

NFP 45 **Sozialstaat**
PNR 45 **Etat social**



Arbeitsmarkt / Arbeitslosigkeit
Gesundheitswesen
Sozialpolitik / Soziale Sicherheit
Behinderung / Invalidität

Familien, Geld und Politik

Forschungsprojekt 4045-59627 im Rahmen des NFP 45
Zusammenfassung des Schlussberichts

Tobias Bauer, Silvia Strub, Heidi Stutz
Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS

Das Büro BASS führte im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms NFP 45 „Probleme des Sozialstaats“ ein Projekt zur Frage einer kohärenten Politik von familienpolitischen Transfers durch. Der Schlussbericht erscheint in Buchform im Verlag Rüegger.¹

Familienpolitik ist zu einem Problem des Sozialstaates geworden, weil Familien überdurchschnittlich von Einkommenschwäche und Armut betroffen sind. Die heutigen familienpolitischen Leistungen sind zersplittert und entfalten oft nicht den gewünschten Effekt. Um sie effektiver und effizienter auszugestalten, ist den komplexen Wechselbeziehungen zwischen Familien und verschiedenen sozioökonomischen Subsystemen wie dem System der Sozialen Sicherung oder dem Arbeitsmarkt vermehrt Rechnung zu tragen.

Fragestellungen

Die Analyse ist primär ökonomisch ausgerichtet. Sie stellt folgende *Fragestellungen* in den Vordergrund: Unter welchen, insbesondere materiellen, Bedingungen wachsen Kinder in der Schweiz auf? Welche Wechselwirkungen bestehen zwischen der Familiensituation und den verschiedenen sozioökonomischen Subsystemen? Welche Wirkungen entfalten die heutigen familienpolitischen Leistungen? Welche Forderungen und Reformmodelle sind vorhanden? Welche Wirkungen würden die geforderten Modelle entfalten? Welche Anforderungen ergeben sich aus der Analyse an eine kohärente Familienpolitik? Wie könnte ein entsprechendes Reformpaket aussehen?

Simulationssystem

Das Kernstück des Projekts besteht im *Aufbau eines empirisch gestützten Simulationssystems*. Individualdaten aus repräsentativen Erhebungen (Schweizerische Arbeitskräfteerhebung SAKE 2000; Einkommens- und Verbrauchserhebung EVE 1998; Schweizerisches Haushaltspanel SHP 1999) werden ökonomisch analysiert und auf der Basis von verknüpften Excelsheets und aggregierten Daten mit den kantonal differenzierten institutionellen Gegebenheiten verbunden. Den eigentlichen Kern bilden *8x5-Felder-Tafeln*, welche die gesamte Population in 8 Haushaltstypen und die 5 Einkommensquintile unterteilen. Die aus SPSS-Auswertungen der Individualdaten hervorgehenden Werte werden auf die einzelnen Zellen dieser 8x5-Felder-Tafeln angewendet.

Um die einzelnen familienpolitischen Modelle kohärent vergleichen zu können, wird der *Nettotransfer* betrachtet, das heisst die Nettowirkung aus der Sicht eines einzelnen Haushaltes, wenn vom erhaltenen Betrag der Beitrag an die Finanzierung der Massnahme abgezogen wird.

Diese aggregierte Simulation hat gegenüber einer Mikrosimulation, bei der alle Berechnungen auf der Ebene von individuellen Haushalten stattfinden, wesentliche Vorteile. Die Simulationen sind viel weniger zeitintensiv und einfacher in Ergebnistabellen umzusetzen. Es können rasche Änderungen der Simulationsvorgaben vorgenommen und unterschiedliche Datenquellen miteinander verknüpft werden. Diesen Vorteilen stehen auch Nachteile gegenüber. Bei der Modellierung müssen stärkere Vereinfachungen vorgenommen werden, und es können keine Aussagen über die statistische Unschärfe der einzelnen Ergebnisse gemacht werden. Bei schwach besetzten Haushaltstypen (Alleinerziehende, Konsensualpaare mit Kindern) ist mit einer erheblichen statistischen Unschärfe zurechnen. Die entsprechenden Resultate sind mit Vorsicht aufzunehmen.

¹ Tobias Bauer, Silvia Strub und Heidi Stutz: Familien, Geld und Politik, Verlag Rüegger, Zürich / Chur 2004, ISBN 3-7253-0761-X

Deskriptiv-statistische Analyse

Die *deskriptiv-statistische Aufarbeitung der heutigen Situation von Familien* in der Schweiz zeigt, wie der in den späten 1960er Jahren einsetzende fundamentale Wandel von Familien- und Haushaltformen auch die Schweiz erfasst hat: Die Zahl der Eheschliessungen ging zurück, die Geburtenraten sanken, die Scheidungszahlen stiegen, die Zahl Alleinerziehender wuchs. Das gängige Modell zur Gründung einer Lebensgemeinschaft ist die Konsensualpartnerschaft geworden, die meist in eine Heirat mündet, sobald Kinder da sind. Jedes vierte hier geborene Kind, in den Städten sogar jedes zweite, hat zudem keinen Schweizer Pass.

In zwei Dritteln aller Privathaushalte leben heute nur noch ein bis zwei Personen. Besonders tief ist der Anteil von Familienhaushalten in den Städten. Dennoch prägt die klassische Kleinfamilie nach wie vor den Lebensalltag einer Mehrheit der Bevölkerung. Die zunehmende Instabilität von Paarbeziehungen hat jedoch dazu geführt, dass jedes fünfte Kind nicht mehr die gesamte Kindheit bei beiden leiblichen Elternteilen verbringt. Einelternschaft ist oft ein vorübergehender Zustand. Patchwork- oder Fortsetzungsfamilien sind relativ häufig geworden: Jedes zehnte Kind lebt in einer neu zusammengesetzten Familie.

Zu den *Wechselwirkungen* zwischen Familiensituation und anderen sozioökonomischen Subsystemen lässt sich festzuhalten:

■ *Arbeitsmarkt und Einkommenslage*: Die Erwerbstätigkeit der Mütter ist stark gestiegen. Die Männer haben ihr Engagement bei der Haus- und Familienarbeit dagegen nur bescheiden verstärkt. Die direkten Kinderkosten sind kleiner als die indirekten, die durch den Erwerbsausfall meist der Mütter entstehen. Überdurchschnittlich prekär sind die Einkommensverhältnisse bei Grossfamilien und Alleinerziehenden.

■ *Soziale Sicherung*: Es existieren Familienzulagen und in elf Kantonen Ergänzungsleistungen für Familien im Bedarfsfall. Für einkommensschwache Familien haben aber auch Krankenkassen-Prämienverbilligungen, Stipendien und die Sozialhilfe eine grosse Bedeutung. Kinder und Jugendliche sind im Vergleich zur Gesamtbevölkerung rund doppelt so oft auf Sozialhilfe angewiesen.

■ *Besteuerung*: Von den Familienvergünstigungen bei den Einkommenssteuern profitieren die Reichen mehr als die Ärmern, weil die Entlastung mit dem Einkommen ansteigt.

■ *Kinderbetreuung*: Drei von zehn Familien nehmen regelmässig familienergänzende Kinderbetreuung in Anspruch. Nach wie vor sind Verwandte, speziell die Grossmütter, die wichtigste Betreuungsinfrastruktur. Bei grösseren Betreuungspensen jedoch sind Tagesfamilien und Kinderkrippen bedeutsamer als die verwandtschaftliche Unterstützung.

■ *Wohnsituation*: Wohnungsgrösse, Eigentumsquote, Wohnkosten und Belastungen im Wohnumfeld hängen weniger von der Haushaltgrösse als vom Einkommen ab.

Zusammenfassend lassen sich folgende Trends feststellen, denen die Familienpolitik Rechnung tragen sollte: 1. zunehmende Erwerbstätigkeit der Mütter, 2. Anstieg der Kinderkosten, 3. steigende Familienarmut, 4. wachsende Instabilität der Familien, 5. steigender Bedarf zur Integration von Migrationsfamilien, aber 6. Stagnation der familienpolitischen Leistungen.

Instrumentarium für die Beurteilung

Im Weiteren wird das *Instrumentarium für die Beurteilung von familienpolitischen Transfers* geklärt. Wichtig scheint, dass die ökonomische Interventionsebene nur eine unter anderen ist. Gerade im Bereich der famili-

energänzenden Kinderbetreuung zeigt sich, dass auch sozialökologische Massnahmen (welche die sozialen und kulturellen Rahmenbedingungen betreffen) für die materielle Situation von Familien bedeutend sind.

Je nach Motivation, aus der heraus Familienpolitik betrieben wird, unterscheiden und widersprechen sich die Ziele. Sie werden systematisiert und daraus werden die Grundsätze und Rahmenbedingungen eines kohärenten Systems konkretisiert und ein entsprechendes *Beurteilungsraster* entwickelt. Die simultan zu erreichenden Ziele darin sind:

- *vertikaler Ausgleich* (von reicheren zu ärmeren Haushalten),
- *horizontaler Ausgleich* (von Haushalten ohne Kinder zu Haushalten mit Kindern),
- *Gleichbehandlung nach Wohnort*,
- *Gleichbehandlung der Familienformen*,
- *keine Stigmatisierung* der Leistungsbeziehenden,
- *Gleichstellung von Frau und Mann*,
- *Aufrechterhalten des Erwerbsanreizes*,
- *politische Realisierbarkeit, Effektivität* (Zielerreichung) sowie *Effizienz* (optimaler Mitteleinsatz).

Forderungen und Vorstösse

Welche Akteure in der schweizerischen Familienpolitik was fordern, wird in der Studie in verschiedener Weise aufgearbeitet. Die wichtigsten Reformprojekte zu Familienzulagen, Familienbesteuerung, Familienergänzungsleistungen, Mutterschaftsversicherung und familienergänzender Kinderbetreuung werden vorgestellt. Zudem werden parlamentarischen Vorstösse in den Eidgenössischen Räten dokumentiert und die Vorstösse, Positionen und Forderungen von Parteien und familienpolitischen Akteuren nachgezeichnet. Die Übersicht untermauert den Eindruck, dass erhebliche Dynamik in die familienpolitische Diskussion gekommen ist. Weitgehende Einigkeit besteht bei der Notwendigkeit der finanziellen Entlastung von Familien, der Bekämpfung von Familienarmut, der Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie einer Mindestlösung bei der Mutterschaftsversicherung.

Wirkungen des heutigen Systems

Mit Hilfe des Simulationssystems wird ermittelt, welche *Wirkungen* das *heutige System familienpolitischer Leistungen* entfaltet. Familienzulagen, Familienergänzungsleistungen sowie Familienvergünstigungen bei den Einkommenssteuern werden nach Kantonen differenziert in die Berechnung aufgenommen, für die Subventionierung der Kinderbetreuungsplätze sowie die Sozialhilfe stehen nur gesamtschweizerische Durchschnittswerte zur Verfügung. Das relative Gewicht der einzelnen Transfers ist in *Tabelle 1* ersichtlich.

Tabelle 1: Bedeutung der einzelnen familienpolitischen Transfers

	Mio. Fr.	Prozent
Familienzulagen	4254	61,9%
Familienergänzungsleistungen	48	0,7%
Familienvergünstigung Bundessteuer	550	8,0%
Familienvergünstigung Staatssteuern	1726	25,0%
Subventionierung Betreuungsplätze	300	4,4%
Gesamt	6879	100,0%
Sozialhilfe für Familien	700	10,2%
Gesamt inklusive Sozialhilfe	7579	110,2%

Berechnungen BASS

Es ist festzustellen, dass das heutige System in zentralen Bereichen nicht kohärent und wirkungsvoll ist:

■ Der *vertikale Ausgleich ist äusserst schwach* ausgestaltet. Arme und einkommensschwache Familien erhalten einen viel zu geringen Transfer, als dass von einer Grundsicherung, geschweige denn von einem Chancenausgleich für die Kinder gesprochen werden könnte. Familienergänzungsleistungen, das Instrument mit der bei weitem grössten armutsvermindernden Wirkung, machen nur 7 Promille des Transfervolumens aus. Steuervergünstigungen, das zweitwichtigste Instrument, führen in weiten Teilen zu einer Umverteilung von unten nach oben.

■ Der *horizontale Ausgleich* spielt durchgehend, wobei mehr als ein Drittel der Gesamttransfers von den Familien selbst aufgebracht wird. Der Nettotransfer nimmt mit steigender Kinderzahl kontinuierlich und in ähnlichem Rahmen zu. Gegenüber einem Ehepaar ohne Kinder macht der Nettotransfer für ein Ehepaar mit einem Kind rund 4800 Franken, mit zwei Kindern rund 8300 Franken und mit drei Kindern rund 12800 Franken aus.

■ Die *Gleichbehandlung nach Wohnort ist gravierend verletzt*. Wird in allen Kantonen die gleiche Bevölkerungs- und Einkommensstruktur unterstellt, variiert der Nettotransfer für Familien im untersten Einkommensquintil zwischen 4100 (AG) und 8700 Franken (TI). Werden davon die generell zu leistenden Einkommenssteuern abgezogen, liegt der verbleibende Nettotransfer in einer Bandbreite von 800 (JU) bis 6900 Franken (TI).

■ Die *Gleichbehandlung der Familienformen* ist zwischen verheirateten und unverheirateten Eltern in vertretbarem Mass realisiert. Der finanziellen Mehrbelastung von Alleinerziehenden jedoch wird im unteren Einkommensbereich ungenügend Rechnung getragen.

■ Das heutige familienpolitische System weist *stigmatisierende Züge* auf, weil bei armen Familien eine starke Abhängigkeit von der Sozialhilfe besteht.

■ Dass das heutige familienpolitische System der *Gleichstellung von Frau und Mann* nicht in allen Teilen Rechnung trägt, überrascht nicht. Dem Gleichstellungsaspekt wird nicht mit möglichen positiven Massnahmen Nachdruck verschafft, und es besteht in verschiedenen Bereichen (Mutterschaftsversicherung, Kinderbetreuung) grosser Nachholbedarf. Negative Wirkungen auf die Erwerbsintegration der Frauen hat auch die Gemeinschaftsbesteuerung von Ehepaaren. Als indirekte Diskriminierung lässt sich die mangelnde Absicherung Alleinerziehender (grösstenteils Frauen) interpretieren. Bedenklich erscheint, dass auch das vergleichsweise

junge Instrument der Familienergänzungsleistungen dem Gleichstellungsaspekt teilweise zu wenig Rechnung trägt.

■ Das heutige System familienpolitischer Transfers enthält nur begrenzt positive und negative *Erwerbsanreize*. Am negativsten sind die Erwerbsanreize bei der Sozialhilfe, am positivsten wirken Investitionen in bezahlbare Kinderbetreuungsplätze. Der Umfang der Erwerbsarbeit wird gegenüber einer Situation ohne Transfers nur wenig beeinflusst. Vom Potential her könnte die Gesamtbilanz sehr viel positiver ausfallen.

Gesamthaft ist festzuhalten, dass die *Effektivität* des heutigen familienpolitischen Systems ungenügend ist. Zentrale Ziele werden nicht oder nur ungenügend erreicht. Auch die *Effizienz* vermag nicht zu befriedigen. Insbesondere liesse sich der vertikale Ausgleich mit den gleichen finanziellen Mitteln stark verbessern (wie die nachfolgenden Simulationen von Reformmodellen konkret belegen).

Grundmodelle für Reformen

Die zu simulierenden *Grundmodelle* wurden so gewählt, dass die in der politischen Diskussion stehenden Vorschläge in der ganzen Bandbreite beschrieben werden können.

■ *Grundmodell Existenzsicherndes Kindergeld (K-Geld)*: Für jedes Kind wird ein einheitlicher Transfer geleistet, welcher den existenzminimalen Unterhaltskosten entspricht. Das existenzsichernde Kindergeld integriert die heutigen Kinderzulagen und die Steuerabzüge für Kinder.

■ *Grundmodell Erziehungsgehalt (Erz-G)*: Für jedes Kind im Vorschulalter wird ein einheitlicher Transfer geleistet, der die Betreuungsleistung der Eltern abgilt.

■ *Grundmodell Steuerabzug (St-Abzug)*: Der Kinderabzug bei den Einkommenssteuern wird auf die Höhe der effektiven durchschnittlichen Kinderkosten angehoben.

■ *Grundmodell Kinderergänzungsleistungen (K-EL)*: Die Kinder-Ergänzungsleistungen stocken für arme Familien die Kinderzulage auf die Höhe eines existenzsichernden Kindergelds auf. Die Aufstockung erfolgt maximal bis auf die Höhe des Existenzminimums des ganzen Haushalts.

■ *Grundmodell gesockelte Familienergänzungsleistungen (F-EL-s)*: Für arme Familien mit kleinen Kindern wird das vorhandene Einkommen bis zum Existenzminimum aufgestockt.

■ *Modell prozentuale Familienergänzungsleistungen (F-EL-p)*: Für arme Familien mit kleinen Kindern wird die Lücke zwischen dem vorhandenen Einkommen und dem um 20 Prozent erhöhten Existenzminimum zur Hälfte geschlossen.

■ *Grundmodell familienergänzende Kinderbetreuung (K-Betr)*: Das Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung wird verdoppelt und es wird ein einheitlicher Sozialtarif angewendet.

Wirkungen der Grundmodelle

Was diese *Grundmodelle* in der Schweiz bewirken würden, wird anhand von Simulationsrechnungen ermittelt. Verschiedene Modelle entfalten wichtige positive Wirkungen, keine einzelne Massnahme jedoch kann simultan alle Ziele erreichen, wie in *Tabelle 2* ersichtlich ist.

■ Das *Modell Steuerabzug* schneidet (mit Ausnahme des leicht verstärkten horizontalen Ausgleichs) durchgehend schlecht oder bestenfalls neutral ab. Von den anderen Modellen hat keines durchgehend nur Vorteile oder nur Nachteile.

■ Das *Modell Kindergeld* hat fast überall positive Werte. Das Problem besteht im massiv erhöhten Transfer-
volumen, das die realpolitischen Chancen des Modells stark reduziert.

■ Auch das *Modell Erziehungsgehalt* ist mit hohen Kosten verbunden. Es zementiert zudem eine traditionelle
Rollenteilung, was der Gleichstellung der Geschlechter zuwiderläuft.

■ Die *Ergänzungsleistungsmodelle* bekämpfen Familienarmut wirksam und verringern die Unterschiede zwi-
schen den Kantonen und Familienformen. Zur Besserstellung der Familien knapp über dem Existenzminimum
tragen sie aber kaum bei.

■ Das *Modell der Kinderbetreuung* hat klar positive Wirkungen auf Erwerbsanreize und Gleichstellung. Es
verbessert die Einkommenslage einkommensschwacher Familien durch die Erhöhung der Erwerbskapazität.
Sonst wirkt es neutral.

Tabelle 2: Wirkungen der Modelle im Überblick (im Vergleich zu heute)

	K-Geld	Erz-G	St-Abz	K-EL	F-EL-s	F-EL-p	K-Betr
Kosten	--	--	--	0	0	0	0
Vertikaler Ausgleich	+	+	-	+	+	+	0
Verringerung Armut	+	+	-	+	++	+	+
Verringerung Einkommensschwäche	+	+	-	0	0	0	+
Horizontaler Ausgleich	0	0	+	0	0	0	0
Kantonale Unterschiede	+	-	-	+	+	+	0
Gleichbehandlung Familienformen	+	+	-	+	+	+	0
Keine Stigmatisierung	++	++	0	0	0	0	0
Gleichstellung Frau und Mann	+	--	0	0	0	0	+
Erwerbsanreiz	0	--	0	0	-	0	+
Effektivität	+	-	--	+	+	+	+
Effizienz	+	--	--	++	++	++	+
Politische Realisierbarkeit	--	--	+	+	+	+	0

-- klar negative Wirkung; - tendenziell negative Wirkung; 0 neutral ; + tendenziell positive Wirkung; ++ klar positive Wirkung
Bewertung BASS

Die Modelle Erziehungsgehalt und Steuerabzug sind als nicht *effektiv* zu betrachten, da sie verschiedene
Ziele gravierend verletzen. Alle anderen Modelle erreichen wesentliche Ziele ohne andere stark zu beein-
trächtigen. Bei der *Effizienz* schneiden insbesondere die Ergänzungsleistungsmodelle gut ab. Bezüglich *poli-
tischer Realisierbarkeit* sind Kindergeld und Erziehungsgehalt mittelfristig chancenlos. Das Modell Steuerab-
zug dagegen hat die höchsten Realisierungschancen. Modelle von Ergänzungsleistungen könnten zumindest
teilweise realisiert werden.

Elemente eines kohärenten Systems

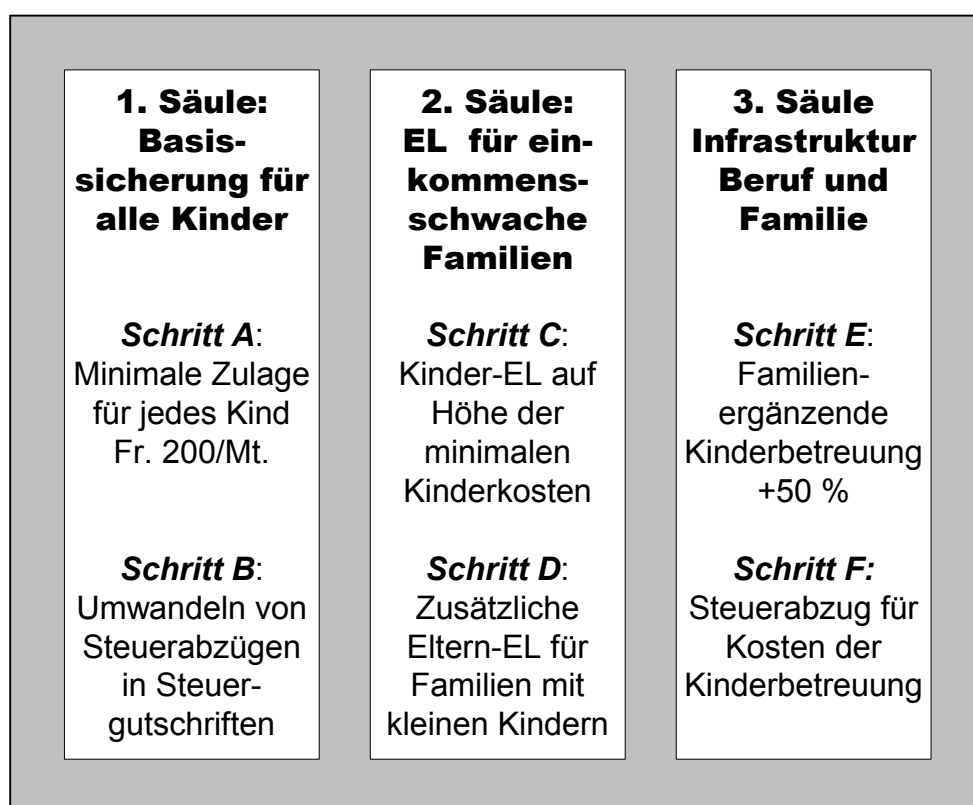
Aus der Evaluation der Grundmodelle lässt sich insbesondere folgern, dass es eine *Mischung der Modelle*
braucht, um die verschiedenen Effekte gleichzeitig zu erreichen. Die Ziele eines solchen kohärenten und
finanzierbaren Systems werden wie folgt festgelegt:

- Die *zusätzlichen Nettokosten* sollen die rund 1,3 Mrd. Franken, die für die Reform der Familienbesteuerung eingesetzt wurden, nicht übersteigen.
- *Horizontaler und vertikaler Ausgleich* sind durchgehend einzuhalten.
- Der Nettotransfer soll *im untersten Einkommensquintil* um mindestens 50 Prozent, *im zweituntersten Quintil* um mindestens 20 Prozent ansteigen.
- Die *Armutquote* der Familien soll mindestens halbiert werden.
- Die *regionale Ungleichbehandlung* ist um mindestens 20 Prozent zu verringern.
- Die *Sozialhilfe-Abhängigkeit* der Familien soll mindestens um die Hälfte reduziert werden.
- Das System darf keine negativen Wirkungen auf die *Gleichstellung der Geschlechter* entfalten.
- Der *Erwerbsanreiz* ist zu erhalten.

Ein familienpolitisches Dreisäulenmodell

Als pragmatischer Lösungsvorschlag resultiert ein familienpolitisches Dreisäulenmodell (*Abbildung 1*).

Abbildung 1: Die drei Säulen des pragmatischen Lösungsvorschlags



Darstellung BASS

- Die *erste Säule* dient der Basissicherung. Die *Kinderzulagen* werden auf alle Kinder ausgedehnt und auf minimal 200 Franken pro Monat festgesetzt. Die Steuerabzüge werden kostenneutral in *Steuergutschriften* von 300 Franken bei der Bundessteuer und durchschnittlich rund 700 Franken bei den Staatssteuern umgewandelt. Die Steuergutschriften werden am jährlichen Steuerbetrag abgezogen und bei negativen Werten ausbezahlt.

■ Die *zweite Säule* dient der Existenzsicherung für einkommensschwache Familien durch *Ergänzungsleistungen* (vergleichbar den Ergänzungsleistungen zur AHV). Sie besteht aus einer Kinder-Ergänzungsleistung auf der Höhe der existenzminimalen Unterhaltskosten der Kinder und einer Eltern-Ergänzungsleistung für Familien mit kleinen Kindern.

■ Die *dritte Säule* beinhaltet die Infrastruktur für *familienergänzende Kinderbetreuung*. Das Angebot an Betreuungsplätzen wird um 50 Prozent erhöht. Die bei den Familien anfallenden Kosten der Kinderbetreuung können vom steuerbaren Einkommen abgezogen werden.

Die skizzierten Massnahmen erreichen die gesetzten Ziele mit einer Ausnahme: Der Nettotransfer im zweituntersten Einkommensquintil steigt nur um 12 statt um die angestrebten 20 Prozent. Die Zielsetzung der deutlichen Verbesserung für das zweitunterste Quintil lassen sich mit höheren Kinderzulagen oder Ergänzungsleistungen erreichen. Dann aber steigen die Kosten über die vorgegebenen 1,3 Mrd. Franken an.

Tabelle 3: Die Wirkungen des Dreisäulenmodells

	Heutiges System	Dreisäulen-Modell	Veränderung
Transfervolumen brutto (Mio. Fr.)			
Familienzulagen	4254	4825	+571
Familienergänzungsleistungen	48	953	+905
Minderung Einkommenssteuern	2276	2276	0
Subventionierung Betreuungsplätze	300	580	+280
<i>Gesamte unmittelbare Kosten</i>	<i>6878</i>	<i>8634</i>	<i>+1756</i>
Folgewirkungen Sozialhilfe (Einsparung)	–	-222	-222
Folgewirkungen Steuern (Mehrertrag)	–	-256	-256
<i>Gesamte mittelbare Kosten</i>	<i>6878</i>	<i>8156</i>	<i>1278</i>
Durchschnittlicher Nettotransfer (Fr./Jahr)			
Familien gesamt	1187	1455	268
<i>Nach Einkommensquintilen</i>			
1. Quintil (unterstes)	1758	4250	2492
2. Quintil	1389	1556	167
3. Quintil	1095	1057	–38
4. Quintil	785	548	–237
5. Quintil (oberstes)	–2609	–4408	–1798
Armutsquoten			
Für alle Haushalte im Erwerbsalter	6,0%	4,0%	–2,0%
Familien	6,7%	1,9%	–4,8%

Anmerkung: Die Simulationsergebnisse weisen einige Unschärfen auf, die Zahlen sind als Grössenordnungen zu verstehen.
Berechnungen BASS

In allen anderen Punkte ist die Effektivität des Dreisäulenmodells sehr gut (vgl. *Tabelle 3*). Der horizontale und insbesondere der vertikale Transfer werden gestärkt. Die Armutsquote für Familien sinkt auf weniger als zwei Prozent. Die durchschnittliche Erwerbsarbeit der Familien steigt leicht an. Die Effizienz ist somit deutlich höher als die der soeben beschlossenen und gleich teuren Reform der Familienbesteuerung.

Synthese

Bei der Synthese ist nochmals der Umstand zu betonen, dass die Resultate eine statistische Unschärfe aufweisen, die bei der Interpretation kritisch mit zu berücksichtigen ist. Die Ergebnisse der Simulationen sind nicht als exakte Beträge, sondern als Grössenordnungen der Wirkungszusammenhänge zu verstehen. Mit der daraus folgenden Vorsicht lassen sich die wesentlichsten Resultate der Analyse in fünf Feststellungen zusammenfassen:

■ Das *heutige System von familienpolitischen Transfers* genügt den Anforderungen an ein kohärentes System einer integrativen Familienpolitik in sehr wesentlichen Punkten nicht. Insbesondere ist der vertikale Ausgleich äusserst schwach ausgeprägt.

■ Die verschiedenen in Diskussion stehenden *idealtypischen Grundmodelle* können je wichtige Ziele erreichen. Als jeweils alleinige Reformschritte genügen sie den Anforderungen an ein kohärentes System einer integrativen Familienpolitik aber nicht.

■ Ein kohärentes System lässt sich nur durch eine Kombination verschiedener Elemente erreichen. Der in diesem Projekt entwickelte pragmatische Minimalvorschlag besteht in einem *Dreisäulenmodell* mit den Säulen „Kindergeld“, „Ergänzungsleistungen“ und „Kinderbetreuung“.

■ Die Simulation dieses Dreisäulenmodells ergibt sehr *positive Resultate*. Mit Mehrkosten von weniger als 1,3 Mrd. Franken kann die Situation der armen und einkommensschwachen Familien entscheidend verbessert werden. Zugleich wird die Integration der Mütter in die Erwerbswelt gefördert und damit werden auch längerfristige positive Effekte auf die demografische und volkswirtschaftliche Entwicklung entfaltet.

■ Der pragmatische Minimalvorschlag des Dreisäulenmodells trägt den realpolitischen Möglichkeiten der begrenzten Finanzierungsmittel Rechnung. Grundsätzlich wären *weitere Stärkungen aller drei Säulen* sinnvoll: Ausbau der ersten Säule zu einer Basissicherung aller Kinder auf dem Niveau der minimalen Unterhaltskosten, Ausbau der zweiten Säule zu einer Sicherung der einkommensschwachen Familien auf einem über dem Sozialhilfeniveau liegenden Lebensbedarf, Ausbau der dritten Säule zu einer Infrastruktur, die Müttern und Vätern die Kombination von Familien- und Berufsleben erlaubt.

Aufgrund der Analyse der Positionen der einflussreichsten (familien)politischen Gruppierungen scheint es nicht ausgeschlossen, im Rahmen eines solchen Dreisäulenmodells mehrheitsfähige Koalitionen für konkrete Reformschritte zu finden.

Adresse des Projektverantwortlichen

Dr. Tobias Bauer
Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS
Konsumstrasse 20
3007 Bern
tobias.bauer@buerobass.ch
Tel.: ++41 31 380 60 80

Umsetzungsbeauftragte des NFP 45

Dr. Margret Bürgisser
Postfach 812
CH-5600 Bremgarten
mb.isab@bluewin.ch
Tel.: ++41 56 631 25 50