

Interpellation Schulthess-Grabs / Sulzer-Wil vom 8. Juni 2021

Wirksame Massnahmen gegen Kinderarmut

Schriftliche Antwort der Regierung vom 24. August 2021

Katrin Schulthess-Grabs und Dario Sulzer-Wil erkundigen sich in ihrer Interpellation vom 8. Juni 2021 nach Massnahmen zur Bekämpfung von Kinderarmut.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Gemäss Schätzungen der Caritas Schweiz sind 115'000 Kinder in der Schweiz armutsbetroffen und weitere 285'000 Kinder armutsgefährdet.¹ Von Armut betroffen zu sein bedeutet in vielen Fällen, eingeschränkten Zugang und weniger Möglichkeiten in den Bereichen Gesundheit, gesellschaftlicher Teilhabe und Bildung zu haben. Zudem besteht, wie von der Interpellantin und dem Interpellanten erwähnt, die Problematik, dass Armut «vererbt» werden kann. Das heisst: Kinder, deren Eltern von Armut betroffen sind, tragen gemäss Studien² als Erwachsene ein weitaus grösseres Risiko, ebenfalls von Armut betroffen zu sein, weil sie schlechtere Startbedingungen haben (z.B. bildungsfernes Umfeld, keine finanzielle Unterstützung für Aus- und Weiterbildung). Es bestehen unterschiedliche Definitionen von Armut. Gemäss Armutsstatistik des Bundes gelten Personen als arm, die unter der Armutsgrenze (Einkommen tiefer als Fr. 2'279.– je Monat für eine Einzelperson und tiefer als Fr. 3'976.– je Monat für eine vierköpfige Familie) leben. Gemäss dieser Armutsstatistik waren im Jahr 2019 in der Schweiz 8,7 Prozent der Bevölkerung von Armut betroffen.

Die Regierung hat dem Departement des Innern im Oktober 2019 im Rahmen der Auftragserteilung zur Erneuerung der Strategien zur Kinder- und Jugendpolitik sowie der Frühen Förderung den Auftrag erteilt, einen Grundlagenbericht zur Familienpolitik im Kanton St.Gallen zu erstellen. Eine entsprechende Grundlage fehlt bislang und kann wichtige Hinweise für künftige Massnahmen zur Förderung familienfreundlicher Rahmenbedingungen oder auch zur Bekämpfung von Familienarmut geben. Dieser Familienbericht wird derzeit vom Departement des Innern zusammen mit dem Bildungsdepartement und dem Gesundheitsdepartement erarbeitet und wird voraussichtlich Anfang 2022 vorliegen.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Gemäss der Sozialhilfeempfängerstatistik des Bundesamtes für Statistik (BFS) bezogen im Jahr 2019 10'635 Personen (2,1 Prozent der Gesamtbevölkerung) oder 6'051 private Haushalte (2,7 Prozent aller Haushalte) im Kanton St.Gallen Sozialhilfeleistungen. Kinder und Jugendliche im Alter von 0 bis 17 Jahren sind überdurchschnittlich stark betroffen. Sie stellen die grösste Gruppe der Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger dar; bei ihnen liegt die Bezugsquote bei 3,3 Prozent. Am stärksten betroffen sind Eineltern-Haushalte. Mehr als jede bzw. jeder zweite Sozialhilfebeziehende unter 18 Jahren lebt mit nur einem Elternteil zusammen. Auch Haushalte mit zwei Erwachsenen und minderjährigen Kindern sind überdurchschnittlich vertreten. Das sozialhilferechtliche Existenzminimum liegt gemäss Schweizerischer Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) für eine Einzelperson bei Fr. 997.– und für einen 4-Personen-Haushalt bei Fr. 2'134.– für den Lebensunterhalt (ohne Miete und medizinische

¹ Vgl. <https://www.caritas.ch/de/was-wir-sagen/unsere-aktionen/kinderarmut-in-der-schweiz.html>.

² Vgl. z.B. Huster / Boeckh / Motte-Grotjahn, Handbuch Armut und soziale Ausgrenzung, 2008.

Grundversorgung). Die Sozialhilfequote im Kanton St.Gallen ist seit Jahren relativ stabil.

Die Sozialhilfequote ist kein abschliessend verlässlicher Indikator für Armut. Einerseits besteht eine Dunkelziffer von Personen, die trotz Anspruch keine Sozialhilfe beziehen, andererseits gibt es neben der finanziellen Sozialhilfe im engeren Sinn weitere Bedarfsleistungen (Ergänzungsleistungen, Elternschaftsbeiträge, individuelle Prämienvverbilligung usw.), die Armut abfedern. Berücksichtigt man nicht nur die Sozialhilfe-Leistungen im engeren Sinne, sondern auch diese weiteren Bedarfsleistungen, steigt die Quote der Armutsbetroffenen im Kanton St.Gallen auf 7,6 Prozent. Gerade im Fall von Kindern und Jugendlichen ist es sinnvoll, von einem weiter gefassten Begriff von Armut auszugehen, da bei Ihnen die Bedeutung sozialer Teilhabe besonders gross ist. Der Bundesrat wurde mit der Motion 19.3953 «Regelmässiges Monitoring der Armutssituation in der Schweiz» beauftragt, einen fünfjährigen Monitoring-Zyklus zur Prävention und Bekämpfung der Armut einzurichten. Das gesamtschweizerische Monitoring soll auf bestehenden nationalen und kantonalen statistisch relevanten Datenquellen beruhen und eine Auswertung von Armutsindikatoren enthalten. Im Kanton St.Gallen fehlen bislang neben der Sozialhilfeempfängerstatistik weitere statistische Erhebungen im Zusammenhang mit Armut. Ein Monitoring zur wirtschaftlichen Lage von Privathaushalten (WILA) basierend auf den Daten verschiedener Personenregister ist bei der Fachstelle für Statistik im Aufbau. Mit ersten Ergebnissen kann gegen Ende 2021 gerechnet werden. Aktuell besteht allerdings noch kein umfassendes Bild hinsichtlich der Armutsbetroffenheit oder der Armutsgefährdung von Familien im Kanton.

2. Viele Fachgremien – darunter auch die SKOS – rechnen damit, dass die Armutsquote in der Schweiz aufgrund der Covid-19-Epidemie zunehmen wird. Dabei gehen sie von einem verzögerten Effekt aus, da aktuell noch vorgelagerte Massnahmen greifen (Kurzarbeitsentschädigung, verlängerter Arbeitslosenbezug usw.). Trifft diese Prognose zu, dürften Familien nicht anders von den Entwicklungen betroffen sein als die Bevölkerung als Ganzes.

Der Kantonsrat beauftragte die Regierung im Rahmen des Geschäfts 22.20.07 «Gesetz über die Gewährung von ergänzenden Krediten und Solidarbürgschaften in Folge des Coronavirus», die durch das Coronavirus bedingte Entwicklung im sozialen Bereich zu evaluieren und bei Bedarf geeignete Massnahmen zu treffen. In der Folge baute der Kanton ein Sozialmonitoring auf, das die Situation in den Gemeinden, bei Nichtregierungsorganisationen, wie der Caritas, die Armutsbetroffene unterstützen, und bei weiteren kantonalen Stellen laufend erfasst. Vor allem die Nichtregierungsorganisationen teilten im Rahmen des Sozialmonitorings mit, dass viele Familien unter den Folgen der Covid-19-Epidemie leiden. Ergänzend zum Sozialmonitoring schuf die Regierung die coronahilfe.sg. Auf der Grundlage der Verordnung über Unterstützungsbeiträge für Bedürftige sowie Sozialberatung in Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (sGS 381.13) werden damit Unterstützungsbeiträge an Personen ausbezahlt, die aufgrund der Covid-19-Epidemie ihre Ausgaben mit ihren Einnahmen nicht mehr zu decken vermögen. Auch die Umsetzung der coronahilfe.sg zeigt, dass mehr als die Hälfte der Gesuche von Familien mit Kindern stammen. Das befristete Instrument der vorübergehenden Coronahilfe dürfte die Risiken dämpfen, dass Personen in die Armut abrutschen.

3. Das Departement des Innern veröffentlichte im Jahr 2012 den Bericht «Verbesserung der sozialen Sicherung von Familien»³, in dem verschiedene Möglichkeiten zur Unterstützung von Familien untersucht wurden. Mit dem sich derzeit in Arbeit befindenden Grundlagenbericht zur Familienpolitik soll eine Aktualisierung erfolgen. Die dem Bericht zu Grunde liegende Studie der Firma Ecoplan aus dem Jahr 2012 untersuchte neben der Möglichkeit der

³ Abrufbar unter www.soziales.sg.ch → Familien → Familienausgleichskassen.

Einführung von Familienergänzungsleistungen (vgl. dazu Ziff. 4) auch Optimierungsmöglichkeiten bei den bestehenden Sozialleistungen. Durch den Abbau von Schwelleneffekten bei der Sozialhilfe, die individuelle Prämienverbilligung, oder der Alimentenbevorschussung können Familien bessergestellt werden. Auch ein bezahlbares und gut ausgebautes Angebot an familien- und schulergänzender Kinderbetreuung ist ein wirksames Mittel, um Familien zu unterstützen. Es leistet einen wichtigen Präventionsbeitrag, indem es die Erwerbschancen von Eltern verbessert und zugleich die Kinder fördert. Derzeit erarbeitet das Bildungsdepartement unter Einbezug der Sozialpartner einen Gesetzesentwurf zur Angebotspflicht der Schulträger für eine bedarfsgerechte Betreuung. Auch das Steuersystem ist ein Ansatzpunkt, wenn es darum geht, Familien finanziell zu entlasten.

Im Kanton St.Gallen besteht mit dem System der Elternschaftsbeiträge zudem ein besonderes Instrument zur Unterstützung von Familien nach der Geburt eines Kindes. Eltern haben Anspruch auf Elternschaftsbeiträge, wenn sich wenigstens ein Elternteil der Pflege und Erziehung des Kindes widmet und der Lebensbedarf durch das Einkommen damit nicht gedeckt ist. Die Berechnung der Elternschaftsbeiträge lehnt sich an die Berechnung der Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV/IV an. Die anerkannten Ausgaben werden den anrechenbaren Einnahmen gegenübergestellt. Elternschaftsbeiträge werden während höchstens sechs Monaten nach Geburt des Kindes ausgerichtet. Für die Ausrichtung von Elternschaftsbeiträgen sind die kommunalen Sozialämter zuständig. Die Tatsache, dass das Gesuch beim Sozialamt der Wohnsitzgemeinde gestellt wird, kann Betroffene allenfalls davon abhalten, die nicht rückerstattungspflichtige, einmalige Leistung zu beantragen. Im Jahr 2019 haben 78 Familien im Kanton St.Gallen Elternschaftsbeiträge neu angemeldet und erhalten. Wie hoch die ausbezahlten Beträge waren und wie viele Familien tatsächlich zum Bezug berechtigt gewesen wären, wurde nicht erhoben.⁴

Auch die Familienzulagen stellen eine Unterstützung von Familien dar. Sie werden jedoch unabhängig von der finanziellen Situation der Familie ausgeschüttet und betragen im Kanton St.Gallen seit dem Jahr 2020 mit der im Rahmen des XV. Nachtrags zum Steuergesetz (22.18.12) beschlossenen Erhöhung Fr. 230.– für die Kinderzulage und Fr. 280.– für die Ausbildungszulage.

4. Die erwähnte Studie aus dem Jahr 2012 untersuchte auch die Auswirkungen einer möglichen Einführung von Familienergänzungsleistungen (FamEL) im Kanton. Im Rahmen der Aktualisierung im Grundlagenbericht zur Familienpolitik sollen auch die Überlegungen zu den FamEL aktualisiert werden. Aufgrund der Aktualität von Fragen zum Themenbereich (Familien- und Kinder-)Armut, auch im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie, wird die Regierung den Familienbericht dem Kantonsrat zur Beratung zuleiten.
5. Der Kanton Tessin führte im Jahr 1997 als erster Kanton FamEL ein. Im Jahr 2010 folgten dem Tessiner Beispiel der Kanton Solothurn und anschliessend die Kantone Waadt und Genf. Weitere Kantone prüften oder prüfen die Einführung der FamEL, so wurde z.B. im Januar 2021 im Kanton Schwyz eine Interpellation zur Einführung der FamEL eingereicht. Auch auf Bundesebene steht die Thematik der FamEL im Fokus. Zwei diesbezügliche Vorstösse (parlamentarische Initiative 20.454 und Motion 20.3381) sind aktuell hängig.

⁴ Fachstelle für Statistik, Sozialhilfe und vorgelagerte bedarfsabhängige Sozialleistungen im Kanton St.Gallen, Kennzahlen 2005–2019, abrufbar unter www.statistik.sg.ch → Statistikthemen → Soziale Sicherheit → Kommunale Sozialhilfe.

Kantone, die FamEL eingeführt haben, schätzen die Verschiebungen aus dem Sozialhilfereich bzw. die entsprechenden Entlastungen der Sozialhilfe unterschiedlich ein.⁵ Die Zahlen lassen sich zwischen den Kantonen insofern nicht leicht vergleichen, als dass die Systeme (oder Modellrechnungen) der FamEL sehr unterschiedlich ausgestaltet sind. Zudem bestehen in den Kantonen unterschiedliche Rahmenbedingungen (z.B. hinsichtlich Demografie, Einkommensstruktur usw.).

⁵ Der Kanton Tessin schätzt die Verschiebung aus dem Sozialhilfereich bzw. die entsprechenden Entlastungen der Sozialhilfe gemäss Bericht des Büro Bass (https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2002/EKFF_2002_Familien_EL_d.pdf) auf 40 Prozent. Der Kanton Solothurn schätzt gemäss einer empirischen Studie den Effekt im Sozialhilfereich auf 20 bis 25 Prozent (Ergänzungsleistungen für Familien, Änderung des Sozialgesetzes, Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat von Solothurn vom 1. Dezember 2008, RRB-Nr. 2008/2127).