

**Nachtrag**

**Swiss NGO-Report:**

**Zusatzinformationen an den UN-  
Kinderrechtsausschuss**

**im Anschluss an das NGO-Hearing  
vom**

**7. Februar 2002**

## INHALTSVERZEICHNIS

<b>VORWORT</b>	<b>3</b>
----------------	----------

<b>FOLGEN DES FÖDERALISMUS AUF DIE KINDER- UND FAMILIENPOLITIK</b>	<b>4</b>
--	----------

<b>Familienzulagen</b>	<b>4</b>
------------------------	----------

Die Natur der Familienzulagen	5
-------------------------------	---

Ungleiche Familienzulagen	5
---------------------------	---

Ungleiche Geburtszulagen	8
--------------------------	---

Empfehlungen zu einer Vereinheitlichung der Familienzulagen	8
---	---

<b>Bedarfsleistungen</b>	<b>8</b>
--------------------------	----------

Die Natur der Bedarfsleistungen	8
---------------------------------	---

Das Tessiner Modell als Vorbild für eine gesamtschweizerische Regelung der Bedarfsleistungen für einkommensschwache Familien	9
--	---

Empfehlungen für eine nationale Ausweitung der Bedarfsleistungen gemäss dem Tessiner Modell	9
---	---

<b>Krankenkasse</b>	<b>9</b>
---------------------	----------

Belastung der einkommensschwachen Familien durch die Krankenkassenprämien	9
---	---

Prämienverbilligung der obligatorischen Krankenversicherung	10
---	----

<b>STRASSENVERKEHRSOPFER</b>	<b>12</b>
------------------------------	-----------

<b>ANHANG</b>	<b>15</b>
---------------	-----------

Anhang A: Bedarfsleistungen an Eltern in den Kantonen

Anhang B: Krankenkasse : Kantonale Durchschnittsprämien für Kinder (0 –18 Jahre) 1997 – 2002

## VORWORT

Am 7. Februar 2002 wurden Vertreter der Nicht-Regierungsorganisationen vom UN-Kinderrechtsausschuss eingeladen, zum gemeinsam im Oktober 2001 eingereichten Schattenbericht „Swiss NGO-Report. Kommentar zum Bericht der schweizerischen Regierung an den UN-Kinderrechtsausschuss“ Stellung zu nehmen.

Der vorliegende Bericht liefert Antworten auf einige Fragen des UN-Kinderrechtsausschusses, welche im Verlauf des Hearings am 7. Februar formuliert wurden. Wir hoffen, dass die spezifische Aufarbeitung der Fragen den Mitgliedern des Kinderrechtskomitees zur Klärung dienen können. Aufgrund des begrenzten zur Verfügung stehenden Datenmaterials kann dieser Bericht jedoch keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben. Aus Sicht der Organisationen ist es daher unbedingt erforderlich, in Zukunft die Datenlage über alle Bereiche, welche Kinder betreffen, zu verbessern.

Der vorliegende Bericht geht insbesondere auf die Frage ein, inwieweit die föderative Struktur der Schweiz eine Ungleichbehandlung der Kinder nach sich zieht. Dies soll im Folgenden anhand der unterschiedlichen Familienzulagen, Bedarfsleistungen und Krankenkassenprämien aufgezeigt werden. Auch der Frage nach der hohen Zahl von Strassenverkehrsoptern wird nochmals nachgegangen.

Im Verlauf des Hearings vom 7. Februar 2002 wurde auch die Frage aufgeworfen, wie sich die Situation für Kinder von Fahrenden in unserem Land darstellt. Recherchen in dieser Richtung und Anfragen bei der „Radgenossenschaft der Landstrasse“, einer Interessengemeinschaft der Fahrenden in der Schweiz, haben gezeigt, dass Aussagen bezüglich der Situation von Kindern von Fahrenden aufgrund des fehlenden gesicherten Datenmaterials im Moment nicht möglich sind. Wir hoffen allerdings, im Hinblick auf den zweiten Staatenbericht der Schweiz an den UN-Kinderrechtsausschuss Aussagen in dieser Hinsicht machen zu können.

Die Organisationen stehen dem UN-Kinderrechtsausschuss für weitere Fragen jederzeit zur Verfügung.

## FOLGEN DES FÖDERALISMUS AUF DIE KINDER- UND FAMILIENPOLITIK

Die Schweizer Regierung verweist in ihrem Bericht häufig<sup>3</sup> auf die föderative Struktur unseres Landes und auf die Souveränität der Kantone in wichtigen Bereichen wie Schulpflicht, Strafvollzug, Gesundheitspolitik, die Förderung der Kultur oder wichtige Bereiche der Sozial- und Familienpolitik.

Die Souveränität der Kantone in diesen Bereichen gehört zu den Grundpfeilern unseres Staatssystems. Für die schweizerische Regierung stellt sich somit das Problem, dass sie als Unterzeichnerin der Kinderrechtskonvention nur begrenzt auf deren Umsetzung in den Kantonen Einfluss nehmen kann.

Beispielsweise im Bereich der Schulbildung: Die Schulpflicht ist in der Verfassung verankert, aber Ausgestaltung und Finanzierung des Schulsystems bleiben den Kantonen und Gemeinden überlassen. Der Bund hat in diesem Bereich keine Weisungsbefugnis. Das führt dazu, dass es in der Schweiz 26 verschiedene kantonale Schulsysteme gibt. Für Kinder wird dies zum Problem, wenn die Familie aus beruflichen oder anderen Gründen in einen anderen Kanton ziehen muss. Denn sowohl der Lehrplan als auch die Definition der Schulstufen variiert von Kanton zu Kanton. Teilweise nehmen Eltern daher in Kauf, dass Mutter und Kind im alten Kanton bleiben und der Vater als Wochenaufenthalter in den Kanton zieht, in welchem er die neue Stelle antritt.

Der Föderalismus kann durchaus auch Vorteile für die Bevölkerung haben. Doch das Prinzip der Subsidiarität kann in bestimmten Bereichen, namentlich in jenen der Kinder- und Familienpolitik, eine kohärente Umsetzung der Kinderrechtskonvention in den Kantonen erschweren. Sie kann zu einer Ungleichbehandlung der Kinder und ihrer Familien führen.

Im Folgenden soll dies anhand der unterschiedlichen Familienzulagen, der Bedarfsleistungen und der Krankenkassenprämien dargestellt werden. Der Bericht erhebt dabei keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

### FAMILIENZULAGEN

Die wenigen familienpolitischen Kompetenzen des Bundes sind in Artikel 116 der Bundesverfassung festgelegt. Danach hat der Bund bei der Ausübung seiner Befugnisse die Bedürfnisse der Familie zu berücksichtigen. Neben dieser allgemeinen Richtlinie enthält der Verfassungsartikel auch die Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf dem Gebiet der Familienausgleichskassen, also auch der Familienzulagen. Die Familienzulagen hat der Bund bisher jedoch nur für die Landwirtschaft und für seine eigenen Bediensteten geregelt.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> §17, §18, §25, §59, §93, §243, § 249, §255, §372, §494, §499, §594, §608, §628, §713 im Bericht der Schweizer Regierung.

<sup>4</sup> <http://www.bsv.admin.ch/fam/grundlag/d/politik.htm>

Die Familienzulagen (Kinder-, Ausbildungs- und Geburtszulagen) sind daher nicht einheitlich in einem Bundesgesetz geregelt, sondern jeder Kanton erlässt ein eigenes Gesetz, in welchem er Art, Höhe und Anspruchsberechtigte der Zulagen festlegt. Wir sind somit alleine im Fall der Arbeitnehmer mit 26 verschiedenen kantonalen Familienzulagensystemen konfrontiert.

### ***Die Natur der Familienzulagen***

Familienzulagen sind ein Zweig der Sozialversicherungen. Die Familienzulagen haben jedoch eine wesentlich andere Funktion als die Leistungen der übrigen Sozialversicherungszweige. Sie gelten nicht als Einkommensersatz, sondern als Einkommensergänzung. Wird die Erwerbstätigkeit aufgegeben, so entfallen normalerweise auch die Familienzulagen. Mit anderen Worten: In der Regel werden Familienzulagen nur an Eltern ausgerichtet, welche ein Einkommen haben.

### ***Ungleiche Familienzulagen***

Das bestehende System in der Schweiz schliesst einige Bevölkerungsgruppen vom Anspruch auf Familienzulagen aus. Arbeitnehmer/innen haben Anspruch auf Familienzulagen, Selbstständigerwerbende nur in wenigen Kantonen und abhängig von ihrem Einkommen und Nichterwerbstätige nur in Ausnahmefällen.

- Lediglich neun Kantone kennen einen Anspruch auf Familienzulagen für Selbstständigerwerbende: Luzern, Uri, Schwyz, Zug, Schaffhausen, Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden, St. Gallen, Graubünden.  
Alle anderen 17 Kantone zahlen keine Familienzulagen an Selbstständigerwerbende.
- Nichterwerbstätige können nur in den vier Kantonen Wallis, Freiburg, Genf und Jura unter bestimmten Voraussetzungen einen Anspruch auf Familienzulagen geltend machen.  
Alle anderen 22 Kantone zahlen keine Familienzulagen an Nichterwerbstätige.

Zur Zahl der betroffenen Kinder von Selbstständigerwerbenden und Nichterwerbstätigen gibt es keine vorliegenden Zahlen. Die Organisationen möchten daher nochmals das Bedürfnis nach weiteren Forschungen und einer Verbesserung der Datenlagen in diesen Bereichen unterstreichen.

Die Höhe der Kinderzulagen variiert von Kanton zu Kanton und kann beträchtliche Unterschiede aufweisen (zwischen 150 und 260 Franken) wie nachfolgende Tabelle exemplarisch zeigt.

## Kantonalrechtliche Familienzulagen für Arbeitskräfte mit Kindern in der Schweiz

Stand: 1. Januar 2002

Kanton	Ansatz je Kind und Monat		Altersgrenze		Geburtszulage
	Kinderzulage	Ausbildungs- Zulage <sup>1</sup>	Allgemein	Besondere <sup>2</sup>	
ZH	170/195 <sup>3, 4</sup>	-	16	20/25	-
BE	160/190 <sup>3</sup>	-	16	20/25	-
LU	165/195 <sup>3</sup>	225	16	18/25	800 <sup>5</sup>
UR	190	-	16	18/25	1000
SZ	160	-	16	18/25 <sup>6</sup>	800
OW	170	-	16	25/25	-
NW	175/200 <sup>3</sup>	-	16	18/25	-
GL	160	-	16	18/25	-
ZG	230/280 <sup>7</sup>	-	16	20/25	-
FR	210/230 <sup>7</sup>	270/290 <sup>7</sup>	15	20/25	1500 <sup>8</sup>
SO	175	-	18	18/25 <sup>9</sup>	600
BS	150	180	16	25/25	-
BL	150	180 <sup>10</sup>	16	25/25	-
SH	160	200	16	18/25	-
AR	170	-	16	18/25	-
AI	180/185 <sup>7</sup>	-	16	18/25	-
SG	170/190 <sup>7</sup>	190	16	18/25	-
GR	150	175	16	20/25 <sup>11</sup>	-
AG	150	-	16	20/25	-
TG	190	-	16	18/25	-
TI	183	-	15	20/20 <sup>12</sup>	-
VD <sup>16</sup>	150 <sup>13</sup>	195	16	20/25 <sup>11</sup>	1500 <sup>8, 14</sup>
VS	260/344 <sup>7</sup>	360/444 <sup>7</sup>	16	20/25	1500 <sup>8, 15</sup>
NE <sup>17</sup>	160/180	220/240	16	20/25 <sup>11</sup>	1000
	200/250	260/310			
GE	200/220 <sup>3</sup>	-	18	18/18	1000 <sup>8</sup>
JU	154/178 <sup>18</sup>	206	16	25/25 <sup>8</sup>	782 <sup>8</sup>
	132 <sup>19</sup>	132 <sup>19</sup>			

<sup>1</sup> Die Ausbildungszulage ersetzt die Kinderzulage; in Kantonen, welche keine Ausbildungszulage kennen, wird die Kinderzulage bis zum Ende der Ausbildung, längstens jedoch bis zum Erreichen der besonderen Altersgrenze ausgerichtet. **Die Ausbildungszulage wird in der Tabelle nur ausgewiesen, wenn sie höher als die Kinderzulage ist.**

<sup>2</sup> Die erste Grenze gilt für erwerbsunfähige (ZH: mindererwerbsfähige ) und die zweite für in Ausbildung begriffene Kinder.

<sup>3</sup> ZH, BE und LU: Der erste Ansatz gilt für Kinder bis zu 12 Jahren, der zweite für Kinder über 12 Jahre. NW: Der erste Ansatz gilt für Kinder bis zu 16 Jahren, der zweite für Kinder über 16 Jahre. GE: Der erste Ansatz gilt für Kinder bis zu 15 Jahren, der zweite für Kinder über 15 Jahre.

- <sup>4</sup> Das Datum der Inkraftsetzung im Laufe des Jahres 2002 ist noch nicht bekannt. Bis zu diesem Zeitpunkt gilt der bisherige Ansatz von 150 Franken.
- <sup>5</sup> Geburtszulage nur für in der Schweiz geborene, in einem schweizerischen Geburtsregister eingetragene Kinder.
- <sup>6</sup> Arbeitskräfte haben für ihre im Ausland wohnenden ehelichen Kinder lediglich Anspruch auf Familienzulagen bis zu deren vollendetem 16. Altersjahr.
- <sup>7</sup> Der erste Ansatz gilt für die ersten beiden Kinder, der zweite für das dritte und jedes weitere Kind.
- <sup>8</sup> Wird auch im Falle einer Adoption ausgerichtet.
- <sup>9</sup> Die Altersgrenze beträgt 25 Jahre für diejenigen Kinder, die von Geburt oder Kindheit an invalid sind.
- <sup>10</sup> Für im Ausland lebende Kinder in Ausbildung beträgt die Zulage 150 Franken.
- <sup>11</sup> Für Kinder, die eine IV-Rente beziehen, werden keine Zulagen gewährt. In den Kantonen Tessin und Waadt wird bei Ausrichtung einer halben IV-Rente eine halbe Kinderzulage gewährt, zudem im Tessin bei Ausrichtung einer Viertelsrente drei Viertel einer Kinderzulage.
- <sup>12</sup> Für behinderte Kinder in einer Spezialausbildung und Kinder in Ausbildung in der Schweiz.
- <sup>13</sup> Für das dritte und jedes weitere Kind werden zusätzlich 170 Franken pro Kind ausgerichtet, sofern die Kinder in der Schweiz leben. Für erwerbsunfähige Kinder zwischen 16 und 20 Jahren beträgt die Kinderzulage 195 Franken.
- <sup>14</sup> Bei Mehrlingsgeburten wird die Geburtszulage verdoppelt, ebenso bei gleichzeitiger Adoption von mehr als einem Kind.
- <sup>15</sup> Bei Mehrlingsgeburten oder bei Aufnahme mehrerer Kinder wird die Geburtszulage um 50 Prozent erhöht.
- <sup>16</sup> Gesetzliches Minimum; jede Kasse kann aufgrund ihrer finanziellen Möglichkeiten mehr ausrichten.
- <sup>17</sup> Die Ansätze gelten der Reihe nach für das erste, zweite, dritte und ab dem vierten Kind.
- <sup>18</sup> Der erste Ansatz gilt für Familien mit einem oder zwei Kindern, der zweite für solche mit drei und mehr Kindern.
- <sup>19</sup> Für Bezüger/innen von Kinder- oder Ausbildungszulagen wird eine Haushaltzulage von 132 Franken pro Monat ausgerichtet.

*Quelle: Bundesamt für Sozialversicherung, Arten und Ansätze der Familienzulagen, Stand 1. Januar 2002*

### ***Ungleiche Geburtszulagen***

Bei der Geburtszulage handelt es sich um eine einmalige Zahlung an die Eltern nach der Geburt eines Kindes. Wie vorangehende Tabelle zeigt, bestehen auch beim Anspruch auf Geburtszulage erhebliche Unterschiede.

- Keinen Anspruch auf Geburtszulage haben Eltern in folgenden Kantonen:  
ZH, BE, OW, NW, GL, ZG, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR AG, TG, TI
- Der Kanton Solothurn zahlt eine Geburtszulage von 600 Franken, gefolgt vom Kanton Jura mit einer Geburtszulage von 782 Franken. 800 Franken erhält man in den Kantonen Luzern und Obwalden, 1000 Franken in den Kantonen Uri, Neuchâtel und Genf. Am höchsten ist die Geburtszulage mit 1500 Franken in den Kantonen Fribourg, Waadt und Wallis.

### ***Empfehlungen zu einer Vereinheitlichung der Familienzulagen***

Pro Familia Schweiz, der Dachverband der Familienorganisationen in der Schweiz, sowie die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen empfehlen zur Überwindung der ungleichen Höhe der Kinderzulagen eine eidgenössische Lösung, welche auf dem Prinzip „ein Kind – eine Zulage“ beruht. Die Höhe der Kinderzulage für alle Eltern (Selbstständige, Nicht-erwerbende, Teilzeitangestellte und Vollzeitbeschäftigte) soll auf mindestens 200 Franken festgelegt werden. Diese Höhe der monatlichen Kinderzulage entspricht auch dem Vorschlag der nationalrätlichen Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit aus dem Jahre 1995. Der entsprechende Gesetzesentwurf wurde bis anhin dem Parlament nicht vorgelegt.

## **BEDARFSLEISTUNGEN**

### ***Die Natur der Bedarfsleistungen***

Bedarfsleistungen sind analog den Ergänzungsleistungen<sup>5</sup> ausgestaltet und stellen eine Mischform zwischen Sozialversicherung und Sozialhilfe dar: Es besteht zwar ein Rechtsanspruch auf Leistungen, aber der Anspruch und die Höhe der Leistungen sind vom Einkommen und Vermögen der Bezügerin oder des Bezügers abhängig.

Nur elf Kantone (Zürich, Luzern, Glarus, Zug, Freiburg, Schaffhausen, St. Gallen, Graubünden, Tessin, Waadt, Neuenburg) kennen Bedarfsleistungen, die an bedürftige Mütter und teilweise auch an Väter von Kleinkindern ausgerichtet werden. Die Anspruchsdauer variiert jedoch erheblich von Kanton zu Kanton (6 Monate bis 2 Jahre), ebenso auch die Anspruchsbedingungen und Karenzfristen (keinerlei Karenzfristen bis zu 3 Jahre Wohnsitz im Kanton). (Siehe Anhang A)

---

<sup>5</sup> Ergänzungsleistungen helfen dort, wo das Einkommen die minimalen Lebenskosten nicht deckt. Die Ergänzungsleistungen sind Bedarfs- und keine Fürsorgeleistungen. Es besteht ein Rechtsanspruch darauf. Dafür müssen verschiedene persönliche und wirtschaftliche Voraussetzungen erfüllt sein. Wirtschaftlich muss ein Ausgabenüberschuss bestehen, das heisst, die gesetzlich anerkannten Ausgaben müssen die anrechenbaren Einnahmen übersteigen.



### ***Das Tessiner Modell als Vorbild für eine gesamtschweizerische Regelung der Bedarfsleistungen für einkommensschwache Familien***

Allein der Kanton Tessin kennt ein Bedarfsleistungssystem, welches im Bedarfsfall Leistungen bis zum vollendeten 15. Lebensjahr des Kindes vorsieht und somit für einkommensschwache Familien eine echte Hilfe darstellt. Das Tessiner Modell sieht neben den einkommensunabhängigen Kinder- und Ausbildungszulagen in der Höhe von 183 Franken zwei Formen von Zulagen für einkommensschwache Familien vor:

- Ergänzungszulagen für Kinder von 0 bis 14 Jahren (bis zum 15. Geburtstag) in einkommensschwachen Familien und
- eine Kleinkinderzulage für Haushalt mit Kindern von 0 bis 2 Jahren und einem Einkommen, das trotz Ergänzungsleistungen unter dem Existenzminimum liegt.

### ***Empfehlungen für eine nationale Ausweitung der Bedarfsleistungen gemäss dem Tessiner Modell***

Das Parlament hat zwei parlamentarische Initiativen zur Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien gutgeheissen und wird sich voraussichtlich nächstes Jahr zu einem Gesetzesentwurf äussern. Die Ausdehnung des Tessiner Modells auf die ganze Schweiz wird von verschiedenen Akteuren wie der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen, der Städteinitiative, der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), Pro Familia Schweiz und pro juventute empfohlen. Denn mit diesem gezielten Instrument der Ergänzungsleistungen kann die Familienarmut beträchtlich reduziert werden. Experten gehen von einer Reduktion von heute 6% auf 2,6 bis 3,7% aus. Die Ausdehnung des Tessiner Modells auf die ganze Schweiz käme mit ca. 370 Millionen Franken vergleichsweise günstig.

## **KRANKENKASSE**

### ***Belastung der einkommensschwachen Familien durch die Krankenkassenprämien***

Das System der Kopfprämien in der obligatorischen Krankenversicherung hat zur Folge, dass einkommensschwache Familien mit Kindern stark belastet werden. Hinzu kommt, dass die Höhe der Krankenkassenprämien für Kinder von 0-18 Jahren nicht nur in den einzelnen Kantonen, sondern auch innerhalb der Kantone von Krankenkasse zu Krankenkasse erheblich variieren. (Siehe Anhang B)

Im Kanton Genf beläuft sich die monatliche Krankenkassenprämie für ein Kind auf durchschnittlich 95 Franken. Somit bezahlen Eltern im Kanton Genf eine um mehr als die Hälfte (56%) höhere Krankenkassenprämie für ihr Kind als Eltern im Kanton Appenzell Innerrhoden. Dort beläuft sich die monatliche Krankenkassenprämie für Kinder auf nur 41 Franken. Da die Höhe der Krankenkassenprämie sich aber an Faktoren wie zum Beispiel Leistungskosten und Risiken orientiert, muss der Vergleich zwischen Genf und Appenzell Innerrhoden relativiert werden.

Vergleicht man jedoch Genf und Zürich, welche sich sowohl in der Ärztedichte und dem Lohneinkommen näher stehen als Genf und Appenzell Innerrhoden so fällt auch dort ein Unterschied in der Prämienhöhe auf. In Genf zahlen Eltern für ein Kind wie schon erwähnt eine monatliche Prämie von 95 Franken, in Zürich beläuft sie sich auf 63 Franken.

Bei Einführung des Krankenversicherungsgesetzes von 1996 hat der Gesetzgeber diese Schwankungen der Prämienhöhe von Kanton zu Kanton vorausgesehen. Daher führte er zeitgleich eine individuelle Prämienverbilligung durch Bundes- und Kantonsbeiträge für Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen ein. Das Krankenversicherungsgesetz legt einzig die Höhe der Bundesbeiträge für die individuelle Prämienverbilligung sowie die Leistungen fest, welche die Kantone zu übernehmen haben. Die konkrete Ausgestaltung der Massnahmen überliess das Parlament den Kantonen. Dadurch entstanden 26 Systeme der Prämienverbilligung, welche sich bezüglich der sozialpolitischen Wirksamkeit sehr stark unterscheiden. Auch die notwendigen Voraussetzungen und die Berechnung der Anspruchsberechtigung, um eine solche Subvention zu erhalten, sind von Kanton zu Kanton verschieden.<sup>6</sup>

### ***Prämienverbilligung der obligatorischen Krankenversicherung***

In der Botschaft zum Krankenversicherungsgesetz hatte der Bundesrat eine maximale Belastung von 8 Prozent des steuerbaren Einkommens als Zielgrösse formuliert. Wie eine vom Bundesamt für Sozialversicherung in Auftrag gegebene Studie zeigt<sup>7</sup>, bleibt aber trotz der Prämienverbilligung die finanzielle Belastung für Familien und Alleinerziehende in einigen Kantonen sehr hoch. Die Studie geht ausserdem bei ihren Berechnungen davon aus, dass 8 Prozent des steuerbaren Einkommens im Allgemeinen rund 6 Prozent des verfügbaren Einkommens ausmachen. Das verfügbare Einkommen berechnet sich aus dem Nettoeinkommen, reduziert um die geschuldeten Kantons-, Gemeinde- und Bundessteuern.

Die Studie untersucht die Prämienbelastung für folgende vier Fallbeispiele:

- eine Rentnerin mit einem Renteneinkommen von 35 000 Franken (dieses Fallbeispiel wird im Folgenden dieses Berichts nicht mehr erwähnt)
- eine Alleinerziehende mit zwei Kindern im Alter von sechs und acht Jahren und einem Bruttoeinkommen von 40 000 Franken
- eine Mittelstandsfamilie mit zwei Kindern im Alter von 10 und 15 Jahren und einem Bruttoeinkommen von 70 000 Franken
- eine Grossfamilie mit vier Kindern im Alter von zwei, vier, sieben und zehn Jahren und einem Bruttolohn von 70 000 Franken

Die zitierte Studie zeigt, dass das bundesrätliche Ziel einer maximalen Belastung von 8 Prozent des steuerbaren Einkommens für die Krankenkassenprämien in den Kantonen Zürich,

<sup>6</sup> Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen: Monitoring 2000, erarbeitet von A. Balthasar, Interface Institut für Politikstudien, 31. Januar 2001, Luzern. <http://www.interface-politikstudien.ch/Deutsch/aktuell.htm>, S. 29.

<sup>7</sup> Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen: Monitoring 2000, erarbeitet von A. Balthasar, Interface Institut für Politikstudien, 31. Januar 2001, Luzern. <http://www.interface-politikstudien.ch/Deutsch/aktuell.htm>

Luzern, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Aargau, Thurgau, Tessin, Waadt, Genf und Jura nicht erreicht wurde.<sup>8</sup>

Ausserdem ermittelte die Studie folgende Fakten:

- Bei der „Mittelstandsfamilie“ ist die Belastung durch die Prämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung auch nach der Verbilligung in 20 Kantonen immer noch höher als 6 Prozent des verfügbaren Einkommens. Für die „Mittelstandsfamilie“ bleibt die Prämienlast somit nach der Verbilligung in zahlreichen Kantonen relativ hoch. Ausserdem erhält die Mittelstandsfamilie in den Kantonen Zürich, Schwyz, Glarus und Tessin keinerlei Anspruch auf Prämienentlastung.<sup>9</sup>
- Für den Fall der „Alleinerziehenden“ lässt sich feststellen, dass diese nur in den Kantonen Basel-Landschaft und Genf nach der Verbilligung noch mehr als 6 Prozent des verfügbaren Einkommens für die Krankenkassenprämie bezahlen muss. Obwohl für viele Alleinerziehende die Prämienverbilligung eine finanzielle Entlastung bedeutet, stellt die Studie jedoch auch fest, dass sich die Situation bezüglich der Wirksamkeit der Prämienverbilligung für Alleinerziehende von 1998 bis 2000 verschlechtert hat: Im schweizerischen Durchschnitt ist die Belastung für Alleinerziehende in Prozent des verfügbaren Einkommens von 3.5 (1998) auf 5.4 Prozent (2000) gestiegen.<sup>10</sup>
- Oberhalb der Marke von 6 Prozent des verfügbaren Einkommens liegen bei der „Grossfamilie“ die Kantone Zürich, Luzern, Schwyz, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Thurgau, Tessin und Genf. Trotz der zum Teil erheblichen Entlastung werden die sozialpolitischen Ziele für diese Gruppe somit vielerorts nicht erreicht.

Festzustellen bleibt ausserdem, dass das System der Prämienverbilligung die unterschiedliche Höhe der Krankenkassenprämien nicht sozialgerecht zu kompensieren vermag. Das Fallbeispiel der Alleinerziehenden zeigt zum Beispiel, dass die mittlere jährliche Krankenkassenprämie nach Prämienverbilligung im Kanton Genf immer noch beinahe 10 Mal höher ist als im Kanton Appenzell Ausserrhoden (2952 Franken im Kanton Genf, 252 Franken im Kanton Appenzell Ausserrhoden).<sup>11</sup>

Nicht nur die Prämienhöhe variiert von Kanton zu Kanton, sondern auch die Versorgungssysteme sind sehr unterschiedlich. Eltern aus strukturschwachen Kantonen sind gezwungen, für ihre Kinder Zusatzversicherungen abzuschliessen, damit sie notfalls ihre Kinder ausserhalb des eigenen Kantons behandeln lassen können. Oft befindet sich das am nächsten gelegene Kinderspital nur einige Kilometer entfernt, aber in einem anderen Kanton. Eltern mit schwer kranken, behinderten oder chronisch kranken Kindern müssen erst bürokratische Hürden überwinden, um medizinisch notwendige Behandlungen ihrer Kinder von Krankenkassen, IV oder anderen Institutionen bezahlt zu erhalten.

<sup>8</sup> Idem, S. 7.

<sup>9</sup> Idem, S. 7-8.

<sup>10</sup> Idem, S. 8 und S. 10.

<sup>11</sup> Idem, Anhang A4, S. 95.

## STRASSENVERKEHRSSOPFER

Die rasche Zunahme des Verkehrsaufkommens und die zahlreichen Unfallopfer auf den Strassen in der Schweiz verlangen nach einer Neuformulierung der Verkehrssicherheitspolitik. Bisherige Verkehrssicherheitskonzepte gingen von einer unvermeidbaren Anzahl von Toten und Verletzten aus. Schweden definierte im Oktober 1997 erstmals eine neue Richtlinie für die Verkehrspolitik, die „Vision Zero“. Das heisst, dass kein Mensch mehr durch den Strassenverkehr getötet oder verletzt werden soll.

Massstab für die Umgestaltung des Verkehrssystems müssen die schwächsten Verkehrsteilnehmer sein, das heisst Fussgänger, Velo- und Motorradfahrer und besonders die Kinder. Das Verkehrssystem muss so organisiert werden, dass die Koexistenz zwischen Kindern und Fahrzeugen ermöglicht wird.

Eine Auswertung der Todesursachenstatistik durch die Schweizerische Beratungsstelle für Unfallverhütung hat ergeben, dass beinahe die Hälfte (49.3%) der tödlichen Unfälle von Kindern (0-14 Jahre) in den Jahren 1991-1995 im Strassenverkehr geschehen sind. Dagegen beträgt der Durchschnitt der im Strassenverkehr umgekommenen Kinder in den OECD-Ländern für den gleichen Zeitraum nur 41 Prozent.<sup>12</sup>

Die letzte uns zugängliche Todesursachenstatistik des Jahres 1998 zeigt, dass 20 Prozent der gesamten Todesursachen (also nicht nur der Unfälle wie im vorherigen Abschnitt erwähnt, sondern auch der Krankheiten) bei Knaben im Alter von 1-14 Jahren auf das Konto von Strassenverkehrsunfällen gehen. Für Mädchen der gleichen Altersgruppe fällt diese Zahl mit 12 Prozent etwas geringer aus. Damit sind Strassenverkehrsunfälle, noch vor dem Tod durch bösartige Krebserkrankungen, die Haupttodesursache für Knaben zwischen 1 bis 14 Jahren im Jahr 1998. Bei den Mädchen liegt der Tod durch Strassenunfälle an zweiter Stelle der Todesursachen (an erster Stelle stehen Tod durch allgemeine Unfälle).

Eine Statistik über verunfallte Kinder im Strassenverkehr der Beratungsstelle für Unfallverhütung (bfu) weist für das Jahr 2000 eine Zahl von 2562 Kinder auf, welche in Folge von Verkehrsunfällen verletzt worden sind. 28 Kinder haben im gleichen Zeitraum durch Verkehrsunfälle ihr Leben verloren.<sup>13</sup> Zu bemerken ist dabei, dass die Statistik nur die Altersgruppe der 0-14-Jährigen erfasst. Für die von der Kinderrechtskonvention definierte Altersgruppe der 0-18-Jährigen dürfte die Zahl der Opfer daher noch etwas höher liegen.

Eine weitere Statistik der Beratungsstelle über Unfallverhütung über Verletzte nach Altersklasse und Verkehrsteilnahme im Jahr 2000 zeigt, dass Kinder die höchste Verletztenrate in den Kategorien Fussgänger, Fahrräder und Motorfahrräder aufweisen:

<sup>12</sup> Innocenti Report Card, Issue No. 2, Child Deaths by Injury in Rich Nations, UNICEF Innocenti Research Centre, Florence, February 2001, S. 9.

<sup>13</sup> Beratungsstelle für Unfallverhütung (bfu), Statistik 2001, Unfall-Strassenverkehr, Verunfallte Kinder (0-14 Jahre) im Strassenverkehr 1980-2000, [http://www.bfu.ch/forschung/statistik/statistik\\_%202001/usv\\_t\\_09.htm](http://www.bfu.ch/forschung/statistik/statistik_%202001/usv_t_09.htm)

- Die Altersklasse der 5-9-Jährigen verzeichnet mit 440 verunfallten Kindern im Jahr 2000 die höchste Unfallrate unter allen anderen Altersgruppen der Fussgänger.
- Die Altersklasse der 10-14-Jährigen verzeichnet mit 507 verunfallten Kindern die höchste Unfallrate unter allen anderen Altersgruppen der Fahrradfahrer.
- Und die Altersgruppe der 15-17-Jährigen verzeichnet mit 402 verunfallten Kindern die höchste Unfallrate unter allen anderen Altersgruppen der Benutzer von Motorfahrrädern.<sup>14</sup>

Die Analyse der Unfalldaten über viele Jahre hinweg, zeigt dass die Unfälle bei Kindern insgesamt zurückgegangen ist. Allerdings beschränkt sich dieser Rückgang auf die Gruppe der jüngeren Kinder. Kinder ab neun Jahren, desgleichen alle Kinder, die ein Fahrzeug benutzen, verunfallen nach wie vor etwa gleich oft wie vor 20 Jahren. Das heisst, dass die Massnahmen, die bis anhin im Bereich der Unfallverhütung bei Kindern unternommen wurden, ihr Ziel deutlich verfehlt haben. Der Rückgang in der Altersgruppe der jüngeren Kinder kann auch damit erklärt werden, dass die Kinder im Laufe der Jahre aus ihrem ursprünglichen Spielraum vertrieben wurden und immer häufiger begleitet werden. In der Schweiz kann heute ungefähr ein Viertel bis zu einem Drittel der Kinder im Alter von fünf Jahren die Wohnung respektive das Haus nicht mehr unbegleitet verlassen. Durch den grossen Verlust an Freiraum werden insbesondere die motorischen Fähigkeiten der Kinder stark eingeschränkt. Eine gute Körperkoordination und –beherrschung sind jedoch das A und O der Verkehrserziehung. Das heisst, die Beherrschung der Verkehrsgefahren durch Kinder und Verkehrserziehung im Besonderen wird illusionär, wenn die entscheidenden Grundlagen fehlen.

Während im Kindergarten und der Grundschule die Verkehrsbildung gesamtschweizerisch im Lehrplan verankert ist, fehlt ein entsprechendes Obligatorium an den Oberstufen. Dennoch unternehmen zahlreiche Institutionen (Polizei, Verkehrsverbände, Fahrlehrer, Versicherungen) zusätzliche Anstrengungen, um jugendliche Verkehrsteilnehmer auszubilden. Von einer einheitlichen Form der Verkehrsbildung ist die Schweiz allerdings noch weit entfernt.<sup>15</sup>

Problematisch erscheint in diesem Zusammenhang, dass es in der Schweiz bis heute kein eigentliches Verkehrssicherheitsamt oder –departement gibt, bei dem alle Fäden der Unfallverhütung im Strassenverkehr zusammenlaufen und welches mit der Ausarbeitung, Koordination und Umsetzung einer Verkehrssicherheitspolitik beauftragt ist. Bund, Kantone, öffentliche Anstalten und eine Vielzahl von privaten Organisationen und Verkehrsverbänden teilen sich diese verantwortungsvolle Aufgabe.

Angeregt durch Bundesrat Leuenberger soll nun auch in der Schweiz erstmals eine Strassenverkehrssicherheitspolitik formuliert werden. Ende des Jahres 2000 wurde der Beratungsstelle für Unfallverhütung der Auftrag erteilt, einen Bericht über Grundlagen einer gesamtheitlichen nationalen Verkehrssicherheitspolitik zu erstellen und ein mögliches Konzept auszuarbeiten. Dieser Bericht liegt erst seit Kurzem dem Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und

<sup>14</sup> Beratungsstelle für Unfallverhütung (bfu), Statistik 2001, Unfall-Strassenverkehr, Verletzte nach Altersklasse und Verkehrsteilnahme, 2000, [http://www.bfu.ch/forschung/statistik/statistik\\_%202001/usv\\_t\\_19.htm](http://www.bfu.ch/forschung/statistik/statistik_%202001/usv_t_19.htm).

<sup>15</sup> Report 36 der Beratungsstelle für Unfallverhütung, Konkretisierung eines Ausbildungskonzeptes für Velo- und Mofafahrer an der Oberstufe, Jacqueline Bächli-Biétry, 1998.

Kommunikation vor. Der Inhalt des Berichtes ist der Öffentlichkeit noch nicht bekannt. Es bleibt nun abzuwarten, welche weiteren Schritte das Departement unternehmen wird.

## **ANHANG**

### **Anhang A**

**Bedarfsleistungen an Eltern in den Kantonen**, Stand 1. Januar 2002, Summarische Darstellungen der kantonalen Regelungen über Bedarfsleistungen an Eltern, Bundesamt für Sozialversicherung, <http://www.bsv.admin.ch/fam/beratung/d/bedarf.pdf>, Seite 27-31.

### **Anhang B**

**Krankenkasse : Kantonale Durchschnittsprämien für Kinder (0 –18 Jahre) 1997 – 2002**, Statistik über die Krankenversicherung 2000, Vom Bund anerkannte Versicherungsträger, Bundesamt für Sozialversicherung, Sektion Statistik, [http://www.bsv.admin.ch/statistik/details/d/kv\\_00\\_d.pdf](http://www.bsv.admin.ch/statistik/details/d/kv_00_d.pdf), Seite 70