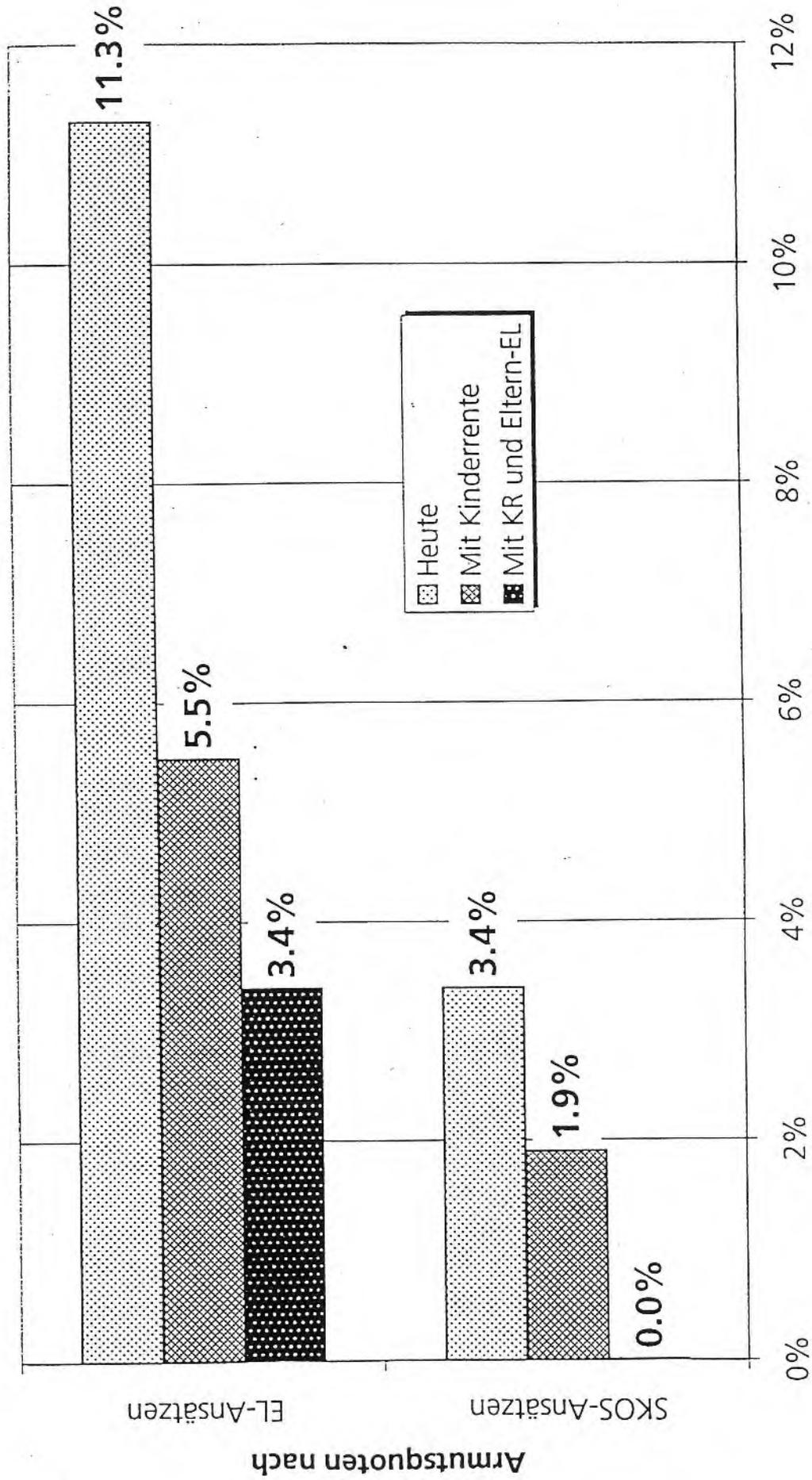
# Wirkung der Eltern-EL: Erwerbsanreiz und egalitäre Verteilung der Arbeit

|                                | Alleinerziehend, ein Kind |                   | Paar mit zwei Kindern        |                          |
|--------------------------------|---------------------------|-------------------|------------------------------|--------------------------|
|                                | Ohne Erwerbsarbeit        | Mit Erwerbsarbeit | Traditionelle Arbeitsteilung | Egalitäre Arbeitsteilung |
| Erwerbseinkommen               | 0                         | 1'500             | 3'000/0                      | 1'500/1'500              |
| Angerechnetes Erwerbseinkommen | 0                         | 666               | 2'000                        | 1'333                    |
| EL-Grenze                      | 2'590                     | 2'590             | 3'610                        | 3'610                    |
| Eltern-EL                      | 2'590                     | 1'924             | 1'610                        | 2'277                    |
| Einkommen Erwachsene           | 2'590                     | 3'424             | 4'610                        | 5'277                    |
| Kinderrente                    | 600                       | 600               | 900                          | 900                      |
| Einkommen gesamt               | 3'190                     | 4'024             | 5'510                        | 6'177                    |

# Paar mit zwei Kindern: Wirkung der Kinderrente im Vergleich zum heutigem System



## Auswirkungen von Kinderrente und Eltern-EL auf die Armutsquoten bei Familien (1995)



SKOS-Ansatz: 1'900 Fr./Mt. für Einpersonenhaushalt, 3'600 Fr./Mt. für Paarhaushalt mit 2 Kindern  
 EL-Ansatz: 2'500 Fr./Mt für Einpersonenhaushalt, 4'900 Fr. für Paarhaushalt mit 2 Kindern

# **Öffentliche Fachtagung vom 24. März 1999 in Bern zum Thema: Bedarfsleistungen an Eltern**

Referat von Carlo Marazza, Direktor der Sozialversicherungsanstalt des Kantons Tessin

## **Das soziale Ergänzungseinkommen: Modell und Erfahrungen im Tessin**

### **1. Ergänzungseinkommen**

#### **Existenzsicherung und soziale Integration: zwei Beispiele**

Die Ergänzungseinkommen decken den Lebensbedarf, indem sie ein Minimaleinkommen garantieren oder eine bestimmte Ausgabe ergänzen.

Diese greifen ein, wenn die individuellen Einkommen oder die Ersatzinkommen (zum Beispiel AHV und ALV) ungenügend sind, das heisst, wenn sie unter einer gewissen Grenze liegen. Die Ergänzungsleistungen der AHV/IV und die Prämienverbilligungsbeiträge in der Krankenversicherung, sind Beispiele die allen bekannt sind.

Das Ziel der Ergänzungseinkommen, ist ein menschliches Verhältnis und keine Leistung. Ihr Ziel ist die soziale Integration des Einzelnen. Es stützt sich auf die Werte der Solidarität, der Freiheit und der Gerechtigkeit, welche die soziale Sicherheit untermauern.

Die Leistung ist lediglich ein versicherungstechnisches Instrument, welches notwendig ist, um diese Werte zu bestätigen.

Heute spricht man viel von Ergänzungseinkommen, Begriff den ich aber denjenigen von Bedarfsleistungen vorziehe.

Warum? Unser Zeitalter ist von Information, Kommunikation und Wissen gekennzeichnet; dies nährt den Unterschied und die "Desolidarisierung" unter den Menschen.

Wir müssen uns dessen bewusst sein und dementsprechend handeln.

Der bekannte "Schleier der Unwissenheit", ein vom amerikanischen Philosophen John Rawls erarbeitetes Konzept, das die zwischenmenschlichen Beziehungen beeinflusste und erleichterte, wird den Platz dem Wissen überlassen.

Technisch gesehen ist der Begriff Risiko, welcher den sozialen Versicherungen zum Reichtum verholfen hat, nicht mehr in der Lage auf die Phänomene der Bedenklichkeit und der Verletzbarkeit, zu antworten.

Die Folge dieser Realität ist die Nachfrage nach immer gezielteren sozialen Eingriffen. Denken wir an die Politik von Tony Blair in Grossbritannien.

Was tun? Wir können uns diesen Problemen stellen, wenn wir eine genügende Gesamtübersicht der sozialen Sicherheit haben und wenn wir in der Lage sind diese Probleme konkret in ihrem Inneren richtig einzuordnen.

In diesem Sinne ist das Ziel der Ergänzungseinkommen, welche einen Teil und eine Funktion der sozialen Sicherheit bilden, den sozialen Bedürfnissen, die auf der Bedenklichkeit beruhen, zu entsprechen.

Das Tessin schlägt zwei Beispiele vor:

- das neue Familienzulagengesetz, das auf die familiäre Bedenklichkeit antwortet: eine erste Erfahrung;
- das Gesetz zur Harmonisierung und Koordinierung der sozialen Leistungen, welches der Bedenklichkeit im weiteren Sinne antworten wird: ein Entwurf.

## **2. Die Bedarfsleistungen an Eltern gemäss Familienzulagengesetz vom 11. Juni 1996: erstes Beispiel**

### **- Einführung**

Die neuen Ergänzungs- und Kleinkinderzulagen sollen die Elterneinkommen ergänzen. Sie sind ein erster Schritt zu einer kantonalen Gesamtübersicht im Bereich der Ergänzungseinkommen, deren Ziel die Bekämpfung des Problems der sozialen Ausschliessung ist.

Diese neuen Familienleistungen gibt es seit dem 1. Juli 1997. Sie schützen die finanziell bedürftigen Familien. Mit dieser Hilfe an kindererziehende Familien, will der Kanton Tessin die bisherigen Eingriffe der Fürsorge für Alleinerziehende Eltern oder Familien, auf sich nehmen. Das neue Tessiner Gesetz über Familienzulagen ist also von einem starken Integrationselement geprägt, der die Familienpolitik von der Fürsorgepolitik ausgrenzt.

### **- Ziel**

Das Ziel der neuen Zulagen ist die Existenzsicherung der Alleinstehenden- und Zweielternfamilien mit geringem Einkommen.

Die finanzielle Unterstützung der bedürftigen Familien ist eine wichtige materielle Bedingung, um Kinder zu erziehen: sie erhält und verteidigt die soziale Integration der Familien, deren soziales Unbehagen sich sicher steigern würde.

Die Erziehung der Kinder ist eine sehr wichtige und grundsätzliche soziale Pflicht: im Tessin wurde dies erkannt und allen Kindern und Eltern eine Gleichstellung der Mittel garantiert.

Zudem ermöglicht die Kleinkinderzulage einem Elternteil (Mutter oder Vater) die Freiheit, sich der Erziehung der Kleinkinder zu widmen.

Die Ergänzungszulage deckt die Bedürfnisse der Kinder, welche die 15 Jahre noch nicht erreicht haben (anerkannte Ausgaben der Familie minus alle Einkommen), wenn die Eltern ungenügende finanzielle Mittel haben, um den Kindern das Notwendige zu sichern (ungedeckter Bedarf).

Die Kleinkinderzulage deckt die Bedürfnisse der ganzen Familie, wenn die Kinder (mindestens eins) unter 3 Jahre alt sind. Kinderkrippen stehen für alle Kinder ab 3 Jahren zur Verfügung.

### **- Anspruch**

Anspruch auf die Ergänzungs- oder Kleinkinderzulage hat der alleinstehende, verheiratete oder zusammenlebende Elternteil, der die Obhut des Kindes und ein ungenügendes Einkommen hat.

Unter Obhut ist zu verstehen, der Elternteil wohnt unter dem selben Dach wie das Kind.

Die Leistung wird dem Elternteil (normalerweise der Mutter) von der Kantonalen Familienausgleichskasse gezahlt.

Alleinstehende Elternteile und verheiratete oder zusammenlebende Eltern, die mit ihren Kindern leben, haben Anspruch auf die Ergänzungs- oder Kleinkinderzulage, wenn sie seit mindestens 3 Jahren ihren Wohnsitz im Tessin haben.

Die Kleinkinderzulage wird denjenigen Eltern anerkannt, die nicht erwerbstätig sind oder deren Arbeitszeit die 50% nicht überschreitet (maximal 50% pro Tag), damit sie sich um ihre Kinder kümmern können.

Im Fall verheirateter oder zusammenlebender Eltern, wird dem ohne Grund nicht erwerbstätigen Elternteil ein hypothetisches Einkommen zugerechnet. Auf jeden Fall hat man zunächst das Recht auf die Ergänzungs- und dann erst auf die Kleinkinderzulage, die eintritt, wenn die Ergänzungszulage ungenügend ist.

### **- Leistungen**

Das Bedürfnis einer Familie ist gemäss dem Modell der Ergänzungsleistungen in der AHV/IV berechnet.

Es sind folgende maximale Ergänzungseinkommen garantiert, die auch den jährlichen Einkommensgrenzen entsprechen:

- alleinstehende Personen 14'860.-
- Paare 22'290.-
- erstes und zweites Kind 7'830.- jedes
- drittes und viertes Kind 5'220.- jedes
- jedes weitere Kind 2'610.- jedes

Die Ergänzungszulage, einschliesslich der Grundzulage und der möglichen Alimente, darf die Einkommensgrenze des oder der Kinder, die Anspruch auf die Zulage haben, nicht überschreiten.

Die Kleinkinderzulage darf die Einkommensgrenze der Alleinstehenden oder der Zweielternfamilien nicht überschreiten.

#### - **Finanzierungsmodalitäten**

Die Ergänzungszulage hat eine eigene Finanzierungsmodalität. Das heisst, dass ein Teil durch den Stopp der jährlichen Grund- und Ausbildungszulagenindexierung bis sich der Preisindex um 5% erhöht hat, finanziert wird. Ein weiterer Teil wird von den Beiträgen der Selbständigerwerbenden finanziert (0,15% des AHV-Einkommens). Ein letzter Teil wird durch die Übertragung der Ersparnisse der Sozialhilfe finanziert.

Die Erträge fliessen in einem Ausgleichsfond zusammen. Es ist auch eine Übergangsfinanzierung durch Kanton und Familienausgleichskassen vorgesehen, bis der Preisindex sich auf 5% erhöht hat.

Die Kleinkinderzulage wird durch die Steuereinkommen vom Kanton finanziert.

#### - **Kosten**

Die Ergänzungszulagen haben im Jahr 1998 11 Mio. gekostet.

Die Kleinkinderzulagen haben im Jahr 1998 2.7 Mio. gekostet.

Insgesamt 13,7 Mio. für die Unterstützung der Familien mit Kindern.

#### - **Erfahrungen seit der Inkraftsetzung**

Das Gesetz wird im Jahre 2001 bewertet. Die aktuellen Angaben sind nur richtungsweisend und zeigen uns noch keine gefestigte Situation.

Die Angaben für 1998 kann man den Tabellen entnehmen, die ich meinem schriftlichen Vortrag beilege.

Nachstehend einige Daten zur Veranschaulichung:

Die Anzahl der bis ende Februar 1999 erledigten Anfragen bestet aus 3'125 Fällen. Die Zahl der Kinder beträgt sich auf 5'114. Von diesen Fällen sind 68% anerkannt worden.

Ein Drittel ist aus rechtlichen und zwei Drittel aus finanziellen Gründen (Überschreitung der Einkommensgrenze) abgelehnt worden.

Die Ergänzungszulagenbezüger bestehen aus 41% alleinstehender Elternteile und aus 59% Zweielternfamilien.

Die Kleinkinderzulagenbezüger bestehen aus 23% alleinstehender Elternteile und aus 77% Zweielternfamilien.

Richtungsweisend möchte noch hinzufügen, dass mit dem neuen Familienzulagengesetz im Tessin bisher 10% der alleinstehenden Elternteile und 3% der Zweielternfamilien unterstützt worden sind.

Die Durchschnittsleistung der Ergänzungszulage beträgt monatlich 667.- Fr. und die der Kleinkinderzulage 960.- Fr. im Monat.

### **3. Der neue Rahmengesetzesentwurf über die Harmonisierung und Koordinierung der kantonalen Ergänzungseinkommen: zweites Beispiel im Sinne einer institutionellen und administrativen Rationalisierung**

Diese Fachtagung gibt mir auch die Gelegenheit ein zusammengefasstes zweites Beispiel darzustellen. Es handelt sich um ein sehr wichtiges Projekt, dass die finanziellen kantonalen Sozialleistungen rationalisieren

will, sowohl im Verwaltungsbereich als auch auf institutioneller Ebene. Die Botschaft des Tessiner Regierungsrats steht jetzt zur politischen Diskussion im Parlament.

#### - **Ziel der Harmonisierung und der Koordinierung**

Die finanzielle Lage und die Notwendigkeit eine bessere Lösung des Problems der sozialen Ausschliessung zu finden, haben den Regierungsrat dazu geführt, die Harmonisierung und die Koordinierung der finanziellen sozialen Leistungen vorzuschlagen.

Die Harmonisierung der heutigen Leistungen, die ein Ergänzungseinkommen gewährleisten, will die betreffenden Gesetze bewahren und verwerten, indem man ein einziges Konzept der Unterstützungsgrenze (Eingriffsgrenze), der Bestimmungsmodalität und der Verbrauchseinheit erstellt. Diese Lösung stigmatisiert den Leistungsantragsteller nicht, da dieser sich nicht mit der Armut oder der sozialen Ausschliessung identifizieren muss. Zudem hat diese Lösung den Vorteil die persönlichen Umstände zu unterscheiden: die Kosten der Krankenversicherung, die Kosten der Ausbildung, die Kosten der Arbeitslosenversicherung der Selbständigerwerbenden, die Kosten der Kinder.

Die Interventionspriorität der fünf betreffenden Gesetze (Kantonales Anwendungsgesetz des Krankenversicherungsgesetzes, Anstellungsunterstützungsgesetz, Schulgesetz, Familienzulagengesetz, Sozialhilfegesetz) wird wie folgt koordiniert: zuerst gelingt die Prämienverbilligung in der KV, dann die Fortbildungs- und Berufsumschulungsbeihilfe der Arbeitslosen die kein Recht mehr auf ALV-Taggelder haben, dann die Ergänzungs- und Kleinkinderzulagen und letzten Endes die Sozialhilfe, zur Anwendung.

Auch die Stipendien sind mit den erwähnten Leistungen harmonisiert, aber die Unterstützungsgrenze ist höher, da die Ausbildungskosten für die Familien eine zusätzliche Ausgabe bedeuten. Das Sozialhilfegesetz ist mit allen beteiligten Leistungen koordiniert aber nicht harmonisiert, da um den Lebensbedarf festzustellen, die Bedingungen der SKOS angewendet werden.

Auf diese Weise versucht man:

- das Armutsrisiko zu verringern
- die Verfahren zu vereinfachen, um einen leichteren Leistungszugriff zu haben
- Behandlungsunterschiede zu vermeiden
- die knappen zur Verfügung stehenden Mittel gezielter zu verteilen
- die Inanspruchnahme der Fürsorge abzugrenzen

#### - **Hauptkonzepte: Bezugsverbrauchseinheit und verfügbares Einkommen der Verbrauchseinheit**

Verbrauchseinheit ist die Personengruppe, die in Betracht gezogen wird, um die Leistungen zu berechnen.

Jede einzelne Person kann nur zu einer Verbrauchseinheit gehören (z.B. Eltern mit zwei Kindern).

Jedes volljährige Mitglied einer Verbrauchseinheit (finanziell selbständig oder nicht) kann Anspruch auf eine oder mehrere Leistungen haben.

Das verfügbare Einkommen einer Verbrauchseinheit, wird wie folgt berechnet:

$$\text{Summe des berechenbare Einkommens} - \text{Summe der berechenbaren Ausgaben}$$

Es handelt sich hier um die finanziellen Mittel, die der Einheit zum leben bleiben. Wenn das Verhältnis negativ ist, steht die Verbrauchseinheit unter dem anerkannten Lebensbedarf.

#### - **Bürgernähere Organisation**

Da alle Leistungen die gleichen Daten über Verbrauchseinheit und verfügbares Einkommen in Betracht ziehen, kann die Festlegung jeder einzelnen Verbrauchseinheit und die Auskünfte über die zu erbringenden Leistungen zentralisiert werden.

Die Büros und Schalter für die Familienunterlagen, die Beihilfe zur Krankenversicherung und auch die Ergänzungsleistungen befinden sich bereits bei der Sozialversicherungsanstalt Tessin. In diesem Sinne könnte die SVA Tessin in der Zukunft die Rolle eines einzigen Schalters übernehmen, so dass die Dienstleistungen für den Bürger vereinfacht werden. Das Projekt "Amministrazione 2000" der Tessiner Verwaltung, wird die Möglichkeit einer tiefergehenden organisatorischen Neugestaltung überprüfen.

#### 4. Schlussfolgerungen

Das heutige Thema befasst sich mit der Frage: wie können wir der Bedenklichkeit der Familie entgegenwirken?

Ich habe von den Erfahrungen und den Projekten im Kanton Tessin, welche sich mit der Bekämpfung der Ausschliessung befassen, insbesondere der Familien mit geringem Einkommen und der sozialen Eingriffsweise durch Ersatzeinkommen, gesprochen.

Die Diskussion über Ersatzeinkommen und selektive Leistungen ist sicher interessant, man muss diese Leistungen aber richtig in unser Sozialversicherungssystem eingliedern. Ich möchte ihre Aufmerksamkeit jedoch auf die Gefahr und das Risiko hinweisen, dass unsere soziale Sicherheit nur der Bekämpfung des Problems der sozialen Ausschliessung dient.

Der allmähliche Austausch der von den sozialen Versicherungen garantierten Leistungen durch Ergänzungseinkommen wäre aber ein gefährlicher Weg, welcher der Mittelklasse schaden und die Gefahr der Armutsfalle steigern würde. Dies würde die Entstehung einer zweischichtigen Gesellschaft begünstigen und unser System der sozialen Sicherheit entarten.

Die gezielten Lösungen sind kein Allheilmittel unserer sozialen Sicherheit. Sie bilden einen Teil des Systems, das in Zukunft wachsen wird.

Das Problem ist nicht: gezielte Leistungen ja oder nein? Das Problem ist welches Verhältnis zwischen Versicherungsleistungen (Ersatzeinkommen und Garantie der Gesundheitspflege) einerseits und gezielten Leistungen (Ersatzeinkommen) andererseits wollen wir? Es handelt sich hier um ein Eidgenössisches Thema, welches Bund und Kantone interessiert, denn es betrifft auch die Kompetenzverteilung und könnte Thema eines weiteren Symposiums werden.

|                           | Richieste | Accolte |        | Rifiutate |        |
|---------------------------|-----------|---------|--------|-----------|--------|
|                           |           |         |        |           |        |
| Numero famiglie           | 3'125     | 2'058   | 65.86% | 1'067     | 34.14% |
| Per condizioni di legge   |           |         |        | 404       | 37.86% |
| Per condizioni economiche |           |         |        | 663       | 62.14% |
| Numero figli              | 5'114     | 3'412   | 66.72% | 1'702     | 33.28% |
| Per condizioni di legge   |           |         |        | 571       | 33.55% |
| Per condizioni economiche |           |         |        | 1'131     | 66.45% |

|                   | AFI (EZ) |                        |        | di cui anche API (KKZ) |                      |     |
|-------------------|----------|------------------------|--------|------------------------|----------------------|-----|
|                   | Totale   | Famiglia monoparentale |        | Totale                 | Famiglia biparentale |     |
|                   |          |                        |        |                        |                      |     |
| Richieste accolte |          |                        |        |                        |                      |     |
| Numero famiglie   | 2'058    | 846                    | 41.11% | 1'212                  | 58.89%               |     |
| Numero figli      | 3'412    | 1'122                  | 32.88% | 2'290                  | 67.12%               |     |
|                   |          |                        |        |                        |                      |     |
|                   |          |                        |        | 491                    | 23.22%               | 377 |
|                   |          |                        |        | 938                    | 17.48%               | 774 |

|                        | Richieste accolte | N. in TI nel 1990 | % accolte |
|------------------------|-------------------|-------------------|-----------|
| Totale famiglie        | 2'058             | 48'497            | 4.24%     |
| Famiglie monoparentali | 846               | 8'498             | 9.96%     |
| Famiglie biparentali   | 1'212             | 39'999            | 3.03%     |



## Supplemento al promemoria "Assegno integrativo e assegno di prima infanzia"

### Modifiche valevoli dal 1. gennaio 1999 (pagine 2 e 6)

Sono garantiti i seguenti redditi minimi che costituiscono contemporaneamente i limiti di reddito annui:

|                                    |     |                  |
|------------------------------------|-----|------------------|
| • per le persone sole              | fr. | 14'860.-         |
| • per le coppie                    | fr. | 22'290.-         |
| • per il primo e il secondo figlio | fr. | 7'830.- ciascuno |
| • per il terzo e il quarto figlio  | fr. | 5'220.- ciascuno |
| • per ogni altro figlio            | fr. | 2'610.- ciascuno |

### Esempi di calcolo

#### 1. Famiglia biparentale con un figlio

| Fabbisogno   |               | Entrate                  |               |
|--|---------------|--------------------------|---------------|
| Limite di reddito dei genitori                     | 22'290        | Salario                  | 40'000        |
| Limite di reddito del figlio                       | 7'830         | Assegno di base (183x12) | 2'196         |
| Affitto  | 9'600         |                          |               |
| Premio cassa malattia meno sussidi                 | 2'595         |                          |               |
| Contributi AVS/AI/IPG/AD                           | 2'620         |                          |               |
| Contributo cassa pensione                          | 1'800         |                          |               |
| <b>Totale</b>                                      | <b>46'735</b> | <b>Totale</b>            | <b>42'196</b> |
| <b>Assegno di base annuo</b>                       |               |                          | <b>2'196</b>  |
| <b>Assegno integrativo annuo (46'735 - 42'196)</b> |               |                          | <b>4'539</b>  |
| <b>Assegno di prima infanzia annuo*</b>            |               |                          | <b>0</b>      |
| <b>Assegno totale annuo</b>                        |               |                          | <b>6'735</b>  |
| <b>Assegno totale mensile</b>                      |               |                          | <b>562</b>    |

\* L'assegno integrativo è inferiore all'assegno massimo erogabile (fr. 7'830 - 2'196 = 5'634) per un salariato a tempo pieno e copre il fabbisogno, di modo che, se il figlio avesse meno di 3 anni, non sarebbe necessario usufruire dell'assegno di prima infanzia.

#### 2. Famiglia monoparentale salariata a metà tempo con un figlio di meno di 3 anni

| Fabbisogno   |               | Entrate                              |               |
|--|---------------|--------------------------------------|---------------|
| Limite di reddito del genitore                           | 14'860        | Salario                              | 15'000        |
| Limite di reddito del figlio                             | 7'830         | Assegno di base (183x12)/2           | 1'098         |
| Affitto  | 7'800         | Assegno integrativo (7'830-1'098) ** | 6'732         |
| Premio cassa malattia meno sussidi                       | 920           | Pensione alimentare                  | 5'000         |
| Contributi AVS/AI/IPG/AD                                 | 980           |                                      |               |
| <b>Totale</b>  | <b>32'390</b> | <b>Totale</b>                        | <b>27'830</b> |
| <b>Assegno di base annuo</b>                             |               |                                      | <b>1'098</b>  |
| <b>Assegno integrativo annuo</b>                         |               |                                      | <b>6'732</b>  |
| <b>Assegno di prima infanzia annuo (32'390 - 27'830)</b> |               |                                      | <b>4'560</b>  |
| <b>Assegno totale annuo</b>                              |               |                                      | <b>12'390</b> |
| <b>Assegno totale mensile</b>                            |               |                                      | <b>1'033</b>  |

\*\* Questo importo risulta dal calcolo per l'assegno integrativo.

**Prestations aux parents sous conditions de ressources**  
**Congrès du 24 mars 1999 organisé par l'OFAS, Hôtel Alfa, Berne**

**Modèle et expérience dans le canton de Vaud :**  
**Fonds cantonal pour la famille**

Présentatrice : Mme Marica CREVOISIER, Caisse cantonale vaudoise de compensation

---

**I. HISTORIQUE ET STATUT DU FONDS CANTONAL POUR LA FAMILLE**

Les circonstances qui ont amené à la création du Fonds cantonal pour la famille (ci-après FCF) sont directement liées à la situation particulière de la Caisse générale d'allocations familiales, qui est la Caisse cantonale publique d'allocations familiales. En effet, dès sa création, la Caisse générale a fonctionné d'une part comme caisse supplétive, n'affiliant que les employeurs qui n'adhéraient pas, pour des raisons diverses, à une caisse professionnelle ou interprofessionnelle. D'autre part, la Caisse générale est une caisse importante car elle a pour affiliés les Communes, qui lui sont rattachées de par la loi, ainsi que les institutions de bienfaisance ou d'utilité publique (par exemple les hôpitaux). La Caisse générale a toujours fixé son taux de cotisation légèrement plus haut que les autres caisses, pour ne pas leur faire de concurrence. Par ailleurs, les allocations qu'elle versait n'étaient pas supérieures à celles des autres grandes caisses. Dans ces conditions, au fil des années, la Caisse générale s'est enrichie jusqu'à se trouver avec une fortune de 25 millions environ.

Cette situation ne devenant plus acceptable, il convenait de trouver une utilisation de cette fortune et cette utilisation devait être conforme avec le but des allocations familiales.

C'est dans ce cadre que s'est inscrite la proposition du Conseil d'Etat d'instituer le Fonds cantonal pour la famille. L'idée qui a prévalu était la suivante : utiliser cet excédent de fortune pour améliorer la politique familiale dans le canton de Vaud. Le FCF a été créé le 1er février 1985 par une modification de la loi vaudoise sur les allocations familiales. Juridiquement il s'agit d'une fondation de droit public, placée sous la surveillance de l'Etat. Son but est d'octroyer, dans les cas dignes d'intérêt, une aide à la famille ou aux enfants par le paiement d'allocations familiales non prévues par la loi, ou par d'autres moyens appropriés. Des dispositions réglementaires ont été établies par le Conseil d'Etat, en date du 15 avril 1987.

Cela fait donc un peu plus de dix ans que le FCF exerce son activité ce qui représente une période suffisamment longue pour établir un bilan entre les buts recherchés au moment de sa création et son action effective. A l'heure actuelle, 1500 familles par année reçoivent des prestations du FCF.

**II. BUT ET FONCTIONNEMENT DU FONDS CANTONAL POUR LA FAMILLE**

Les prestations accordées par le FCF ont pour but d'aider une famille pour des motifs précis en principe durant une période limitée. La décision revient à un Conseil de fondation formé de sept membres, se réunissant environ toutes les six semaines. Les décisions prises peuvent être contestées par opposition. La nouvelle décision (décision sur opposition) est elle-même sujette à recours au Département de la Santé et de l'Action sociale. Environ 10 % des demandes examinées aboutissent à un refus.

C'est de manière volontaire que les autorités n'ont pas introduit de limites de revenu en-dessus desquelles une famille ne pourrait avoir droit aux prestations du FCF. C'est en réalité l'insuffisance des revenus par rapport à tel ou tel besoin qui détermine l'éventuel octroi des prestations. Cela signifie que chaque demande reçue au FCF est examinée pour elle-même dans le détail avec les revenus et les dépenses propres à chaque famille.

En ce qui concerne la fortune des familles, là aussi une certaine souplesse prévaut, mais le Conseil s'est fixé une limite de l'ordre de Fr. 50'000.- environ au-delà de laquelle il n'intervient en principe pas. Cette limite peut cependant être appréciée différemment selon que la famille a un ou plusieurs enfants et si les enfants sont en bas âge ou aux études, ce qui entraîne un coût supplémentaire pour la famille.

### III. TYPE DES PRESTATIONS ACCORDEES

Il y a deux types de prestations :

1. Les allocations familiales dont le versement n'est pas prévu par la législation en la matière lorsque le non-versement apparaît comme une "lacune" de la législation. La loi vaudoise sur les allocations familiales prévoit en effet le versement des allocations aux personnes salariées uniquement. En outre, les allocations familiales sont versées au prorata du taux d'activité, sauf pour les familles monoparentales qui ont droit à l'allocation entière lorsque le parent qui a la garde des enfants exerce son activité à 50 % au moins.
2. Les aides financières en faveur de familles bénéficiant des allocations familiales, mais dont les ressources sont insuffisantes par rapport à des charges particulières.

Exemples de prestations accordées selon le premier type (allocations familiales) :

Pour les prestations de type "allocations familiales", il n'est pas procédé à une enquête détaillée sur la situation financière des requérants.

- a) Si une femme seule travaille à temps partiel pour s'occuper de ses enfants à moins de 50 %, elle recevra des allocations partielles. Dans certaines situations, elle ne pourra pas revendiquer le complément par l'intermédiaire du père de ses enfants, si celui-ci est indépendant, par exemple, ou à l'étranger. Pour certaines familles monoparentales cela ne pose pas de problèmes particuliers. En revanche, pour d'autres, ce manque à gagner pèse sur le budget familial. Le FCF complète les allocations dans ces situations.
- b) Comme mentionné plus haut, les allocations sont réservées aux salariés : cela implique que le père, s'il perd son droit au salaire pour cause de maladie, d'accident, d'invalidité ou de détention, ne peut plus recevoir les allocations familiales pour ses enfants. Dans les cas où la mère ne travaille pas et ne peut donc pas les recevoir elle-même, le FCF verse (*ou complète*) ces allocations.
- c) En cas de naissance, la loi vaudoise prévoit l'octroi d'une allocation unique de Fr. 1'500.- au minimum. Si les parents, au moment de la naissance, dépendent de l'assurance-invalidité, accident ou chômage, ou même s'ils sont à l'aide sociale vaudoise, ils ne peuvent en bénéficier. Pour qu'ils ne soient pas privés de cette prestation, le FCF intervient en la versant.
- d) Les indépendants n'ont pas droit aux allocations familiales. Or, les charges de familles associées aux baisses du revenu de certains petits indépendants (*surtout dans la conjoncture actuelle*) permet au FCF de verser les allocations familiales lorsque le revenu familial le justifie.

## Exemples de prestations accordées selon le deuxième type ( aides financières) :

- a) Les familles monoparentales sont confrontées à des charges particulières : elles doivent mener de front vie professionnelle et vie familiale, ce qui implique, pour les enfants en bas âge, des frais de garderie ou de maman de jour (*voire de jeune fille au pair*). Les frais supplémentaires découlant de cette situation, peuvent être pris en charge par le FCF.
- b) La rupture d'un couple avec enfants engendre fréquemment des difficultés financières : la pension alimentaire n'est pas toujours fixée tout de suite, le départ d'un des conjoints entraîne des frais supplémentaires (*2ème loyer à payer, déménagement*). La réorganisation, pour le parent qui garde les enfants auprès de lui, prend quelques mois : le FCF en accordant une aide momentanée peut le soutenir dans le passage de ce cap délicat.
- c) De nombreuses familles ont eu et ont encore recours au petit crédit. Or, si ce prêt a été contracté alors que l'un ou les deux parents exerçaient une activité lucrative, la perte du travail, entraînant une diminution des revenus, ne permet plus l'amortissement de la dette. Si le prêt a été contracté pour des frais liés à l'entretien de la famille, le FCF propose au requérant une aide au désendettement sous la forme suivante : Le FCF a conclu un accord, avec la Banque Cantonale Vaudoise, pour régler ces situations : le prêt antérieur, qui était fréquemment assorti d'un taux d'intérêt de 13 %, est reconverti à un taux d'intérêt nettement plus favorable avec le cautionnement du FCF; l'emprunt est en outre réétalé de telle sorte que les mensualités diminuent sensiblement. De ce fait, le budget familial est à nouveau équilibré sans qu'il n'en coûte de dépenses au FCF si la famille continue à rembourser régulièrement l'emprunt. En revanche, si la famille n'honore plus les mensualités du nouveau contrat de prêt, la Banque Cantonale Vaudoise exigera le solde de l'emprunt au FCF. Ce cas de figure représente fort heureusement l'exception.
- d) Lorsque le budget est serré, certaines famille utilisent des cartes de crédit ou achètent des vêtements par correspondance et à crédit. Si ces factures ne peuvent être payées, cette famille entre dans la "spirale" de l'endettement. Afin de donner un coup de pouce, pour liquider une facture arriérée, le FCF peut accorder une prestation unique.
- e) Les traitements dentaires très souvent coûteux, peuvent déséquilibrer le budget familial, qu'ils soient réservés aux parents ou aux enfants. Après que d'autres fonds de secours se soient prononcés pour l'octroi d'une aide financière, le FCF peut accorder une aide partielle.

Lorsque l'aide du FCF est ponctuelle, en vue de régler quelques factures arriérées par exemple, la prestation accordée s'élève de Fr. 500.-- à Fr. 2'000.-- environ. La plupart des prestations uniques représentent des allocations de naissance de Fr. 1'500.-- versées aux personnes au chômage. Lorsque le FCF accorde des aides mensuelles, celles-ci peuvent être accordées durant plusieurs années s'il s'agit, par exemples d'allocations familiales ou de complément d'allocations familiales pour une femme seule, avec des enfants en bas âge, et travaillant à temps partiel. L'objectif visé en apportant une aide mensuelle à une famille reste toutefois de l'aider pendant une période limitée, jusqu'à ce qu'elle trouve une solution pour rééquilibrer son budget, soit en diminuant ses dépenses, soit en améliorant ses ressources. La plupart des prestations mensuelles accordées se situent entre Fr. 100.-- et Fr. 300.-- par mois. Il faut par ailleurs préciser que le FCF a défini des principes de subsidiarité avec d'autres régimes sociaux cantonaux : si une famille est entièrement prise en charge par l'aide sociale, ou bénéficie du revenu minimum de réinsertion mis en place par le canton de Vaud pour les chômeurs ayant épuisé leur droit aux prestations, le Fonds cantonal n'interviendra pas par le versement de prestations mensuelles, par exemple, les allocations familiales : s'il le faisait, ceci aurait pour effet de diminuer le montant alloué par l'aide sociale, qui tiendrait compte des allocations familiales versées par le Fonds cantonal pour la famille, et la famille n'en retirerait aucun avantage final.

#### IV. FINANCEMENT DU FONDS CANTONAL ET PERSPECTIVES FINANCIERES

Comme cela a été dit précédemment, le Fonds cantonal a bénéficié, à sa création, d'un capital de dotation. Ce capital s'élevait à 14,2 millions. Pendant plusieurs exercices, la Caisse générale a dégagé de nouveaux excédents qui ont été versés au Fonds cantonal. Le FCF a ainsi pu assumer le versement des prestations et ses frais administratifs sans toucher au capital initial.

Cependant, depuis quelques années, la Caisse générale n'a plus dégagé d'excédents et le seul rendement du capital n'était pas suffisant pour couvrir les dépenses, de l'ordre de Fr. 2'500'000.-, plus les frais administratifs. De ce fait, le capital a dû être entamé, et la nécessité de trouver d'autres sources de financement est à l'ordre du jour.

## Kleinkinderbetreuungsbeiträge: Das Zürcher Modell

Im folgenden stelle ich Ihnen das Modell der Kleinkinderbetreuungsbeiträge (KKBB) im Kanton Zürich vor. Dabei möchte ich vorausschicken, dass ich mich bei meinen Ausführungen ausschliesslich auf die Erfahrungen der Stadt Zürich stütze.

Vorangehend zur gesetzlichen Regelung der KKBB beschäftigten sich die Kommissionsmitglieder des Kantonsrates Ende der 80er Jahre mit folgenden Themen:

1. die Zunahme der Alleinerziehenden,
2. die vom Volk abgelehnte Mutterschaftsversicherung und
3. das Kindeswohl.

Bekanntlich ist eine tragende Eltern-Kind-Beziehung für die Entwicklung des Kindes sehr entscheidend. Deshalb ist es wichtig, dass Elternteile zur Sicherung der Pflege und Erziehung während der ersten 2 Lebensjahre ihres Kindes teilweise vom Erwerbsleben freigestellt werden können.

Der im Jugendhilfegesetz (JHG) geregelte Anspruch ist ausdrücklich keine Mutterschaftsversicherung: Ein automatischer Anspruch aufgrund der Geburt eines Kindes besteht also nicht. Die KKBB sind eine finanzielle Hilfe, die gezielt nur den finanziell schwächeren Familien bzw. alleinerziehenden Müttern oder Vätern zugute kommt. Dazu ist zu erwähnen, dass vor allem Alleinerziehende von Armut betroffen sind.

Die gesetzliche Grundlage der KKBB bildet das JHG, dessen Zweckartikel (§ 26a.) lautet:

**Die Gemeinden gewähren Eltern, die sich persönlich der Pflege und Erziehung ihrer Kinder widmen wollen, dazu aber aus wirtschaftlichen Gründen nicht in der Lage sind, Beiträge für die Betreuung von Kleinkindern.**

Die KKBB-Beiträge sollen einerseits verhindern, dass Eltern kurz nach der Geburt ihres Kindes wieder voll arbeiten müssen und das Kind zu 100 % fremdbetreut werden muss. Andererseits soll die knappe Bemessung der Beiträge verhindern, dass Eltern aus der Arbeitswelt aussteigen, um in den Genuss von KKBB zu gelangen. Dies umso mehr, als mit dem 2. Geburtstag des Kindes der Rechtsanspruch auf diese Beiträge dahinfällt.

Anspruchsberechtigt sind alleinerziehende, ledige, verwitwete, gerichtlich getrennte oder geschiedene Elternteile, sowie zusammenlebende Eltern, die sich persönlich der Pflege und Erziehung ihrer Kinder widmen wollen, dazu aber aus wirtschaftlichen Gründen nicht in der Lage sind. Gemeint sind damit Eltern, die zum finanziellen Überleben 100% arbeiten müssen und deren Kind deshalb fremdbetreut werden muss. Dies trifft vor allem auf Eltern zu, die zum Beispiel aufgrund ihrer Stellung auf dem Arbeitsmarkt, ihrer Sprache, ihrer Herkunft, ihrer Ausbildung oder ihrer beruflichen Fähigkeiten voll arbeiten müssen. Nicht gemeint sind dagegen Eltern oder Elternteile, die ihre finanziellen oder persönlichen Verhältnisse so steuern, dass sie in den Genuss von KKBB kommen.

Zur Illustration ein Beispiel aus der Praxis: Bei einem Paar, das bis anhin im Pflegebereich gearbeitet hat, stellen beide bei der Geburt des Kindes aus freien Stücken die Berufstätigkeit ein. Er beginnt eine Ausbildung und sie kümmert sich um das Kind. Hier besteht kein Anspruch auf KKBB, da davon ausgegangen werden kann, dass sie beide über Teilzeitstellen und bei gleichzeitiger eigener Betreuung des Kindes ein ausreichendes Familieneinkommen sicherstellen können.

## Gesetzliche Voraussetzungen

### 1. Wohnsitz

**Massgebend ist der zivilrechtliche Wohnsitz des betreuenden Elternteils. Eine gesuchstellende Person muss seit mindestens einem Jahr in einer zürcherischen Gemeinde wohnen.**

### 2. Arbeitspensum

**Die Erwerbstätigkeit bei Alleinerziehenden darf ein halbes Pensum nicht überschreiten, Zusammenlebende, die gemeinsam mehr als eineinhalb Pensen und weniger als ein volles Pensum arbeiten, erhalten keine KKBB.**

Auch selbständigerwerbende Personen, Personen in Ausbildung oder Studierende sowie Rentenbezüger müssen die gesetzlichen Voraussetzungen bezüglich des Pensums erfüllen und das geleistete Pensum nachweisen. Dabei gilt es zu beachten, dass Ausbildungs- und Rentenpensen gleich wie Arbeitspensen berücksichtigt werden.

### 3. Betreuung des Kindes

**Die Fremdbetreuung des Kindes darf höchstens zweieinhalb Tage pro Woche betragen.**

Das heisst, das Kind muss zwingend an mindestens 4 ½ Tagen von den Eltern oder einem Elternteil persönlich betreut werden. Auch Grosseltern und Tanten gelten - auch wenn sie im gleichen Haushalt leben - als Drittpersonen.

### Umfang und Dauer

**Die Beiträge entsprechen der Differenz zwischen Lebensbedarf und anrechenbarem Einkommen. Sie betragen monatlich maximal Fr. 2'000.- pro Familie. Die Beiträge werden für längstens zwei Jahre ab Geburt des Kindes gewährt.**

Konkret erhielten 1998 ca. 30 % der BezügerInnen den vollen Betrag von Fr. 2'000.-

Damit Sie sich ein Bild machen können, wovon eine Alleinstehende leben muss, hier ein Beispiel: Eine Alleinstehende mit einem Kind, ohne Erwerbseinkommen, bei einer Miete von Fr. 1'000.- und zusätzlich Fr. 300.- Alimente für das Kind, hat einen Anspruch auf Fr. 2'000.- monatlich. In diesem Fall muss diese alleinerziehende Frau mit netto Fr. 1'300.- im Monat auskommen. Würde diese alleinstehende Mutter über ein Erwerbseinkommen von Fr. 1'000.- pro Monat verfügen, würde sich der KKBB-Anspruch auf ca. Fr. 1'900.- belaufen. In diesem Fall hat diese alleinstehende Mutter ca. Fr. 2'200.- pro Monat zur Verfügung.

Wie das erste Beispiel zeigt, kann das Existenzminimum alleine mit KKBB nicht gedeckt werden. Würde diese Familie von der Sozialhilfe unterstützt, würde sie mehr erhalten. In einem solchen Fall muss die KKBB-Bezügerin, wenn sie keiner Teilzeitarbeit nachgehen kann und kein Vermögen hat, gleichzeitig von der Sozialhilfe unterstützt werden, was einem doppelten Verwaltungsaufwand gleichkommt. Trotzdem werden in der Stadt Zürich ca. 1/3 der KKBB-BezügerInnen gleichzeitig von der Sozialhilfe unterstützt.

## **Berechnungsgrundlagen**

### **Lebensbedarf**

**Der Lebensbedarf setzt sich zusammen aus dem Grundbetrag für Alleinerziehende von Fr. 18'600.- resp. Fr. 25'600.- für Zusammenlebende, einem Zuschlag von Fr. 3'900.- für jedes weitere eigene im gleichen Haushalt lebende Kind sowie einem Mietzinszuschlag von höchstens Fr. 13'100.- pro Jahr.**

Der anrechenbare Mietanteil, der berücksichtigt werden kann, beträgt also knapp Fr. 1'100 pro Monat und Familie, unabhängig von der Grösse der Familie.

### **Vermögen**

**Die Vermögensgrenzen liegen bei Alleinerziehenden bei Fr. 25'000.-, bei Zusammenlebenden bei Fr. 35'000.-**

Hier wird in der Regel auf das Reinvermögen gemäss letzter Steuerrechnung abgestellt.

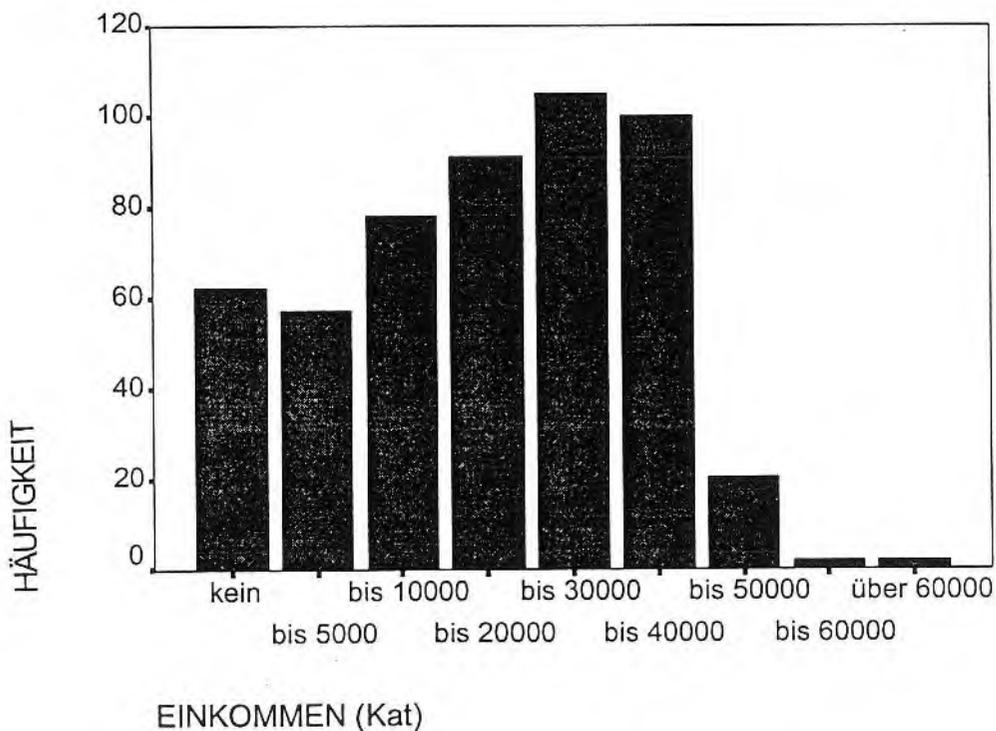
### **Einkommen**

**Zur Ermittlung des anrechenbaren Einkommens werden das AHV-pflichtige Nettoeinkommen aus Erwerb, Kinder- und Familienzulagen, Kapitalerträge, Leistungen aus Versicherungen und Alimentenleistungen von Dritten berücksichtigt.**

Abzugsberechtigt sind vertraglich oder gerichtlich festgesetzte, tatsächlich bezahlte Unterhaltsleistungen an Dritte sowie Berufsauslagen gemäss steuerrechtlichen Ansätzen. Beim alleinerziehenden Elternteil wird vom Erwerbseinkommen ein Freibetrag von höchstens Fr. 5'000.- abgezogen.

## Statistische Ergänzungen

- Zu den Ausgaben der Stadt: Die Stadt Zürich richtete im Jahre 1998 für ca. 550 Kinder 5,5 Mio. Franken KKBB aus. Dieser Betrag verteilte sich auf 220 Alleinstehende und 300 zusammenlebende Eltern.
- Zur Bevölkerungsstruktur der BezügerInnen von KKBB: 56 % stammen aus der Schweiz, 21 % stammen aus den Ländern Jugoslawien, Türkei, Sri Lanka, Italien, Mazedonien, Somalia und Deutschland. Die restlichen 23% verteilen sich auf 60 weitere Länder.
- Zur Anzahl Verfügungen in der Stadt Zürich: Um den während des KKBB-Bezuges wechselnden finanziellen und persönlichen Verhältnissen der AntragstellerInnen gerecht zu werden, wurden 1998 1'044 Anspruchsänderungen verfügt. Von diesen 1'044 Anspruchsänderungen wurden 11 Entscheide mittels Einsprache angefochten. Dabei wurde nur gerade eine einzige Einsprache gutgeheissen.
- Anzahl KKBB-BezügerInnen, aufgeteilt auf die verschiedenen Einkommenskategorien.



*Bei den höheren Kategorien (über Fr. 50'000.-) handelt es sich um kinderreiche Familien.*

## Problembereiche

- Arbeitspensum und Einkommen von Selbständigerwerbenden sind oft schwer bis gar nicht überprüfbar. Missbräuche können daher gerade bei diesen BezügerInnen nicht immer ausgeschlossen werden. Zudem ist der Abklärungsaufwand vergleichsweise hoch.
- Ein weiterer Problembereich liegt bei minderjährigen KKBB-Antragstellerinnen, deren Eltern noch unterstützungspflichtig sind. Hier ist es oft schwierig, den Unterhaltsbeitrag der Eltern gegenüber KKBB-Antragstellerinnen zu ermitteln. Grundsätzlich sind die Eltern bis zur Mündigkeit ihrer Kinder unterstützungspflichtig.
- Ein anderes Problemfeld zeigt sich bei all jenen KKBB-BezügerInnen, die vor und nach dem Bezug von KKBB von der Sozialhilfe unterstützt werden. Bei der Antragstellung für KKBB waren sie nicht in der Situation, wegen ihrer Arbeitssituation ihr Kind fremdbetreuen lassen zu müssen. Seit der Geburt des Kindes hat sich an der wirtschaftlichen Situation nichts geändert. Dies geht am Gesetz vorbei, und ist mit einem doppelten Verwaltungsaufwand verbunden.
- Ebenfalls gibt es im städtischen Umfeld in der Anwenderinnenpraxis bei der Frage nach dem Wohnsitz immer wieder Probleme. Stimmt der tatsächliche Wohnsitz d.h. dort wo der Lebensmittelpunkt der betreuenden Person ist, mit der Anmeldung auf der Gemeinde überein?
- Leben die AntragstellerInnen alleine oder zusammen mit dem Vater des Kindes? Auch kommt es immer wieder vor, dass AntragstellerInnen behaupten, sie würden alleine leben, obwohl sie mit dem Vater der Kinder ein normales Familienleben führen. Dies führt oft zu zusätzlichen Abklärungen und Überprüfungen.

Abschliessend sei erwähnt, dass die KKBB-Bestimmungen den Eltern keine Form des Zusammenlebens vorschreiben. Diese sind insbesondere frei zu bestimmen, wer von beiden und zu welchen Teilen zum wirtschaftlichen Fortkommen der Familie beiträgt. Das heisst, dass das verlangte gemeinsame Arbeitspensum bei Zusammenlebenden verschiedene Möglichkeiten zulässt. Ebenso werden Konkubinatspaare verheirateten Eltern gleichgestellt.

Das JHG berücksichtigt auch die Anliegen alleinerziehender, erwerbstätiger Mütter und Väter in dem Sinne, dass sie einer Teilzeitarbeit nachgehen können und dadurch den Kontakt mit dem Arbeitsplatz nicht ganz verlieren. Zudem wird den alleinerziehenden Elternteilen beim erzielten Erwerbseinkommen ein Freibetrag von Fr. 5'000.- gewährt. So wird z. B. eine alleinerziehende Mutter, die einen Tag in der Woche arbeitet, nicht dadurch bestraft, dass ihr dieses Erwerbseinkommen faktisch wieder abgezogen wird, indem sich ihr KKBB-Anspruch entsprechend vermindert.

Festhalten möchte ich noch, dass wir immer wieder feststellen, dass die Schwellenängste der Antragstellenden bei den KKBB offensichtlich geringer sind als dies beim Gang zur Sozialhilfe der Fall ist.

Vortrag an der Öffentlichen Fachtagung des BSV zum Thema Bedarfsleistungen an Eltern vom 24. März 1999

## Bedarfsleistungen an Eltern im Kanton Schaffhausen

Als erster Kanton der Schweiz führte der Kanton Schaffhausen am 1. Juli 1982 Erwerbsersatzleistungen für Eltern ein. Ziel dieser neuen Sozialzulage war, die finanziellen Voraussetzungen zu schaffen, damit Eltern - damals fast ausschliesslich alleinerziehende Frauen - in den ersten 2 Jahren ihr Kind selbst betreuen können und keine Erwerbstätigkeit aufnehmen müssen. Die Rahmenbedingungen sind wie folgt definiert:

- Wohnsitz im Kanton Schaffhausen
- hauptsächliche Betreuung des Kindes durch Eltern
- Einkommen bei Alleinstehenden unter Fr. 24'400.-- und bei zusammenlebenden Eltern Fr. 47'300.--; ab dem 2. Kind Erhöhung dieser Grenzbeträge um Fr. 2'650.-- je Kind
- Erwerbsersatzleistung entspricht der Differenz zwischen dem Einkommen und der festgelegten Einkommensgrenze, höchstens jedoch Fr. 24'400.-- pro Jahr
- Anspruch längstens bis 2 Jahre nach der Geburt

Die Finanzierung erfolgt durch den Sozialfonds, aus dem weitere Familienzulagen sowie hauptsächlich Arbeitslosenhilfemassnahmen bezahlt werden. Der Sozialfonds wird heute durch Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge sowie zu einem Viertel durch Beiträge von Gemeinden und Kanton geäufnet. Die ausbezahlten Erwerbsersatzleistungen schwankten in den letzten Jahren zwischen Fr. 750'000.-- und Fr. 1'450'000.--.

Politisch gerieten diese Zulagen immer wieder ins Kreuzfeuer der Politik. Neben der aussergewöhnlichen Finanzierung waren dafür vor allem diese Schwankungen sowie einzelne Fälle von Missbräuchen verantwortlich. Die Zunahmen hatten dabei verschiedene Gründe: Während anfangs der 90er Jahre ein Zuzug von anspruchsberechtigten Personen aus anderen Kantonen zu verzeichnen war, gehören seit ungefähr 1996 vermehrt Familien, die von Arbeitslosigkeit betroffen sind, zum Bezügerkreis. Vereinzelt war auch der Zuzug von anerkannten Flüchtlingen mit Kindern zu beobachten.

Zur Zeit berät der Grosse Rat ein neues Familien- und Sozialzulagengesetz. Darin werden die Erwerbsersatzleistungen neu definiert. Die Anspruchsvoraussetzungen werden verschärft. Insbesondere sollen nur noch alleinerziehende Personen, die aus wirtschaftlichen Gründen gezwungen wären, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, diese Zulagen beziehen können. Ueberdies wird eine Karenzfrist von 1 Jahr eingeführt. Damit wird das Gesetz auf die ursprüngliche Idee zurückgeführt: Es soll die Betreuung des eigenen Kindes in den ersten zwei Lebensjahren ermöglichen. Hingegen soll es nicht mehr als eine Art Mindesteinkommen für Personen dienen, die zufällig Kleinkinder haben.

Nach welchem Modell die Berechnung erfolgen soll, wird auf Verordnungsstufe geregelt werden. Die bisherige Festlegung der Höhe der Leistungen war nämlich für Alleinerziehende, die nicht erwerbstätig sind, durchaus praktikabel. Seit über die Hälfte der Bezugsberechtigten aber zusammenlebende Eltern sind, die häufig über stark schwankende monatliche Einkommen erzielen, führen die Regeln häufig zu unbefriedigenden Ergebnissen. Auch der Verwaltungsaufwand erreicht in derartigen Fällen nicht mehr akzeptable Ausmasse. Auch hier soll das ursprüngliche Ziel wieder zum Tragen kommen, wonach nicht kurzfristige Änderungen ausgeglichen werden, sondern die Betreuung des Kindes während einer bestimmten Periode ermöglicht werden soll.

Anzumerken bleibt zum Schluss, dass es im Kanton Schaffhausen u.a. dank des Sozialfonds möglich war, nach der Betreuungszeit den Wiedereinstieg ins Berufsleben zu unterstützen.

## *Beiträge zur sozialen Sicherheit*

In dieser Reihe veröffentlicht das Bundesamt für Sozialversicherung Forschungsberichte (fett gekennzeichnet) sowie weitere Beiträge aus seinem Fachgebiet. Bisher wurden publiziert:

## *Aspects de la sécurité sociale*

Sous ce titre, l'Office fédéral des assurances sociales publie des rapports de recherche (signalés en gras) ainsi que d'autres contributions relevant de son champ d'activité. Ont déjà été publiés:

## *Aspetti della sicurezza sociale*

Sotto questo titolo, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali pubblica dei rapporti di ricerca (segnalati in grassetto) nonché altri contributi inerenti alla sua sfera d'attività. La maggior parte dei rapporti appare in tedesco e in francese.

|  | Bezugsquelle<br>Bestellnummer<br>Source<br>N° de commande |
|--|---|
| <b>Forschungsbericht:</b> Wolfram Fischer, Möglichkeiten der Leistungsmessung in Krankenhäusern: Überlegungen zur Neugestaltung der schweizerischen Krankenhausstatistik. Nr. 1/94                           | EDMZ*<br>318.010.1/94 d                                   |
| <b>Rapport de recherche:</b> Wolfram Fischer, Possibilités de mesure des Prestations hospitalières: considérations sur une réorganisation de la statistique hospitalière. N° 1/94                            | OCFIM*<br>318.010.1/94 f                                  |
| <b>Rapport de recherche:</b> André Bender, M. Philippe Favarger, Dr. Martin Hoesli: Evaluation des biens immobiliers dans les institutions de prévoyance. N° 2/94  | OCFIM*<br>318.010.2/94 f                                  |
| <b>Forschungsbericht:</b> Hannes Wüest, Martin Hofer, Markus Schweizer: Wohneigentumsförderung – Bericht über die Auswirkungen der Wohneigentumsförderung mit den Mitteln der beruflichen Vorsorge. Nr. 3/94 | EDMZ*<br>318.010.3/94 d                                   |
| <b>Forschungsbericht:</b> Richard Cranovsky: Machbarkeitsstudie des Technologiebewertungsregister. Nr. 4/94  | EDMZ*<br>318.010.4/94 d                                   |
| <b>Forschungsbericht:</b> BRAINS: Spitex-Inventar. Nr. 5/94  | EDMZ*<br>318.010.5/94 d                                   |
| <b>Rapport de recherche:</b> BRAINS: Inventaire du Spitex. N° 5/94   | OCFIM*<br>318.010.5/94 f                                  |
| <b>Forschungsbericht:</b> Jacob van Dam, Hans Schmid: Insolvenzversicherung in der beruflichen Vorsorge. Nr. 1/95  | EDMZ*<br>318.010.1/95 d                                   |

\* EDMZ = Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale, 3000 Bern

\* OCFIM = Office fédéral des imprimés et du matériel, 3000 Bern

\* UCFSM = Ufficio centrale federale degli stampati e del materiale, 3000 Berna

\*\* BSV = Bundesamt für sozialversicherung, Informationsdienst, 3003 Bern

\*\* OFAS = Office fédéral des assurances sociales, Service d'information, 3003 Berne

\*\* UFAS = Ufficio federale delle assicurazioni sociali, Servizio informazione, 3003 Berna

|  | Bezugsquelle<br>Bestellnummer<br>Source<br>N° de commande |
|--|---|
| <b>Forschungsbericht:</b> BASS: Tobias Bauer. Literaturrecherche: Modelle zu einem garantierten Mindesteinkommen. Nr. 2/95   | EDMZ*<br>318.010.2/95 d                                   |
| <b>Forschungsbericht:</b> IPSO: Peter Farago. Verhütung und Bekämpfung der Armut: Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Massnahmen. Nr. 3/95   | EDMZ*<br>318.010.3/95 d                                   |
| <b>Rapport de recherche:</b> IPSO: Peter Farago. Prévenir et combattre la pauvreté: forces et limites des mesures prises par l'Etat. N° 3/95   | OCFIM*<br>318.010.3/95 f                                  |
| Bericht des Eidgenössischen Departementes des Innern zur heutigen Ausgestaltung und Weiterentwicklung der schweizerischen 3-Säulen-Konzeption der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. Oktober 1995   | EDMZ*<br>318.012.1/95 d                                   |
| Rapport du Département fédéral de l'intérieur concernant la structure actuelle et le développement futur de la conception helvétique des trois piliers de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité. Octobre 1995                             | OCFIM*<br>318.012.1/95 f                                  |
| Rapporto del Dipartimento federale dell'interno concernente la struttura attuale e l'evoluzione futura della concezione svizzera dei 3 pilastri della previdenza per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità. Ottobre 1995                           | UCFSM*<br>318.012.1/95 i                                  |
| Universität Zürich, Interdisziplinäre Vorlesungsreihe 1995/96: Das neue KVG – Was ändert sich im Gesundheitswesen? Die Referate. Teil I  | BSV**<br>96.217   |
| Universität Zürich, Interdisziplinäre Vorlesungsreihe 1995/96: Das neue KVG – Was ändert sich im Gesundheitswesen? Die Referate. Teil II   | BSV**<br>96.538   |
| Interdepartementale Arbeitsgruppe "Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen" (IDA FiSo 1): Bericht über die Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen (unter besonderer Berücksichtigung der demographischen Entwicklung). Nr. 1/96 | EDMZ*<br>318.012.1/96 d                                   |
| Groupe de travail interdépartemental "Perspectives de financement des assurances sociales" (IDA FiSo): Rapport sur les perspectives de financement des assurances sociales (eu égard en particulier à l'évolution démographique). N° 1/96              | OCFIM*<br>318.012.1/96 f                                  |
| <b>Forschungsbericht:</b> Laura Cardia-Vonèche et al.: Familien mit alleinerziehenden Eltern. Nr. 1/96   | EDMZ*<br>318.010.1/96 d                                   |
| <b>Rapport de recherche:</b> Laura Cardia-Vonèche et al.: Les familles monoparentales. N° 1/96   | OCFIM*<br>318.010.1/96 f                                  |
| Bericht der Arbeitsgruppe "Datenschutz und Analysenliste / Krankenversicherung". Nr. 2/96  | BSV**<br>96.567   |
| Rapport du groupe de travail "Protection des données et liste des analyses / assurance-maladie". N° 2/96   | OFAS**<br>96.568  |

- |         |   |
|---------|---|
| * EDMZ  | = Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale, 3000 Bern                     |
| * OCFIM | = Office fédéral des imprimés et du matériel, 3000 Bern                           |
| * UCFSM | = Ufficio centrale federale degli stampati e del materiale, 3000 Berna            |
| ** BSV  | = Bundesamt für sozialversicherung, Informationsdienst, 3003 Bern                 |
| ** OFAS | = Office fédéral des assurances sociales, Service d'information, 3003 Bern        |
| ** UFAS | = Ufficio federale delle assicurazioni sociali, Servizio informazione, 3003 Berna |

|   | Bezugsquelle<br>Bestellnummer<br>Source<br>N° de commande |
|---|---|
| Berufliche Vorsorge: Neue Rechnungslegungs- und Anlagevorschriften; Regelung des Einsatzes der derivativen Finanzinstrumente; Verordnungstext / Erläuterungen / Fachempfehlungen. Nr. 3/96  | EDMZ*<br>318.010.3/96 d                                   |
| Prévoyance professionnelle: Nouvelles prescriptions en matière d'établissement des comptes et de placements. Réglementation concernant l'utilisation des instruments financiers dérivés. Texte de l'ordonnance / commentaire / recommandations. N° 3/96 | OCFIM*<br>318.010.3/96 f                                  |
| Previdenza professionale: Nuove prescrizioni in materia di rendiconto e di investimenti. Regolamentazione concernente l'impiego di strumenti finanziari derivati. N° 3/96   | UCFSM*<br>310.010.3/96 i                                  |
| <b>Forschungsbericht:</b> Martin Wechsler, Martin Savioz:<br>Umverteilung zwischen den Generationen in der Sozialversicherung und im Gesundheitswesen. Nr. 4/96   | EDMZ*<br>318.010.4/96 d                                   |
| <b>Forschungsbericht:</b> Wolfram Fischer: Patientenklassifikationssysteme zur Bildung von Behandlungsfallgruppen im stationären Bereich. Nr. 1/97  | EDMZ*<br>318.010.1/97 d                                   |
| <b>Forschungsbericht:</b> Infrass: Festsetzung der Renten beim Altersrücktritt und ihre Anpassung an die wirtschaftliche Entwicklung. Überblick über die Regelungen in der EU. Nr. 2/97   | EDMZ*<br>318.010.2/97 d                                   |
| <b>Forschungsbericht:</b> Heinz Schmid: Prämien genehmigung in der Krankenversicherung. Expertenbericht. Nr. 3/97   | EDMZ*<br>318.010.3/97 d                                   |
| <b>Rapport de recherche:</b> Heinz Schmid: Procédure d'approbation des primes dans l'assurance-maladie. Expertise. N° 3/97  | OCFIM*<br>318.010.3/97 f                                  |
| <b>Forschungsbericht:</b> Eine Zusammenarbeit zwischen IPSO und Infrass: Perspektive der Erwerbs- und Lohnquote. Nr. 4/97   | EDMZ*<br>318.010.4/97 d                                   |
| <b>Forschungsbericht:</b> Stefan Spycher, BASS: Auswirkungen von Regelungen des AHV-Rentenalters auf die Sozialversicherungen, den Staatshaushalt und die Wirtschaft. Nr. 5/97  | EDMZ*<br>318.010.5/97 d                                   |
| <b>Forschungsbericht:</b> Günther Latzel, Christoph Andermatt, Rudolf Walther, BRAINS: Sicherung und Finanzierung von Pflege- und Betreuungsleistungen bei Pflegebedürftigkeit. Band I und II. Nr. 6/97   | EDMZ*<br>318.010.6/97 d                                   |

|         |   |
|---------|---|
| * EDMZ  | = Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale, 3000 Bern                     |
| * OCFIM | = Office fédéral des imprimés et du matériel, 3000 Bern                           |
| * UCFSM | = Ufficio centrale federale degli stampati e del materiale, 3000 Berna            |
| ** BSV  | = Bundesamt für sozialversicherung, Informationsdienst, 3003 Bern                 |
| ** OFAS | = Office fédéral des assurances sociales, Service d'information, 3003 Berne       |
| ** UFAS | = Ufficio federale delle assicurazioni sociali, Servizio informazione, 3003 Berna |

|  | Bezugsquelle<br>Bestellnummer<br>Source<br>N° de commande |
|--|---|
| Interdepartementale Arbeitsgruppe "Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen (IDA FiSo) 2": Analyse der Leistungen der Sozialversicherungen; Konkretisierung möglicher Veränderungen für drei Finanzierungsszenarien.                 | EDMZ*<br>318.012.1/97 d                                   |
| Groupe de travail interdépartemental "Perspectives de financement des assurances sociales (IDA FiSo) 2": Analyse des prestations des assurances sociales; Concrétisation de modifications possibles en fonction de trois scénarios financiers. | OCFIM*<br>318.012.1/97 f                                  |

- \* EDMZ = Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale, 3000 Bern
- \* OCFIM = Office fédéral des imprimés et du matériel, 3000 Bern
- \* UCFSM = Ufficio centrale federale degli stampati e del materiale, 3000 Berna
- \*\* BSV = Bundesamt für sozialversicherung, Informationsdienst, 3003 Bern
- \*\* OFAS = Office fédéral des assurances sociales, Service d'information, 3003 Berne
- \*\* UFAS = Ufficio federale delle assicurazioni sociali, Servizio informazione, 3003 Berna

|  |   |
|--|---|
|  | Bezugsquelle<br>Bestellnummer<br>Source<br>N° de commande |
| <b>Publikationen zur Untersuchung "Neue Formen der Krankenversicherung"</b>  |   |
| <b>Publications relatives à l'étude des nouvelles formes d'assurance-maladie</b>   |   |
| <b>Übersicht – Synthèse</b>  |   |
| <b>Forschungsbericht:</b> Rita Baur, Wolfgang Hunger, Klaus Kämpf, Johannes Stock (Prognos AG): Evaluation neuer Formen der Krankenversicherung. Synthesebericht. Nr. 1/98   | EDMZ*<br>318.010.1/98 d                                   |
| <b>Rapport de recherche:</b> Rita Baur, Wolfgang Hunger, Klaus Kämpf, Johannes Stock (Prognos AG): Rapport de synthèse: Evaluation des nouveaux modèles d'assurance-maladie. N° 1/98   | OCFIM*<br>318.010.1/98 f                                  |
| <b>Materialienberichte / Befragungen – Dossiers techniques / Enquêtes</b>  |   |
| <b>Forschungsbericht:</b> Rita Baur, Doris Eyett (Prognos AG): Die Wahl der Versicherungsformen. Untersuchungsbericht 1. Nr. 2/98  | EDMZ*<br>318.010.2/98 d                                   |
| <b>Forschungsbericht:</b> Rita Baur, Doris Eyett (Prognos AG): Bewertung der ambulanten medizinischen Versorgung durch HMO-Versicherte und traditionell Versicherte. Untersuchungsbericht 2. Nr. 3/98                                  | EDMZ*<br>318.010.3/98 d                                   |
| <b>Forschungsbericht:</b> Rita Baur, Doris Eyett (Prognos AG): Selbstgetragene Gesundheitskosten. Untersuchungsbericht 3. Nr. 4/98   | EDMZ*<br>318.010.4/98 d                                   |
| <b>Forschungsbericht:</b> Rita Baur, Armin Ming, Johannes Stock, Peter Lang (Prognos AG): Struktur, Verfahren und Kosten der HMO-Praxen. Untersuchungsbericht 4. Nr. 5/98  | EDMZ*<br>318.010.5/98 d                                   |
| <b>Forschungsbericht:</b> Johannes Stock, Rita Baur, Peter Lang (Prognos AG); Prof. Dr. Dieter Conen: Hypertonie-Management. Ein Praxisvergleich zwischen traditionellen Praxen und HMOs. Nr. 6/98                                     | EDMZ*<br>318.010.6/98 d                                   |
| <b>Materialienberichte – Dossiers techniques</b>   |   |
| <b>Forschungsbericht:</b> Stefan Schütz et al.: Neue Formen der Krankenversicherung: Versicherte, Leistungen, Prämien und Kosten. Ergebnisse der Administrativdatenuntersuchung, 1. Teil. Nr. 7/98                                     | EDMZ*<br>318.010.7/98 d                                   |
| <b>Forschungsbericht:</b> Herbert Känzig et al.: Neue Formen der Krankenversicherung: Alters- und Kostenverteilungen im Vergleich zu der traditionellen Versicherung. Ergebnisse der Administrativdatenuntersuchung, 2. Teil. Nr. 8/98 | EDMZ*<br>318.010.8/98 d                                   |
| <b>Rapport de recherche:</b> Gabriel Sottas et al.: Données administratives de l'assurance-maladie: Analyse de qualité, statistique élémentaire et base pour les exploitations. N° 9/98  | OCFIM*<br>318.010.9/98 f                                  |
| <b>Die Fragebogen der Versichertenbefragung (5 Teile) sind erhältlich bei: Bundesamt für Sozialversicherung, Sektion Statistik, Hr. Herbert Känzig, 3003 Bern (Tel. 031 / 322 91 48)</b>   |   |

- \* EDMZ = Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale, 3000 Bern
- \* OCFIM = Office fédéral des imprimés et du matériel, 3000 Bern
- \* UCFSM = Ufficio centrale federale degli stampati e del materiale, 3000 Berna
- \*\* BSV = Bundesamt für sozialversicherung, Informationsdienst, 3003 Bern
- \*\* OFAS = Office fédéral des assurances sociales, Service d'information, 3003 Berne
- \*\* UFAS = Ufficio federale delle assicurazioni sociali, Servizio informazione, 3003 Berna

|   | Bezugsquelle<br>Bestellnummer<br>Source<br>N° de commande |
|---|---|
| <b>Forschungsbericht:</b> Tobias Bauer, (BASS): Kinder, Zeit und Geld. Eine Analyse der durch Kinder bewirkten finanziellen und zeitlichen Belastungen von Familien und der staatlichen Unterstützungsleistungen in der Schweiz Mitte der Neunziger Jahre. Nr. 10/98                        | EDMZ*<br>318.010.10/98 d                                  |
| <b>Forschungsbericht:</b> Tobias Bauer (BASS): Auswirkungen von Leistungsveränderungen bei der Arbeitslosenversicherung. Im Auftrag der IDA FiSo 2. Nr. 11/98   | EDMZ*<br>318.010.11/98 d                                  |
| <b>Forschungsbericht:</b> Stefan Spycher (BASS): Auswirkungen von Leistungsveränderungen bei der Witwenrente. Im Auftrag der IDA FiSo 2. Nr. 12/98  | EDMZ*<br>318.010.12/98 d                                  |
| <b>Forschungsbericht:</b> André Müller, Felix Walter, Renger van Nieuwkoop (ECOPLAN); Stefan Felder: Wirtschaftliche Auswirkungen von Reformen der Sozialversicherungen. DYNASWISS – Dynamisches allgemeines Gleichgewichtsmodell für die Schweiz. Im Auftrag der IDA FiSo 2. Nr.13/98      | EDMZ*<br>318.010.13/98 d                                  |
| <b>Forschungsbericht:</b> S.P. Mauch, R. Iten, S. Banfi, D. Bonato, T. von Stokar (INFRAS); B. Schips, Y. Abrahamsen (KOF/ETH): Wirtschaftliche Auswirkungen von Reformen der Sozialversicherungen. Schlussbericht der Arbeitsgemeinschaft INFRAS/KOF. Im Auftrag der IDA FiSo 2. Nr. 14/98 | EDMZ*<br>318.010.14/98 d                                  |
| <b>Forschungsbericht:</b> Spartaco Greppi, Raymond Rossel, Wolfram Strüwe (BFS): Der Einfluss des neuen Krankenversicherungsgesetzes auf die Finanzierung des Gesundheitswesens. Bericht im Rahmen der Wirkungsanalyse KVG. Nr. 15/98   | EDMZ*<br>318.010.15/98 d                                  |
| <b>Rapport de recherche:</b> Spartaco Greppi, Raymond Rossel, Wolfram Strüwe (OFS): Les effets de la nouvelle loi sur l'assurance-maladie dans le financement du système de santé. Rapport établi dans le cadre de l'analyse des effets de la LAMal. N° 15/98                               | OCFIM*<br>318.010.15/98 f                                 |
| Bundesamt für Sozialversicherung (Herausgeber), Forum 1998 über das Rentenalter / sur l'âge de la retraite. Die Referate / Les exposés des conférenciers (April/avril 1998), Nr. 16/98  | EDMZ*<br>318.010.16/98 df                                 |
| <b>Forschungsbericht:</b> Robert E. Leu, Stefan Burri, Peter Aregger: Armut und Lebensbedingungen im Alter. Nr. 17/98   | EDMZ*<br>318.010.17/98 d                                  |
| Prof. Dr. Thomas Koller: Begünstigtenordnung zweite und dritte Säule. Gutachten. Nr. 18/98  | EDMZ*<br>318.010.18/98 d                                  |
| Prof. Dr. Thomas Koller: L'ordre des bénéficiaires des deuxième et troisième piliers. Rapport d'expertise. N° 18/98   | OCFIM*<br>318.010.18/98 f                                 |

- |  |
|--|
| <p>* EDMZ = Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale, 3000 Bern<br/> * OCFIM = Office fédéral des imprimés et du matériel, 3000 Bern<br/> * UCFSM = Ufficio centrale federale degli stampati e del materiale, 3000 Berna<br/> ** BSV = Bundesamt für sozialversicherung, Informationsdienst, 3003 Bern<br/> ** OFAS = Office fédéral des assurances sociales, Service d'information, 3003 Berne<br/> ** UFAS = Ufficio federale delle assicurazioni sociali, Servizio informazione, 3003 Berna</p> |
|--|

|   | Bezugsquelle<br>Bestellnummer<br>Source<br>N° de commande |
|---|---|
| <b>Forschungsbericht:</b> Mikroökonomische Effekte der 1. BVG-Revision. Schlussbericht. INFRAS. Nr. 19/98 d   | EDMZ*<br>318.010.19/98 d                                  |
| <b>Rapport de recherche:</b> INFRAS: Effets microéconomiques de la 1 <sup>re</sup> révision de la LPP. Rapport final N° 19/98   | OCFIM*<br>318.010.19/98 f                                 |
| <b>Forschungsbericht:</b> Makroökonomische Effekte der 1. BVG-Revision. Schlussbericht. KOF/ETHZ, Zürich. Nr. 20/98 d   | EDMZ*<br>318.010.20/98 d                                  |
| <b>Rapport de recherche:</b> KOF/ETHZ: Effets macroéconomiques de la 1 <sup>re</sup> révision de la LPP. Rapport final N° 20/98   | OCFIM*<br>318.010.20/98 f                                 |
| <b>Forschungsbericht:</b> Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen; Dr. Andreas Balthasar; Interface Institut für Politikstudien; Nr. 21/98 d   | EDMZ*<br>318.010.21/98 d                                  |
| <b>Rapport de recherche:</b> Dr. Andreas Balthasar (Interface Institut d'études politiques): Efficacité sociopolitique de la réduction de primes dans les cantons. N° 21/98   | OCFIM*<br>318.010.21/98 f                                 |
| <b>Forschungsbericht:</b> Stefan Spycher (BASS): Wirkungsanalyse des Risikoausgleichs in der Krankenversicherung. Nr. 1/99  | EDMZ*<br>318.010.1/99 d                                   |
| <b>Forschungsbericht:</b> Kurzfassung von 1/99. Nr. 2/99  | EDMZ*<br>318.010.2/99 d                                   |
| <b>Rapport de recherche:</b> Condensé du n° 1/99. N° 2/99   | OCFIM*<br>318.010.2/99 f                                  |
| <b>Rapport de recherche:</b> Institut de santé et d'économie ISE en collaboration avec l'Institut du Droit de la Santé IDS: Un carnet de santé en Suisse? Etude d'opportunité. N° 3/99  | OCFIM*<br>318.010.3/99 f                                  |
| <b>Forschungsbericht:</b> Inhaltsanalyse von Anfragen bei PatientInnen- und Versichertenorganisationen. Dr. med. Karin Faisst MPH, Dr. med. Julian Schilling, Institut für Sozial- und Präventivmedizin der Universität Zürich. Nr.4/99 | OCFIM*<br>318.010.4/99 d                                  |
| Bundesamt für Sozialversicherung (Herausgeber). Bedarfsleistungen an Eltern. Öffentliche Fachtagung, Referate / Congrès de spécialistes ouvert, Exposés. Zürich. Nr. 5/99   | OCFIM*<br>318.010.5/99 df                                 |

\* EDMZ = Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale, 3000 Bern

\* OCFIM = Office fédéral des imprimés et du matériel, 3000 Bern

\* UCFSM = Ufficio centrale federale degli stampati e del materiale, 3000 Berna

\*\* BSV = Bundesamt für sozialversicherung, Informationsdienst, 3003 Bern

\*\* OFAS = Office fédéral des assurances sociales, Service d'information, 3003 Berne

\*\* UFAS = Ufficio federale delle assicurazioni sociali, Servizio informazione, 3003 Berna